



BIOLEX

Revista Jurídica del Departamento de Derecho



*en Sonora..... La Hacienda Pública...
Municipal ...fragmentación del Control y Vigilancia de la
Administración... ..Pública...participación de la sociedad
civil...formación cívica... gobierno abierto administración de
RM, acceso a la información*



E
S
T
U
D
I
O

MUNICIPALES

EMILIO MARGÁIN MANAUTOU
ADA
ACADEMIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Sistema CRMCT 2019

http://www.dcsociales.uson.mx/archivos/catalogo_revistas_editoriales_2008-2012.pdf

 Universidad Nacional Autónoma de México **Portal Portales latindex**

vLex <https://latam.vlex.com/contenidos> Directorio Latindex: www.latindex.org/latindex/ficha?folio=26724

Platform &
workflow by
OJS / PKP

BIOLEX *Revista Jurídica del Departamento de Derecho*

Autoridades Universitarias

Enrique Fernando Velázquez Contreras
Rector
Ramón Enrique Robles Zepeda
Secretario General Académico
María Rita Plancarte Martínez
Vicerrectora de la Unidad Regional Centro
Rodolfo Basurto Álvarez
Director de Vinculación y Difusión
Hisila del Carmen Santacruz Ortega
Director de Investigación y Posgrado
Luz María Duran Moreno
Directora de la División de Ciencias Sociales
Héctor Guillermo Campbell Araujo
Jefe del Departamento de Derecho URC
Rosela de Jesús Rendón Rendón
Secretario Académico del Departamento de Derecho
Adria Velia González Beltrones
Presidenta de la Academia de Derecho Administrativo
Rogelio Larios Velasco
Dirección General

Comité Científico

Oswaldo Sanhueza Hormazábal
Universidad de Concepción de Chile (UCCH)
Antonio Medina Rivilla
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
Narciso Martínez Morán
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
María Concepción Domínguez Garrido
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
Domingo J. Gallego Gil
Universidad Camilo José Cela (UCJC)
Catalina Alonso García
Universidad Camilo José Cela (UCJC)
Enrico Bocciolesi
Universita e Campus Italia
Emilio Margain Manautou+
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
José Ovalle Favela
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Jorge Fernández Ruiz
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Marina del Pilar Olmeda García
Universidad Autónoma de Baja California (UABC)
Luis Gerardo Rodríguez Lozano
Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)
José Luis García Cue
Colegio de Posgraduados (COLPOS)
Gonzalo Armienta Hernandez
Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS)
Armando Lozano Rodríguez
Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON)
Jose Roldan Xopa
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Mauro Arturo Rivera León
Suprema Corte de Justicia de la Nación
Ivan Cervantes Rascón
Fiscalía Anticorrupción del Estado de Sonora
María Auxiliadora Moreno Valenzuela
Universidad de Sonora (UNISON)
Lucila Caballero Gutiérrez
Universidad de Sonora (UNISON)
Eusebio Francisco Flores Barraza
Universidad de Sonora (UNISON)
Ricardo Fausto Leon Cervantes
Universidad de Sonora (UNISON)
Rogelio Larios Velasco
Universidad de Sonora (UNISON)
Germán Guillén López
Universidad de Sonora (UNISON)
Raúl Guillén López
Universidad de Sonora (UNISON)
Jorge Pesqueira Leal
Universidad de Sonora (UNISON)
Miguel Ángel Soto Lamadrid
Universidad de Sonora (UNISON)
Rafael Ramírez Villaescusa
Universidad de Sonora (UNISON)
Guadalupe Aleida Valenzuela Miranda
Universidad de Sonora (UNISON)



BIOLEX Tercera Época Año 12 No. 22, Edición Especial, Colección de Estudios Municipales, Enero-Junio de 2020, es una publicación arbitrada de periodicidad semestral editada por la Universidad de Sonora, a través de la División de Ciencias Sociales, Departamento de Derecho, URC, Academia de Derecho Administrativo. Boulevard Luis Encinas y Boulevard Rosales s/n, Col. Centro, C.P. 83000, Hermosillo, Sonora; Tel. (662) 259 2170, (662) 259 2171 www.biolex.uson.mx, Editora responsable: Adria Velia González Beltrones, E-mail: adriag@sociales.uson.mx; adria.gonzalez@unison.mx
Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: Número 04-2012-101512465700203
ISSN: 2007-5545, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este Número, Unidad de Informática de la Universidad de Sonora, fecha de la última modificación, 15 de Diciembre de 2019. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación, siempre y cuando se cuente con la autorización del editor y se cite plenamente la fuente.

BIOLEX, *Revista Jurídica del Departamento de Derecho*, esta indexada en el Catálogo de Revistas de la División de Ciencias Sociales de la Universidad de Sonora, en el Directorio de Latindex, Base de Datos de Vi Lex y en el Padrón de Revistas Científicas de CONACYT : Sistema CMRCYT.

Otros colaboradores de la Revista

María Antonieta Castellanos Vázquez	Edgar Oswaldo González Bello
Filóloga	Universidad de Sonora
Alejandro Arturo García Molina	María del Carmen Morales Tostado
Revisión técnica y diagramación	Universidad de Sonora
Imperio Gándara Valenzuela	María de los Ángeles Valenzuela Monterde
Diseñador y Fotografía	Universidad del Estado de Sonora
Grace Jouanne Jasseratti	Yesenia Gastélum Ortega
Jesús Ariel Gándara Valenzuela	Universidad de Sonora
Adrián Alberto Murillo González	Miguel Arturo Morales Zamorano
Adria Ailev Murillo González	Universidad de Sonora
Traductores	María Inés Aragón Salcido
Maryanna Lyubarets	Instituto Sonorense de Administración Pública
Grace Jouanne Jasseratti	María Dolores Rocha Ontiveros
Héctor Rodríguez Espinoza	Instituto Sonorense de Administración Pública
Carmen Romero Telles	Evaluadores Pares
Asesores Editoriales	
María Teresa González Saavedra	
Corrección de Estilo	
Marisela Huerta Salomón	
Producción y Logística	



Contribuciones

Los artículos deberán tener el siguiente formato:

Fuente o tipo de letra Arial tamaño 12 puntos, interlineado 1.5. Márgenes superior e inferior de 3cm, izquierdo y derecho 3.5 cm. Resumen: deberá incluir versiones en español y en inglés con una extensión máxima de 250 palabras cada uno, reflejando la forma clara del objetivo, metodología y los resultados principales, así como las conclusiones y aportaciones más relevantes. Se incluirán de tres a cinco palabras claves en español e inglés, que permitirán identificar el contenido del artículo. Número de páginas entre 10 y 25, tamaño carta EUA, por una sola cara, todas las páginas deberán estar numeradas progresivamente con números arábigos. Las secciones principales del artículo deberán escribirse en mayúsculas, negritas y centradas. Los subtítulos de las secciones se escribirán con mayúsculas sólo la primera letra, negritas y justificadas a la izquierda. El documento completo (cuerpo del trabajo, tablas, figuras y anexos) deberá enviarse en un solo archivo.

El título deberá incluir versiones en español e inglés, ser conciso y explicar la naturaleza del trabajo. No deberá contener palabras abreviadas ni exceder de 70 caracteres, todo en mayúsculas y no llevará punto final. Los nombres de los autores se escribirán completos, empezando por el nombre, seguido de los apellidos, separados por comas. Cuando existan varios autores deberá indicarse con un asterisco el autor para la correspondencia, así como la cuenta de correo electrónico del mismo.

Al final del trabajo se incluirá la lista de referencias bibliográficas, por orden alfabético, que deberá ajustarse a la estructura del estilo Chicago. Las tablas, fotos y figuras se pondrán al final de texto, después de la Literatura Citada, con sus respectivas leyendas en español e inglés. Si ocupan mucho espacio en archivos independientes.

Ver ejemplos

Notas de referencia a final de artículo

Las notas deberán presentarse a final de artículo, escritas con 1.5 de interlínea, en letra arial de doce puntos. Los distintos elementos que las conforman deberán ir separados sólo por coma.

A. De libros

Ejemplo:

Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, 3a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1969, p. 437

B. De Boletín

Ejemplo:

Torre Villar, Ernesto de la, "El Decreto Constitucional de Apatzingán y sus fuentes legales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año X, núm. 28-29, enero-agosto de 1977, pp. 75-137.

C. De Jurisprudencia [criterio y modelo que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación.]

Ejemplo:

Tesis III.2o.C.J./15, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, abril de 2003, p. 1020.

D. De Documentos publicados en Internet

Ejemplos:

Häberle, Peter, "El Estado constitucional europeo", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-junio de 2000,

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/2/art/art4.pdf>. [consulta: 7 de enero de 2012]. Secretaría de la Función Pública, *Manual de Operación del Módulo Institucional 2011* [en línea] [México] [SFP] [2011]

<http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/PROGRAMAS/pmg/manual_de_operacion_pmg_2011.pdf> [consulta: 7 de enero de 2012].

E. De Segunda y subsiguientes referencias a una obra

Ejemplos:

Hernández Álvarez, Óscar, "La terminación de la relación de trabajo", en Buen Lozano, Néstor de y Morgado Valenzuela, Emilio (coords.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, México, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 537 y 538.

Barajas Montes de Oca, Santiago, "La nueva estructura del mercado laboral", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXI, núm. 91, enero-abril de 1998, p. 37.

Hernández Álvarez, Óscar, op. cit., nota 1, p. 543.

Idem.

Ibidem, p. 545.

Envío de artículos:

Deberán enviarse a la dirección electrónica adriag@sociales.uson.mx. El envío de manuscritos a la revista BIOLEX implica que no han sido considerados para publicar en otras revistas simultáneamente.

BIOLEX REVISTA JURÍDICA DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO es una publicación semestral de la Academia de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho. División de Ciencias Sociales, Universidad de Sonora, México. Tiene como finalidad difundir conocimientos, opiniones y reflexiones en torno a diferentes temas y problemáticas afines a tópicos sociales, políticos, jurídicos, educativos, culturales y de preferencia a cuestiones referentes a situaciones relacionadas con el noroeste del país. Está orientada primordialmente a la divulgación de trabajos de investigación, ensayos y aportaciones científicas.

En esta Revista sólo se recibirán artículos originales o inéditos para su publicación o con escasa difusión en el país, actualizados, y deberán reflejar una investigación científica sobre las problemáticas regionales, estatales y nacionales.

La recepción de un trabajo no implicará ningún compromiso de la Revista Jurídica del Departamento de Derecho para su publicación.

El Comité Editorial procederá a la selección de los trabajos de acuerdo con los criterios formales y de contenido de esta publicación.

Los autores de trabajos que sean publicados, no recibirán ninguna retribución económica.

El envío de un artículo para su publicación implica la autorización, por parte del autor, de la reproducción del mismo por cualquier medio, en cualquier soporte y en el momento en que se considere conveniente, salvo expresa renuncia por parte de ésta.

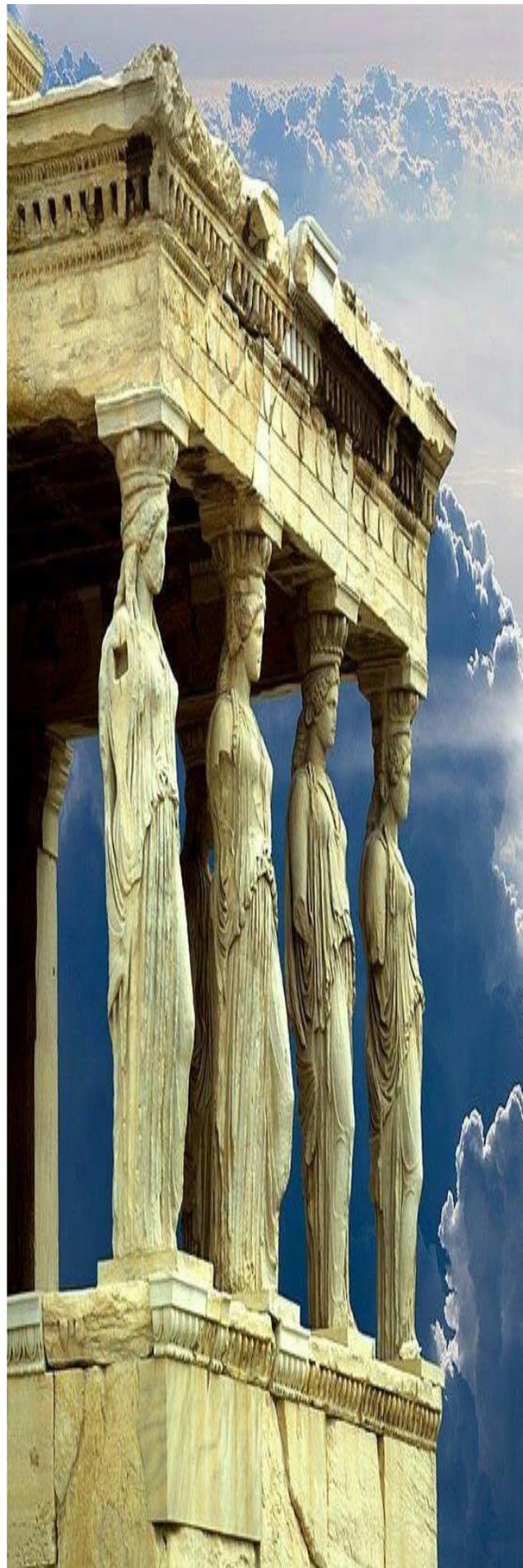
Los artículos deberán tener el siguiente formato:

Fuente o tipo de letra Arial tamaño 12 puntos
Interlineado 1.5
Márgenes superior e inferior de 3cm, izquierdo y derecho 3.5 cm
Resumen: Máximo 250 palabras. Exponer brevemente objetivos, metodología y aportaciones. Número de páginas entre 10 y 25 tamaño carta EUA, por una sola cara. Deberán ser enviados por correo electrónico a la dirección de la Revista, en formato Word u otro compatible con Windows. Cada trabajo deberá incluir, en hoja aparte, o dentro del mismo fichero un resumen del artículo y tres o cuatro palabras clave que lo describan.

Nota: Todas las páginas deberán estar numeradas al centro, incluyendo bibliografía, gráficos, tablas, etc. Al final del trabajo se incluirá la lista de referencias bibliográficas, por orden alfabético, que deberá ajustarse a la estructura del estilo Chicago.



"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"



EDITORIAL

Estimados lectores(as) en esta ocasión a 5 meses de terminación del accidentado año de 2020¹, corresponde presentar el Número 22 de BIOLEX Revista Jurídica del Departamento de Derecho, dedicado a recordar---como Homenaje Póstumo a nuestro respetado, admirado, entrañable e invaluable Catedrático Doctor Honoris Causa Emilio Margáin Manautou, en seguimiento a la propuesta del mes de septiembre del año de 2019, de los y las integrantes de las Academias de Derecho Administrativo y de Derecho Fiscal de la Universidad de Sonora, una vez confirmada la noticia de su fallecimiento (30/07/1925 - 14/07/2019) Indudablemente que las ciencias jurídicas, sociales, económicas y administrativas resienten ya, la migración hacia otros cielos, de uno de sus mejores tejedores y expositores durante el pasado Siglo XX y presente Siglo XXI, quedando testimonio de su completa voz como fiscalista y administrativista--- su conocimiento científico enriquecido con las invaluable experiencias en el ámbito de la academia y el ejercicio profesional como jurista dentro de la administración pública o, al interior de los foros contenciosos o de amparo, en defensa de los lastimados, estoicos contribuyentes---en su extensa e invaluable obra especializada en temas de carácter jurídico, constitucional, económico, administrativo y social.

En este orden de ideas, como primer documento, en el presente Número 22 de Biolex, la aportación de nuestro insigne Maestro Emilio Margáin Manautou con el tema de *La Hacienda Pública Municipal*², que cada fin de

¹ En cuyo transcurso GAD nuestra Universidad de Sonora sigue de pie, enfrentando con estoicismo y la solidaridad del personal administrativo y académico, el reto que ha significado el continuar, desde el pasado mes de Marzo, con las actividades de docencia, investigación y vinculación, si bien, con ciertos contratiempos Gracias a Dios preservando la salud de la comunidad universitaria y llevando a buen fin el ciclo escolar 2020-1 y prepararse para iniciar el siguiente ciclo escolar 2020-2 en una *nueva normalidad* con la complejidad técnica y del capital humano que ello significa. Pasará algún tiempo antes de que conozcamos el alcance total de las repercusiones en nuestro planeta [en situaciones inéditas en lo que va del presente Siglo XXI de la gestación de una pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 de la hipercontagiosa enfermedad de COVID19 y la manera en la que cada país la ha enfrentado] pero ciertamente aun con las lamentables pérdidas de vidas de familiares y/o amistades durante este período, en nuestra comunidad universitaria, el **Saber de sus Hijos**, en apoyo a las autoridades, encabezadas por nuestro Rector Doctor Enrique Fernando Velázquez Contreras, **en tiempos de pandemia** hará que perdure su **Grandeza**.

² Vide: BIOLEX Revista Jurídica del Departamento de Derecho, Número 21

año calendario, se retoma por las autoridades hacendarias para elaborar los presupuestos de egresos y de ingresos que el año siguiente permitirá, a los municipios solventar su aparato orgánico directo así como sufragar las necesidades sociales a su cargo.

De otra parte, pero relacionados con la *participación* de la sociedad civil en los diferentes ámbitos de la administración pública, presentamos las colaboraciones de las reconocidas docentes-investigadoras María del Carmen Morales Tostado, María de los Angeles Monterde Valenzuela y Reyna Morales Tostado, sobre el tema del *derecho de acceso a la información* pública en México y la importancia de la *participación de la sociedad civil* así como el tema de la recuperación de la *formación cívica* en todos los estratos de la educación en México como *estructura fundamental de la participación ciudadana*. En la misma línea, la colaboración del equipo de docentes-investigadores del Cuerpo Académico Consolidado 205, Rafael Ramírez Villaescusa, Miguel Arturo Morales Zamorano, Guadalupe Aleida Valenzuela Miranda y Adria Velia González Beltrones, sobre la *fragmentación de los mecanismos de control en el combate a la corrupción*, en la cual se ordenan cronológicamente los hallazgos arrojados en el examen del problema económico-administrativo que representa --- a 5 años--- de la reforma constitucional la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, en virtud de la cual se sustrajo a los órganos de control interno (locales y federal) y de control externo (locales y federal) la facultad de sancionar respectivamente, a los servidores públicos que cometan infracciones graves, para trasladárselas respectivamente a las Salas Especializadas en materia anticorrupción de los Tribunales de Justicia Administrativa, y a las Fiscalías Especializadas en materia anticorrupción locales y federal. De igual manera, con el relevante tema de los *esquemas tributarios para las entidades no lucrativas ENL*, la colaboración del Doctor Daniel Eduardo Paz Pérez, profesor investigador del Tecnológico Nacional de México/ITS de El Mante, en la Academia de Ingeniería en Gestión Empresarial, a quien le damos la más cordial Bienvenida --- a Biolex--- quien de forma clara ilustra el contenido de las disposiciones tributarias aplicables a estas entidades ENL, así como su evolución en el sistema tributario mexicano.

Finalmente, en la misma línea, en la Sección de Reseñas de libros y colaboraciones de maestrantes, doctorandos, egresados de posgrado, el interesante tema, desarrollado por la Maestrante egresada del Programa de Maestría en Administración Pública del ISAPAC Dalia Navarro Olea a quien le damos la mas cordial Bienvenida y agradecemos su colaboración, abordada desde un enfoque de Gobierno Abierto, sobre el reto de mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información en la administración de los recursos materiales, mediante la apertura de datos públicos, facilitando la participación ciudadana y favoreciendo la generación de espacios de colaboración entre servidores públicos, la sociedad civil y el sector empresarial público y privado.

Con la convicción de que nuestros colaboradores y lectores disfrutarán la interpretación de cada uno de los apartados del presente Número 22 de BIOLEX en los que seguramente encontrarán puntos a discusión, les agradecemos hacerlo saber directamente a los autores de los mismos o enviando a nuestra redacción sus aportaciones, las que a la brevedad se las haremos llegar.

Les abrazamos Cordialmente a la sana distancia en tiempos de COVID 19

Contenido

Presentación.

1.La Hacienda Pública Municipal..... Emilio Margáin Manautou.....	p.1
Capítulo I. Introducción.....	p. 1
Capítulo II. Clasificación de los recursos municipales	p. 3
Capítulo III. Selección de las fuentes tributarias.....	p. 5
Capítulo IV. Características que debe reunir el tributo municipal.....	p. 8
Capítulo V. De los empréstitos.....	p.11
Capítulo VI. El Sistema Tributario Mexicano.....	p.13
Capítulo VII. Ley de Coordinación Fiscal 1978.....	p.17
Capítulo VIII. Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	p. 28
Capítulo IX. Exposición de Motivos de Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal 2013.....	p.32
Capítulo X. Exposición de Motivos de Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal 2014	p.35
Capítulo XI. Autonomía Financiera de los Municipios.....	p.60
Capítulo XII. Conclusiones.....	p.76
Bibliografía.....	p. 78
2.Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública.....	
María del Carmen Morales Tostado, María de los Angeles Monterde Valenzuela, Reyna MoralesTostado.....	p. 79
3. Formación cívica, estructura fundamental de la participación ciudadana María de los Angeles Monterde Valenzuela, María del Carmen Morales Tostado	p.103
4. Fragmentación de los mecanismos de control en el combate a la corrupción.....	
Adria Velia González Beltrones,Guadalupe Aleida Valenzuela Miranda, Miguel Arturo Morales Zamorano, Rafael Ramírez Villaescusa.....	p.123
5. Esquemas tributarios de las Entidades No Lucrativas en México.....	
Daniel Paz Pérez	p.149

Sección: Reseñas y Colaboraciones de estudiantes de Posgrado

6. Gobierno abierto: Transparencia y acceso a la información en la administración de los recursos materiales..... Dalia Navarro Olea.....	p.169
--	-------



La Hacienda Pública Municipal¹

Emilio Margáin Manautou²

SUMARIO: Introducción. II. Clasificación de los recursos municipales. III. Selección de las fuentes tributarias. IV. Características que debe reunir el tributo municipal. V. De los empréstitos. VI. El Sistema Tributario Mexicano. VII. Ley de Coordinación Fiscal 1978. VIII. Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. IX. Exposición de Motivos de Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal 2013. X. Exposición de Motivos de Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal 2014. XI. Autonomía Financiera de los Municipios. XII. Conclusiones

RESUMEN

En el documento se hace un análisis de la actual situación de las haciendas públicas de los 2457 municipios en México a la luz de su inserción en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980) y la Autonomía financiera concedida (1983) constitucionalmente (Artículo 115) para administrar libremente su hacienda y aprobar, entre otras, cada año calendario, sus presupuestos de egresos. El objetivo de la Ley de Coordinación Fiscal de fortalecer a los estados y municipios y hacerlos menos dependientes de la Federación no se ha alcanzado, el resultado es exactamente lo contrario, además de no establecer mecanismos para que se entreguen a tiempo y en cantidades suficientes las participaciones y transferencias para satisfacer las necesidades sociales a cargo de dichos entes, amén de otras calamidades.

Palabras clave: Coordinación Fiscal, Municipios, Hacienda Pública

¹ *Su inserción en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su Autonomía Financiera.* Este documento forma parte de la Colección de Estudios Municipales publicada en Edición Especial de Biolex el mes de Julio de 2015.

² Insigne Jurisconsulto, Catedrático Emérito de Derecho Fiscal y Administrativo de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha recibido diversas distinciones de Universidades e Institutos de Educación Superior del país, así como la máxima preseña que otorga la Universidad Autónoma de San Luis Potosí "ILDEFONSO DIAS DE LEON", Doctor Honoris Causa por el Centro de Investigaciones Jurídicas de Puebla, **Creación de la Medalla al Mérito Académico Emilio Margáin Manautou**, establecida el 16 de diciembre de 2011 por el Centro Nacional de Investigación Jurídica de Tlaxcala. Invitado Distinguido de Universidades Públicas (Universidad de Sonora, Invitado Distinguido de la Academia de Derecho Administrativo) y Privadas del País y del extranjero y autor de invaluables obras en las ciencias jurídico, económico, administrativas y sociales

MUNICIPAL TREASURY

Emilio Margáin Manautou

SUMMARY: Introduction. II. Classification of municipal resources. III. Selection of tax sources. IV. Characteristics that the municipal tax must meet. V. Of the loans. VI. The Mexican Tax System. VII. Fiscal Coordination Law 1978. VIII. Evolution of the National System of Fiscal Coordination. IX. Statement of reasons for the reform of the fiscal coordination law 2013 X. Statement of reasons for the reform of the fiscal coordination law 2014. XI. Financial Autonomy of the Municipalities. XII. Conclusions.

ABSTRACT

The document makes an analysis of the current situation of the public finances of the 2,457 municipalities in Mexico in light of their insertion in the National Fiscal Coordination System (1980) and the financial autonomy granted (1983) constitutionally (Article 115) to manage freely their finances and approve, among others, each calendar year, their expenditure budgets (1983). The objective of the Fiscal Coordination Law to strengthen the states and municipalities and make them less dependent on the Federation has not been achieved, and it does not have mechanisms so that participations and transfers are delivered on time and in sufficient quantities to satisfy the social needs in charge of said entities, in addition to other calamities.

Keywords: Fiscal Coordination, Municipalities, Municipal Treasury

INTRODUCCIÓN

Francisco de la Garza en su obra *Hacienda Municipal*³ justifica o fundamenta el derecho del Municipio de la percepción de ingresos, diciéndonos que satisface necesidades esenciales de su población, mediante la prestación de una serie de servicios públicos, cuya suspensión total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios inmediatos, ingentes e irreparables, como lo serían el trastorno y molestias que acarrearían la falta de prestación de los servicios de barrido y limpieza de las calles, recolección de las basuras domiciliarias, de alumbrado

³ Editorial, Jus. 1947.



público, de abastecimiento de agua potable, de drenaje, de policía, etc., los que por su fundamental importancia es necesario que el Municipio tenga la seguridad permanente de poder prestar.

De ahí que es urgente que el Municipio goce de una sólida situación financiera que le permita mantener, permanentemente y en todo momento, la prestación de todos sus servicios públicos, que juegan un papel predominante en la vida municipal.⁴

II. CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS MUNICIPALES

Dentro de la legislación y doctrina mexicana se han elaborado diversas clasificaciones de los recursos municipales, citándose como *una de* las más importantes las formuladas por.... Emilio Guzmán Lozano.... quien, en su ponencia presentada en la Tercera Convención Nacional Fiscal,⁵ clasifica a los recursos municipales en la forma siguiente: impuestos, derechos o tasas, participaciones productos y aprovechamientos.

En tratándose de los **impuestos**, considera que corresponde a los Municipios establecer el impuesto predial y los que recaigan sobre toda clase de recursos naturales que no sean de jurisdicción federal, espectáculos, actividades mercantiles e industriales, juegos permitidos, etcétera.

Los **derechos o tasas** deben establecerse exclusivamente en la prestación de servicios administrativos.

Respecto a las **participaciones**, Guzmán Lozano considera que el municipio debe participar en la recaudación que la Federación y los Estados obtienen dentro del mismo, en los casos siguientes:

⁴ No obstante la reforma al artículo 115 Constitucional para dotar a los Municipios de mayores recursos, salvo verdaderas excepciones el grueso de sus percepciones están comprometidas en el pago del alumbrado el servicio público y en la introducción de agua potable, lo que ha orillado al legislador federal a autorizar e cobro por parte de los Municipios de los derechos por servicios de alumbrado público, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica – véase último párrafo del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado–. Algunos como el Municipio de Los Cabos, B.C. Sur, hasta crearon un impuesto sobre ingresos mercantiles disfrazado de contribución por mejoras, que el fisco federal en cumplimiento del convenio de coordinación fiscal, obligó a derogarlo.

⁵ “La Hacienda Municipal.”

La Hacienda Pública Municipal

- a) Recaudación de la Federación en el Municipio;
- b) Recaudación del Estado en el Municipio, y
- c) Cuando el funcionario municipal es recaudador o retenedor de la Federación o del Estado.

En los tres casos, dicho autor opina que al Municipio debe corresponderle como mínimo de participación el 10% de la recaudación total.

Clasificación que se Propone

Atendiendo a las fuentes de recursos municipales y al orden en que deben ser estudiados por el funcionario para determinar los necesarios a satisfacer el presupuesto de egresos, se propone el siguiente procedimiento y clasificación:

- a) En primer lugar, es necesario precisar a cuánto ascenderán los ingresos que proporcionarán los bienes propiedad del Municipio por su explotación, enajenación o rendimiento;
- b) En seguida, determinar los servicios administrativos que los particulares solicitarán al Municipio, y cuyo costo es recomendable recuperar íntegramente mediante derechos o tasas;
- c) En tercer término, precisar los servicios municipales que beneficiarán a toda la colectividad, pero en forma muy especial a determinadas personas, cuyo costo puede recuperarse por la aplicación de la contribución especial, de la que la contribución por mejoras es la figura principal;
- d) Precisados los ingresos que rendirán los bienes del Municipio, los que se obtendrán por la prestación de servicios municipales requeridos por los particulares, así como los que se percibirán de aquellos habitantes que en forma especial se beneficiarán con ciertos servicios municipales generales divisibles, se deberán establecer los impuestos que aun sean necesarios para cubrir el presupuesto. Estos los podemos clasificar en: de participaciones y propios.



Los impuestos de participaciones son las cantidades provenientes de la aplicación de un impuesto federal o estatal, en el que el Municipio tiene derecho sobre su rendimiento. Los impuestos propios son aquellos que gravan actividades cuyo rendimiento corresponde al Municipio en forma íntegra.

- e) Dentro del rubro de los aprovechamientos debemos incluir todos los ingresos que percibe el Municipio no reputados como productos, derechos o tasas, contribuciones especiales o impuestos, en los que hay fuentes que proporcionan o pueden proporcionar ingresos de consideración, en ocasiones superiores al rendimiento de un gravamen, como, por ejemplo, los que se perciben por concepto de multas, y
- f) Por último, tenemos a los empréstitos como fuente de recursos muy importantes para los Municipios, aún no explotada debidamente.

III. SELECCIÓN DE LAS FUENTES TRIBUTARIAS

No siempre es recomendable que por toda clase de servicios administrativos que se soliciten a las autoridades municipales se deba pagar necesariamente su precio. Tampoco en toda clase de servicios públicos generales divisibles debe pretenderse recuperar parte de sus costo, y es mala política la de gravar con impuestos hasta las menores actividades económicas que realicen los habitantes, pues es precisamente al fisco municipal a quien el contribuyente más exige por lo que paga; a quien más se le oponen los pagos y en quien desemboca todo desahogo contra lo que represente un Erario Público.

La Hacienda Pública Municipal

Ante la imposibilidad de enumerar los servicios administrativos que presta el Municipio y por los cuales es recomendable la recuperación de su costo, mediante el pago del precio correspondiente, es preferible señalar los dos tipos de servicios en los que no es recomendable que el Municipio recupere su costo o exija precio alguno. Esos casos de excepción son los siguientes:

a) Cuando el pago del precio sea un estorbo de importancia para la obtención del bien común buscado. En efecto, el cobro de un precio aun cuando éste se político, muchas veces constituye un freno a la finalidad buscada por la autoridad con la prestación del servicio, caso en el que es preferible que se abstengan de percibir cantidad alguna.

Por ejemplo, en el servicio escolar de educación primaria elemental que el Municipio debe prestar, un precio irrisorio o sea eminentemente político puede constituir, en muchas ocasiones, un serio obstáculo para que familias de escasos recursos económicos inscriban a sus hijos en las escuelas correspondientes.

b) Que la solicitud de prestación de un servicio sea consecuencia forzosa o caso forzoso del cumplimiento de una obligación impuesta por el mismo Municipio, excepto si esa obligación está relacionada con actividades lucrativas.

Hay obligación de votar en las elecciones municipales y para hacerlo debe obtenerse del Municipio la boleta de elector correspondiente, con lo que se debe solicitar un servicio a la autoridad para cumplir con la obligación que ella ha impuesto por lo que sería injusto que para satisfacerla se pretenda exigir un precio por el servicio que se presta.

En cambio, no es criticable que se pague el precio del servicio, cuando no obstante solicitarse porque lo exija la ley, se experimente un beneficio económico.



Hay obligación de que todo aparato de pesas o de medir que se utiliza en el comercio, se someta periódicamente a revisión; por lo tanto, si todo comerciante, como consecuencia del servicio que se ha obligado a solicitar, experimente un beneficio económico, justo es que pague el costo del mismo.

La contribución especial es una figura jurídica tributaria que podemos considerar todavía como de reciente creación y que no se encuentra debidamente explotada por los Municipios, ya que a través de ella puede recuperarse si no la totalidad cuando menos buena parte del costo de un servicio municipal de carácter divisible, de servicios municipales que benefician en forma general a toda la colectividad y de manera muy especial a determinados habitantes.

Dos son los tipos de contribuyentes que la doctrina encuentra en esta figura:

a) Aquéllos que encontrándose en determinada situación experimentan una particular ventaja económica, como consecuencia de una actividad administrativa de interés general. Estos sujetos son los propietarios de los inmuebles que se encuentran dentro del área geográfica en la que se estima que se derramarán los beneficios económicos producidos por una obra ejecutada por el Estado. Estas obras son: Apertura o ampliación de calle o avenida; creación o ampliación de parques o jardines, y urbanización de la vía pública; etcétera.

b) Aquéllos que como consecuencia de las cosas que poseen o del ejercicio de una actividad industrial, comercial, o de otra actividad provoquen un gasto o un aumento en el gasto público. Quien pretenda, por ejemplo, crear un fraccionamiento, sea popular o residencial, debe considerar que va a provocar un nuevo gasto o un aumento en el gasto municipal.

En efecto, la creación de un nuevo centro de población origina para el Municipio problemas tales como un mayor consumo de agua potable y , por lo tanto, necesidad de realizar obras de captación e introducción de dicho líquido; ampliación de los servicios de seguridad, de limpieza, de escuelas, de áreas verdes, etc., por lo que es justo que el fraccionador contribuya de manera muy especial a satisfacer ese aumento del gasto público, mediante la entrega de las superficies requeridas para parques y jardines, para construcción de una escuela

y de un mercado, y la aportación económica para la introducción de agua potable, etcétera.

La única excepción que puede señalarse para la aplicación de la contribución especial la encontramos en aquellas obras municipales que con su sola explotación permitirán la recuperación de su costo, en las que no es recomendable su exigencia. Por ejemplo, la construcción de mercados.

Por el impuesto, que es el que proporciona los mayores ingresos, los Municipios perciben recaudación, tanto por las participaciones que les corresponden en el rendimiento de impuestos federales y estatales, como del rendimiento de los establecidos como propios. Esta fuente impositiva debe aplicarse esencialmente a la propiedad de inmuebles, a las actividades mercantiles e industriales, a las actividades agrícolas y ganaderas, etcétera.

IV. CARACTERÍSTICAS QUE DEBE REUNIR EL TRIBUTO MUNICIPAL

Atendiendo al tipo de contribuyentes que tiene el Municipio, a su número y al contacto casi diario que con ellos se mantiene, el tributo municipal debe llenar las siguientes características:

- a) Sencillo en su redacción para su mejor comprensión, por lo que es recomendable que en los ordenamientos que se expidan se use un lenguaje liso y llano, exento, hasta donde sea posible, de términos eminentemente técnicos o jurídicos.
- b) Ágil en su determinación que fácil y rápidamente pueda precisarse la cantidad a pagar por el contribuyente;
- c) Económico en su recaudación, lo que permitirá destinar el máximo a servicios públicos, y
- d) Cómodo en su cobro, esto es, debida selección de la época de pago; evitar molestias y la realización de engorrosos trámites administrativos o de largas esperas para el pago.

El Municipio es el sujeto activo que tiene como contribuyentes a toda una gama de personas, desde el comerciante, el industrial, el ganadero, el profesional, el



propietario de inmuebles, etc., hasta el simple estudiante y ama de casa. De los tres sujetos activos –Federación, Estados y Municipios- estos últimos son los que tienen contacto más cercano con los contribuyentes y, por lo tanto, los más expuestos a críticas y a sufrir las contrariedades y el mal estado de ánimo de los mismos, no sólo cuando existen malas administraciones municipales, sino cuando las hay por parte de la Federación o el Estado.

Cuotas Tasas o Tarifas a implantarse

De los impuestos. En la actualidad, salvo verdaderas excepciones, los Municipios en Latinoamérica requieren en alto grado de establecer cuotas, tasas o tarifas que contribuyan a hacer ágil la aplicación de los impuestos, pues son los Municipios los que con mayor desesperación necesitan que la administración de los gravámenes sea lo más económica posible. Por ello atendiendo a la actividad o clase de contribuyentes, debe implantarse la cuota, tasa o tarifa que proporcione los mayores rendimientos posibles. Así tenemos:

a) *La ganadería.* Lo ideal es establecer una tasa o tarifa que se aplique en atención al valor del ganado objeto de la operación, pero la experiencia ha demostrado que cuando ha sido así, hay continuo contubernio entre los ganaderos y los compradores del ganado para facturar a precios inferiores a los reales. Además, es muy difícil controlar las operaciones que se realizan entre ganaderos y los compradores del ganado para facturar a precios inferiores a los reales. Además, es muy difícil controlar las operaciones que se realizan entre ganaderos, por lo que es de recomendarse que, mediante estudios económicos, se asigne una cuota fija por cabeza de ganado que se enajene.

Como las transacciones con ganado son de difícil verificación y sólo tienen dos puntos u operaciones de control, que son el de exportación y la entrada a los rastros para su matanza, es por lo que en el primer caso, atendiendo a la clase o tipo de ganado, debe asignarse una cuota fija de impuesto a pagar, independientemente del importe de la operación y una cuota por kilo en el

segundo caso. Es injusto que en la matanza de ganado se exija una cuota fija, independientemente del peso del animal.

b) *La agricultura.* Como el grueso de los agricultores de escasos conocimientos, de baja capacidad económica y, además, permanece alejado de problemas administrativos, es de recomendarse que, mediante estudios económicos, se les determine la cantidad a pagar atendiendo a la superficie y a la clase de productos que cultiva. En tratándose de citricultores, por ejemplo se puede simplificar aún más el impuesto a pagar, mediante la adopción de una cuota específica por árbol de producción.

c) *Del comercio y la industria.* De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, los municipios no pueden gravar ninguna actividad empresarial, recibiendo a cambio cantidades mensuales provenientes de lo que les corresponde en la participación estatal en los términos de dicha Ley, no siempre suficiente como para satisfacer con los demás recursos las necesidades sociales a cargo de ellos, obligando, como ya hemos visto, a un municipio a crear un impuesto sobre ingresos mercantiles disfrazado de contribución por mejoras y a otro un impuesto de radicación, ante la angustia de falta de recursos.

La coordinación fiscal impuesta por la Federación ha lesionado la economía de los municipios importantes del país, por cuanto que antes de la coordinación percibían más. Sin embargo, la mayoría de los municipios sí han resultado favorecidos, pero ante el déficit en la recaudación tributaria las necesidades sociales a su cargo los han desbordado, incurriendo en contante adeudo con la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional del Agua.

En los derechos o tasas, la doctrina recomienda que el sujeto activo, en tratándose de la prestación de servicios administrativos, recupere sólo el costo de los mismos, pues si el precio a pagar está muy por encima de él, entonces estaremos en presencia de un impuesto y no de un derecho o tasa.

Sin embargo, la regla anterior debe tener sus casos de excepción. En ocasiones, el Municipio puede determinar el costo de un servicio, pero no la medida en que será solicitado o utilizado por el habitante. En unos casos no sería justo que pagase el mismo precio quien utilice el servicio con moderación, que



aquél que lo utiliza en abundancia; pero en otros ante la imposibilidad de distinguir, es correcto que los usuarios paguen cantidades iguales. Por ejemplo, el caso del servicio de transportación municipal: paga lo mismo quien utiliza el servicio para viajar seis cuadras, que quien viaja diez, doce o más cuadras.

Pero en tratándose, por ejemplo, del servicio de agua potable, no es correcto que se aplique solamente una cuota fija a pagar por m³ de agua consumida, sino que lo adecuado es la implantación de una tarifa progresiva. A mayor consumo, aplicación de mayores tasas. Contribuirá a hacer más justo lo anterior, el que se distinga, además entre el consumo de las zonas residenciales de primer orden, y el de aquéllas que no lo son.

En la contribución especial, la cantidad a pagar se debe obtener mediante la derrama del costo del servicio público general divisible entre los propietarios de los predios situados dentro del área geográfica en que el legislador estima que se alcanzarán los beneficios de la obra, atendiendo a la superficie que se posee y su cercanía a la obra ejecutada.

Esta figura debe aplicarse con mucho cuidado, pues puede crear graves malestares⁶ y contribuir a que propietarios de baja capacidad económica se vean desposeídos de su propiedad por la falta de pago, o bien obligados a enajenar, sin aprovecharse de los beneficios económicos de la obra.

V. DE LOS EMPRÉSTITOS

Esta fuente de ingresos no ha sido correctamente aprovechada por los Municipios, pues a través de ella podrían satisfacerse necesidades que permitiesen recuperar su costo y, por ende, pagar el empréstito.

El Municipio, para la realización de obras de servicio público general divisible, podría financiar su costo a través de empréstitos, previendo el pago de los mismo con la recuperación de su costo mediante la aplicación de la figura jurídica tributaria de la contribución especial. Asimismo, podría recurrirse a este tipo de financiamiento para obras o servicios que con su sola explotación pueden

⁶ La aplicación de este tributo hace pensar de inmediato al contribuyente en qué es lo que se hace con lo que se recauda por concepto de impuestos.

pagarse, como por ejemplo, la construcción de mercados, aeropuertos municipales, servicios de transportes urbanos, etcétera.

Lamentablemente, salvo verdaderas excepciones, las experiencias que se han tenido con estas fuentes de ingreso no han sido satisfactorias. Ello es imputable a erróneos estudios económicos o a fugas, que impiden que la obra o el servicio financiado pueda satisfacer los adeudos en las condiciones y plazos originalmente señalados, por lo que las restante fuentes de ingresos soportan el pago de los adeudos, con grave perjuicio de otros servicios municipales, pues en esos casos los rendimientos del servicio municipal financiado quedan afectados durante un buen número de años, en exceso de lo planeado. Es por esto que las autoridades estatales deben intervenir en la contratación de empréstitos por parte de los Municipios, con el objeto de evitar endeudamientos en exceso de capacidades de pago, sobre todo, para obras que no pueden satisfacer su costo.

Sin embargo, los empréstitos, como fuentes de financiamiento de servicios municipales, son de suma importancia y bien planeada su contratación, los beneficios económicos que experimentarían los habitantes, serían extraordinarios.

En la actualidad peligrosa se ha vuelto esta figura como medio de financiamiento de obras municipales por la desviación de los recursos, salvo para la construcción de mercados e introducción de agua potable o de drenaje para la intervención del banco de obras y Servicios Públicos, que es oficial.

VI. EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO⁷

La Constitución Mexicana, bajo el sistema federal que adopta, reconoce, la existencia de tres entes con facultades impositivas: la federación los estados y los municipios. El hecho de que puedan existir tres impuestos idénticos gravando el mismo objeto, pertenecientes a tres entes, o bien tres sistemas impositivos,

⁷ Margáin Manaotou Emilio, "Nociones de Política Fiscal", México, Ed. Porrúa, 1998, pp.220 y ss.



indudablemente que ello afecta a la marcha económica del país. Si a lo anterior agregamos que el fisco local puede actuar en forma independiente del fisco federal, complicando ello las obligaciones a cargo de los contribuyentes; que el Distrito Federal, sede del gobierno federal, también posee impuestos locales; que hay estados productores, que son los ricos que exportan parte de su producción hacia los estado consumidores, que son los pobres, absorbiendo buena porción de la economía de estas entidades sin pagar impuestos en las mismas, tenemos que concluir que todo esto viene a influir en la vida económica de los habitantes del país.

El problema económico que deriva de la triple imposición nacional, ha sido atacado por la federación de manera especialmente durante cerca de los últimos cincuenta años, siempre sobre la base de no debilitar al federalismo existente.

Primero, a fines del siglo XIX, se logró que se reconociese por las entidades federativas que sólo la federación podía gravar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional con impuestos aduaneros; la circulación de ellos por territorio nacional; el establecimiento de impuestos diferenciales etc. Lo cuál se incorporó en el artículo 117 Constitucional

Por reforma introducida en la Constitución en el artículo 73 fracción XXIX, en 1942, se señalaron cuáles son las fuentes económicas que sólo la federación puede gravar y que ha dado origen a lo que se conoce, como “fuentes exclusivas de la federación”; sobre las restantes no previstas en esta disposición, tanto la federación, los estados y los municipios concurren a gravarlas y se conocen como “fuentes concurrentes”.

No obstante que los estados delegaron a la federación las facultades para gravar en forma exclusiva determinadas fuentes económicas, la federación se arroga facultades que no le corresponden para gravar otras fuentes económicas no delegadas por los estados, con lo que según unos se viola el pacto federal; pero según otros, no hay tal violación en virtud de que la federación puede establecer las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto, en los términos de la fracción VII del mismo precepto constitucional.

La Hacienda Pública Municipal

Desde la década de los treinta la federación empezó a invitar a los estados para que se coordinasen en los impuestos federales similares a los que éstos mantienen en vigor, a condición de que deroguen todos los tributos que en una u otra forma gravan lo mismo. Así se logró que los estados se coordinasen al impuesto federal a la producción y consumo de cerveza, de cerillos y fósforos, de energía eléctrica, etc., y una vez que hubo mayoría de entidades coordinadas, la federación promovió la reforma constitucional correspondiente, contando con el voto de las entidades coordinadas y en tal forma se fue apropiando de importantes fuentes económicas.

Por ello los estados, sobre todo los más importantes, al surgir nuevos impuestos federales con el atractivo de la coordinación y participación en el rendimiento del impuesto, siempre que derogasen su impuesto local gravando la misma fuente económica, como el de aguas envasadas, cemento, ingresos mercantiles, etc., se abstuvieron de coordinarse.

En 1969, al crear la tasa especial del 10% en el impuesto sobre ingresos mercantiles, se consignó en la ley de la materia que tendrían derecho a participar en el 40% del rendimiento de esta tasa las entidades que se coordinasen a ella, aún cuando no lo estuviesen con la tasa general; en el entendido de que las entidades que no lo hicieren perderían su participación, que engrosaría a las arcas de la federación y con ello obligando a los contribuyentes de esas entidades a pagar tres impuestos en lugar de uno: la tasa especial del 10%, la estatal del 1% más 15% adicional y la municipal del .20%. El atractivo para los estados renuentes a la coordinación fue extraordinario: derogar el 1.2% y adicional, a cambio de un 4%.

En diciembre de 1972 se deroga la tasa local en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles del 1.2% que se otorgaba a los estados coordinados, creándose una sola tasa general del 4% con derecho a participar en ella en un 45% de no existir coordinación, los contribuyentes de esas entidades reacias cubrirían: la tasa general del 4% y diversas especiales que van del 5, 10, 15 y 30%; la tasa local del 1% y adicional y la municipal del .20%.



Como es natural los contribuyentes de las entidades no coordinadas fueron los que mas presión hicieron para que sus gobernadores procedieran a aceptar la coordinación. El mismo procedimiento se siguió con el resto de los impuestos federales gravando fuentes concurrentes, desapareciendo los impuestos estatales y municipales.

Es indudable que desde el punto de vista económico lo ideal es que exista, como lo ha dicho la Suprema Corte de Justicia de Argentina, para un solo territorio un solo impuesto. Sin embargo; hay que aducir que esto constituye un fuerte ataque al pacto federal.

El gobierno Federal americano promovió reformas a su sistema impositivo con el fin de otorgar participación a estados y municipios en el rendimiento del impuesto sobre la renta, siempre que no mantuviesen en vigor leyes o sistemas que contuviesen, por ejemplo, indicios de discriminación, pero hubo algunos municipios que renunciaron a esa participación, no porque desearan tener en vigor leyes consideradas como discriminatorias, sino simplemente porque sabían que si aceptaban esa participación ya no iban en el futuro a poder dejar de prescindir de ella, con lo cuál consideraban que ponían en peligro su independencia o libertad económica y de actuación frente a la federación.

En México por razones políticas, ninguna entidad federativa se ha distinguido por su celo soberano.

En tanto se desarrollaba el sistema de coordinación en materia impositiva, se sostuvo la tesis de que siendo la nación la propietaria originaria de los bienes y recursos naturales a que aluden los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional y la federación su representante, sólo ésta podía gravar esos bienes y recursos naturales a que aluden los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional y la federación su representante, sólo ésta podría gravar esos bienes y recursos naturales. Los estados no objetaron esa tesis y así se empezó a observar entidades ricas en dichos bienes y recursos, pero pobres en lo económico por carecer de otras fuentes económicas.

VII. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL LCF 1978

La Hacienda Pública Municipal

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Emilio Margáin Manaotou

En enero de 1978 entró en vigor una parte de la actual Ley de Coordinación Fiscal LCF, conforme a la cual la federación otorga a los estados y municipios participación en los impuestos federales, salvo los aduaneros y alguno otro, bajo un sistema que no inspira confianza a los señores gobernadores ya que será el gobierno federal la que haga la distribución que corresponda. Para apoyar este nuevo ordenamiento, que examinado con detenimiento sólo permitirá a los estados y municipios a establecer no más de cuatro o cinco impuestos: predial, sobre nóminas, sobre traslación de dominio, a los profesionistas independientes y sobre automóviles usados que enajenan particulares a particulares, *lo que se expresa en la Exposición de Motivos :*

El Ejecutivo de mi cargo, con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, somete a la consideración del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal, la cual se fundamenta en las siguientes consideraciones:

La revisión que se ha efectuado de los principales impuestos de la Federación a que se refieren Iniciativas presentadas por separado a Vuestra Soberanía, conducen necesariamente a considerar el problema de coordinación fiscal entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha separado las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, con la sola excepción de la fracción XXIX del artículo 73 que se adicionó a la Carta Fundamental y que reservó algunas fuentes que se decidió quedaran gravadas exclusivamente por la Federación; pero en dicha fracción no quedan comprendidos los principales impuestos federales y, por otra parte, nuestra Carta Fundamental no establece impuestos reservados en forma exclusiva a los Estados, ni a los municipios.



El sistema constitucional permite a la Federación, en los términos de la fracción VII del artículo 73, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los Estados, con apoyo en el artículo 124 tienen facultad para establecer las contribuciones

necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 da facultad a las Legislaturas de los Estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos Municipales.

Doble o múltiple tributación interior

La circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales; estatales y municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de Federación y Estados.

Debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31 de su texto; pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. La conclusión correcta no puede ser otra que la que el constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de Federación, Estados y Municipios.

Lo antes señalado no impide, sino por el contrario supone, que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente.

La Hacienda Pública Municipal

Con esta prudencia ha ocurrido que ciertos gravámenes, como los relativos a la propiedad raíz, han venido quedando reservados, de hecho, a los Estados y otros como el de la renta que grava a las empresas, han sido establecidos únicamente por la Federación.

La prudencia de los legisladores federales y estatales los ha llevado incluso a buscar acuerdos para que sólo una u otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para Federación y Estados. Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva.

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

El ejemplo más característico de armonía o coordinación entre Federación y Estados en materia fiscal, lo constituyó el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, por medio del cual se establece un gravamen sobre el comercio y la industria que se comparte entre Federación, Estados y Municipios, en relación con el cual sólo legisla la Federación y los Estados han realizado una amplia colaboración en tareas administrativas.



La uniformidad del impuesto al comercio y a la industria ha facilitado su desarrollo, al evitar que surjan barreras o restricciones entre los Estados, las más severas de las cuales suelen ser las de carácter fiscal. Ello ha hecho también innecesario que el Congreso de la Unión haga uso de las facultades que le concede la fracción IX del artículo 73 de la Constitución Política.

Paralelamente y en muy diversas materias, los Estados se han venido acogiendo a participaciones otorgadas por las leyes federales, absteniéndose de gravar las mismas materias en los términos previstos en aquellas leyes; pero como el sistema de participaciones se desarrolló históricamente en diversas etapas y conforme a diferentes criterios, resulta que el conjunto del sistema tributario federal, falta racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos en que sí se otorgan participaciones y aquellos otros cuya recaudación se destina exclusivamente a la Federación. Falta también uniformidad y armonía en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diversas entidades federativas.

Finalmente, la decisión de la Federación de transformar y modernizar el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y sustituirlo por el impuesto al valor agregado, como en Iniciativa por separado se ha propuesto a Vuestra Soberanía, obliga a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un solo sistema al cual la presente Iniciativa llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Dentro de dicho sistema, ya no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la

La Hacienda Pública Municipal

Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. El mayor dinamismo del sistema fiscal federal en su conjunto, comparado con el de los impuestos federales participables. Esta relación es de 12.07% en el año de 1978. Es decir, que el conjunto de participaciones que recibirán los Estados en este ejercicio en ingresos mercantiles, impuestos especiales y otras contribuciones de la Federación, es el 12.07% de la recaudación federal total.

Esta iniciativa no propone el aumento de este tanto por ciento, no obstante que se reconoce que en general, los Estados sufren serias carencias financieras; pues la relación ingreso gasto de la Federación no hace posible efectuar en el ejercicio de 1979 una mayor transferencia; pero al establecer el por ciento de la misma en la ley, evitará que se siga deteriorando este importante renglón de ingresos de los Estados; al mismo tiempo que los hace compartir el aumento que en el conjunto del sistema fiscal espera la Federación. Por otra parte, el sistema facilita a futuro mejorar la participación global de los Estados en la medida en que lo permitan las condiciones financieras de la Federación. Esta mayor transferencia a futuro, habrá de justificarse mediante la asunción por parte de los Estados, de obras públicas y servicios de carácter local, que serán realizadas o prestados con más eficiencia por las entidades federativas y que viene realizando la Federación ante la falta de recursos económicos de aquellas. Estamos convencidos de que una mejor distribución del ingreso fiscal entre Federación y Estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro federalismo.

Llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la



base y garantía de nuestro desarrollo democrático. Por ello, desde ahora, se mantiene en el contenido de la presente Iniciativa la exigencia de que los Estados que se coordinen, entreguen a sus Municipios cuando menos el 20% de las participaciones que correspondan a aquellos. Exigencia que no es nueva y que se recoge de los textos de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles próxima a ser derogada y de las disposiciones contenidas en la mayor parte de las leyes que establecen impuestos federales participables. No se establecen otras medidas en beneficio de la hacienda municipal, en razón de que conforme al artículo 115 de la Constitución Política, esto es facultad y responsabilidad de las Legislaturas de los Estados.

Los Estados de la República, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, la Secretaría de Hacienda celebrará con ellos, un convenio de coordinación fiscal que les dará derecho a participar en un Fondo General de Participaciones formado con el 13.0% de la recaudación federal total que se incrementará con el por ciento que represente en dicho ingreso de la Federación la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso. Dicho fondo será distribuido entre los Estados conforme a las bases establecidas en la Ley que se propone y que se desarrollen en los citados convenios. A cambio de esta participación, los Estados no impondrán gravámenes o los mantendrán en suspenso, sobre las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables, modalidad que no se hace extensiva en relación a otros impuestos en los cuales no ha existido participación a los Estados.

El acto de adhesión por Convenio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene importancia relevante para los Estados, ya que deja en suspenso, mientras dura el convenio, algunos de los

La Hacienda Pública Municipal

impuestos establecidos por su Legislatura o impone abstención al propio Estado, por todo lo cual el convenio se rodea de formalidades especiales, debiendo ser aprobado, según lo dispongan las normas locales, por la Legislatura de cada entidad.

El H. Congreso de la Unión es también el poder legislativo local del Distrito Federal. Con base en ello, esta Iniciativa propone que el propio Distrito, sin que medie convenio, quede adherido al Sistema de Coordinación Nacional Fiscal al entrar en vigor la Ley a que se refiere la presente Iniciativa.

Los Estados de la República, si así lo prefieren, pueden no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, podrán establecer libremente los impuestos que estimen convenientes, salvo los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en relación con los cuales seguirán recibiendo las participaciones señaladas en las leyes federales.

Las participaciones tradicionales en impuestos federales y aun el funcionamiento del Fondo General de Participaciones que se proponen, tienen como consecuencia que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones. Ello es natural y debido; pero produce el inconveniente de que los Estados de menor desarrollo económico relativo, no obtengan de la distribución de participaciones, recursos que los auxilien para acelerar su desarrollo social y económico. A través de un largo diálogo entre los Estados y la Federación, se ha encontrado un camino para aliviar situaciones como la descrita a través de la creación en forma permanente, de un Fondo Financiero Complementario de Participaciones que se distribuya entre los Estados en proporción inversa a las participaciones que reciban del Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realice la Federación en cada una de las entidades.



En esta forma y tomando en cuenta, además, la población de cada Estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones. Ello ya fue intentado, pero por una sola vez en el ejercicio que termina. El 0.37% de la recaudación total federal, que se propone en esta iniciativa para llevarla al citado Fondo Financiero Complementario, dará a los Estados en el ejercicio de 1979 la cantidad estimada de unos mil millones de pesos. Las entidades que decidan adherirse al Sistema Nacional de Participaciones compartirán los recursos del Fondo General Complementario.

Como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se basará en las leyes y se desarrollará en convenios que celebren los Estados y la Federación, implica que los Estados no graven las fuentes en relación con las cuales reciben participaciones, es conveniente, si se busca preservar dicho Sistema y facilitar su desenvolvimiento futuro, que se establezcan procedimientos para resolver los problemas que pudieren presentarse y mantener las relaciones entre la Federación y las Entidades en un plano constante de entendimiento.

El Estado que se considere afectado por decisiones de la Federación, podrá acudir en juicios de nulidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en lo dispuesto por el artículo 105 de nuestra Constitución Política. Las controversias entre la Federación y una entidad federativa han caído en desuso en nuestro derecho público. Sin embargo, las mismas pueden involucrar importantes aspectos de interpretación jurídica cuya solución adecuada corresponderá a nuestro más Alto Tribunal.

Para ello se establece en esta Ley el procedimiento correspondiente, en la convicción de que con ello se da vida a nuestras instituciones constitucionales.

La colaboración administrativa de los Estados con la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de

administración de impuestos federales, ha sido una fecunda experiencia que ha demostrado un amplio grado de desarrollo de la capacidad administrativa de las entidades federativas. Esta colaboración ha hecho posible, en los últimos años, obtener un importante aumento en la recaudación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles y de otros impuestos de la Federación. Por esta razón la Iniciativa propone institucionalizar los convenios entre la Federación y los Estados para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal. En el caso del Departamento del Distrito Federal y dado su carácter de órgano de la administración pública federal, la colaboración administrativa se realizará con base en acuerdos que dicte el Ejecutivo de la Unión.

La coordinación de los sistemas fiscales de la Federación, Estados y Municipios no se inicia ni termina con la Ley que se propone en esta Iniciativa. Con ella sólo se está cubriendo una etapa más de un proceso iniciado años atrás y que habrá de seguir un largo camino en el futuro. La coordinación fiscal es un proceso dinámico que requiere órganos propios que lo hagan posible, lo vigilen y lo promuevan. Para todo ello se propone que la Ley cree y organice como órgano de coordinación, a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Con ello no se están inventando nuevos instrumentos.

Sólo se está dando vida institucional a mecanismos que el desarrollo de las relaciones entre los Estados y la Federación han ido haciendo convenientes, ellos han sido los creadores y promotores de los adelantos logrados en los últimos años en materia de coordinación fiscal.”

VIII. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL



Han transcurrido mas de tres décadas desde que se implementó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los y estados y los municipios en nuestro país por razones de extensión, riqueza o ubicación geopolítica, lejos de experimentar una evolución sostenida han crecido con ritmo asimétrico ensanchándose cada vez mas la brecha entre los considerados desarrollados y los menos desarrollados, quedando distante el alcanzar

*“una mejor distribución del ingreso fiscal entre Federación y Estados...para el fortalecimiento de nuestro federalismo...y la base económica indispensable parael fortalecimiento de la institución municipal”. En este punto nos es dable recordar que *al inicio de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal*, (Diciembre de 1978 y 1980), que *“contiene la reglamentación del Ramo 28, (Participaciones a Estados y Municipios)... este Ramo se componía principalmente del Fondo General de Participaciones que significó el 13% de los ingresos federales. Los recursos fueron incrementándose paulatinamente al involucrar otros conceptos de la armonización tributaria, hasta significar en 1995 el 18.51 %.**

A partir del año de 1996, estos recursos se constituyen con el 20% de la recaudación federal participable .Ramo 28 : “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” Las participaciones provienen de la distribución intergubernamental de los recursos entre la federación, las entidades federativas (Estados) y los municipios. Entre ellos, se distribuyen la recaudación total de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones federales a estados y municipios están constituidas por dos fondos principales: el Fondo General de Participaciones FGP y el Fondo de Fomento Municipal FFM. Del primer fondo, se le destinan obligatoriamente a los municipios al menos el 20 por ciento de los recursos transferidos a los estados también por dicho fondo. Esta norma data desde 1980 y solo se modificó al desaparecer el Fondo Financiero

Complementario FFC, el cual se distribuía en razón inversa a la distribución del Fondo General de Participaciones FGP es decir--- como ya se mencionó líneas arriba--- la proporción menor del FFC se entregaba a aquel Estado a quien le hubiese correspondido la mayor parte del FGP.

El segundo fondo (Fondo de Fomento Municipal – FOMUN), se conforma con el 16.8 por ciento del 1 por ciento de la recaudación federal participable, y se distribuye a los municipios a través de los estados, garantizando que las cantidades no sean menores a lo recaudado localmente por impuesto predial y por derechos. Con el paso de los años, el Ramo 28 tiene ahora 13 fondos, y 5 formulas específicas con variables adicionales a ellas que urge sean revisadas. De esta manera, las participaciones federales significan la única fuente de recursos descentralizados que se maneja libremente por las legislaturas locales y se convierte en recursos ordinarios y propios para las haciendas municipales y estatales. Participaciones que supuestamente están relacionadas con el concepto resarcitorio de los impuestos que dejarían de cobrar los Estados y Municipios, por entrar a un pacto federal. Hoy el Ramo 28 y sus Participaciones se componen de 13 fondos. De éstos, 5 no se distribuyen entre la totalidad de las Entidades Federativas. Ramo 33 : “Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios”.

Hasta antes de 1990, los gobiernos municipales no recibían de la Federación recursos para aplicar en obras y acciones sociales, bajo la modalidad de transferencias condicionadas. En ese contexto, sus finanzas dependían fundamentalmente de las participaciones fiscales, ya que sus ingresos propios eran sumamente reducidos. A partir de 1990 y hasta 1997, los municipios del país recibieron de la Federación recursos para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para los grupos en pobreza extrema; los mecanismos programáticos utilizados para realizar esas



transferencias tuvieron un espíritu compensatorio. A saber, Fondos Municipales de Solidaridad de 1990 a 1994; Fondo de Solidaridad Municipal, de 1994 a 1995 y Fondo de Desarrollo Social Municipal de 1996 a 1997. La extinta Secretaría de Programación y Presupuesto controlaba dichos fondos, posteriormente fue la Secretaría de Desarrollo Social. La normativa que regulaba su aplicación era federal, de alcance nacional y existía anualidad en el ejercicio de los recursos.

Con el fin de institucionalizar y dar certidumbre jurídica a estas transferencias, así como a otras destinadas a las entidades federativas, (con y para objetivos diversos), a fines de 1997, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para modificar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), mediante la incorporación, a ese ordenamiento, de un Capítulo V, con el cual se constituirían las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. La iniciativa consideraba la creación original de 3 fondos: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). La Cámara de Diputados determinó que se adicionaran otros tres fondos de Aportaciones, a los anteriores, que fueron: de Infraestructura Social Estatal (FAISE), que junto con el FAISM integraría el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); otro para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN – DF); y el de Aportaciones Múltiples (FAM), para transferir principalmente recursos a los DIF ya descentralizados a nivel estatal y a la educación. En 1999 se le agregan dos fondos más para complementar la descentralización de recursos en actividades educativas y de seguridad pública: el Fondo de Aportaciones para la

Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). En 2007 se pasa al Ramo 33 el Programa de Fortalecimiento a las Entidades Federativas (PAFEF) que se ubicaba hasta 2006 en el Ramo 39. Queda así, el Ramo 33 con sus 8 fondos actuales. con fórmulas vigentes desde entonces y causando, con el paso de los años, distorsiones graves en las haciendas estatales y municipales.”

8

IX. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE REFORMA A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 2013

Todo lo anterior motivó que para 2013 se enviara de nuevo, una propuesta de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en cuya Exposición de Motivos se menciona que

“las fórmulas actuales de transferencias del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, contenidas en la LCF, (Ramos 33 y 28), han generado un sentimiento de insuficiencia de recursos en los tres órdenes de gobierno, con la idea generalizada de que el reparto es además, inequitativo. El hecho constatable o no, de que la federación es el ente más eficiente en materia recaudatoria, ha generado un círculo perverso de dependencia de los gobiernos locales, que limita su capacidad de acción frente a las necesidades reales de su población, porque se ha restringido su capacidad de financiarlos. Es común la queja de que los recursos impositivos propios son magros, como lo son las participaciones que reciben, lo cual les proporciona un culpable: la Federación. El esquema de suma cero, que contiene a la LCF, conlleva a que los cambios que

⁸ www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm



históricamente se han propuesto, (de todo tipo y con seriedad), siempre generan estados ganadores y estados perdedores, y la salida más fácil ha sido que el costo de los perdedores, lo cargue la Federación.

En la situación actual de las finanzas federales, esto no es posible, sin que la Federación deje de cumplir con algunas de sus responsabilidades. En cualquier solución que se proponga, un problema es insoslayable: la falta de recursos públicos. Es sabido que la carga fiscal en nuestro país es de las más bajas del mundo, con esto, de no cambiar esquemas de fondo, no podremos financiar nuestro futuro desarrollo...

Y continúa la Exposición de Motivos precitada dando respuesta a sus propias interrogantes como se menciona enseguida :

¿Por qué es importante modificar y actualizar la LCF ?

Para RESARCIR a las Entidades Federativas y Municipios vía el retorno presupuestal monetario que aportan tributariamente al Presupuesto Federal, y esto se lleve a cabo con equidad y transparencia.

Porque con el paso de los años, las 5 fórmulas contenidas en los primeros 4 capítulos de dicha Ley (sin contar las de sus variables de medición), están obsoletas, distorsionan equilibrios inter estatales, demuestran inequidad e injusticias económicas entre lo que los Estados aportan al PIB y lo que la Federación les devuelve fiscalmente.

Porque de sus 13 fondos, que se han ido agregando de 1980 a la fecha, paulatina y de manera no transparente, no todos se reparten entre las 32 Entidades Federativas, originando injusticias geográficas y desequilibrios económicos.

Porque la LCF no contiene normas obligatorias de transparencia, permite reinterpretaciones locales, facilita la inclusión de variables inadecuadas de medición tributaria, y deja a los municipios en

La Hacienda Pública Municipal

estado de indefensión fiscal. ^[1]_{SEP} El objetivo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), es financiar obras y acciones sociales que beneficien directamente a la población en rezago social y pobreza extrema en los rubros programáticos definidos por la Ley de Coordinación Fiscal, que son: (10 etiquetas) ^[1]_{SEP} Agua Potable, Alcantarillado, Drenaje y letrinas, Urbanización municipal, Electrificación rural y de colonias pobres, Infraestructura básica de salud, Infraestructura básica educativa, Mejoramiento de vivienda, Caminos rurales e Infraestructura productiva rural. ^[1]_{SEP} El FAISM es una de las principales fuentes de financiamiento para la dotación de infraestructura y servicios básicos de cuando menos 1,700 municipios del país de tipo rurales y semiurbanos. Este fondo, es la principal vía para financiar obra pública, en virtud de la debilidad de las finanzas de los Ayuntamientos, inclusive, en muchos de esos municipios, sobre todo en los rurales, el FAISM es prácticamente la única fuente de financiamiento para ese fin. ^[1]_{SEP} Las aportaciones totales transferidas a los Municipios, vía el FAISM, en un período de 18 años (de 1996 a 2013), sumaron \$ 432,000 millones de pesos. Es importante señalar que en ese periodo, los siguientes Estados recibieron: Chiapas \$ 53,500 millones; Veracruz \$ 47,000 millones; Oaxaca \$ 40,000 ; y Guerrero \$ 34,000 millones, solo como ejemplo de los más financiados.

^[1]_{SEP} De lo anterior, puede observarse que ello ha beneficiado más a las entidades con menor grado de desarrollo, sin embargo, si bien los indicadores de infraestructura básica también han disminuido, lo cierto es que los grados de pobreza y pobreza extrema, según datos del Coneval, han crecido. ^[1]_{SEP} Las muchas fórmulas actuales de transferencias de la Ley de Coordinación Fiscal, a los Estados y Municipios, (Ramos 28 y 33), pero sobre todo la del FAISM, han generado grandes inestabilidades Financieras y de Planeación a los



Estados y Municipios, y provocado el sentimiento de insuficiencia absoluta de recursos en los tres órdenes de gobierno, lo cual además, induce el sentimiento (real), de que el reparto es inequitativo....

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El Fondo de Aportaciones para el Infraestructura Social (FAIS), se subdivide en 2 fondos (FAISE y FAISM), y está conformado con recursos federales equivalentes al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable (RFP). Sin embargo, en 1998 el FAIS representó únicamente el 2.318 por ciento, y es hasta 1999 que los recursos representan el porcentaje establecido originalmente en la Ley de Coordinación Fiscal. Los dos fondos que lo componen se distinguen porque uno se integra a la hacienda estatal (FAISE), representando el 12.12% del total, mientras que el segundo (FAISM), se dirige a los municipios (87.88%).El FAISM proviene presupuestalmente del extinto Ramo 26 (hoy Ramo 33), su distribución es mensual y se entrega en diez meses, lo que para muchos municipios implica un complicado esfuerzo de planeación y presupuestación.

Los recursos del fondo están etiquetados con base en actividades específicas, es decir, el fondo no puede usarse libremente por los municipios, sino que debe invertirse en diez tipos de obras básicas, ya señaladas. Para la distribución de estos recursos hacia los municipios, los estados pueden optar por 2 alternativas de cálculo: a) utilizar la fórmula federal señalada en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, o en su caso, b) cuando los estados no puedan utilizar la fórmula de distribución federal para sus municipios, la ley exige que la distribución tome en cuenta los siguientes criterios básicos: a) Ingresos: al considerar la proporción de la población

municipal que perciba menos de dos salarios mínimos; b) Nivel educativo: con la proporción de la población municipal mayor de 14 años que no sepa leer y escribir; c) Vivienda: al tomar en cuenta la proporción de la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle; d) Electricidad: es decir la proporción de la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad. En 16 años de creado el FAISM en 1996 - 1998 (Ramo 26 y 33 respectivamente), los municipios del país han recibido \$ 447,000 millones de pesos; y si a eso le aumentamos otros \$ 487,000 millones del Fondo 4 del mismo Ramo 33, denominado FAFOMUN, suman \$ 934,000 millones de pesos.

¿Por que es necesario modificar y actualizar el Ramo 33 ?

Porque en los últimos 14 años, se han transferido casi un BILLON de pesos a los municipios y la población en pobreza continúa creciendo.

Porque las 10 etiquetas actuales del FAISM, limitan la operación de los Alcaldes en materia de acciones para el desarrollo, y al ser exclusivas para obras de infraestructura, nunca se estará en condiciones de superar la pobreza económica de la población. Son objetivos distintos.

Porque las variables de la fórmula actual, ponderan la demografía en exceso, lo cual distorsiona las cualidades diferentes en la geografía municipal.

Porque desmotiva la eficiencia, ya que el Alcalde que va disminuyendo indicadores de pobreza, pierde recursos presupuestales anuales por eficacia.



Porque los municipios urbanos, con más facilidades de obtener recursos propios, son los que se llevan montos mayores del FAISM. Porque la fórmula es discriminatoria, ya que un pobre de cualquier Estado e iguales condiciones de pobreza, puede recibir miles de pesos per cápita más, o menos, que otro de diferente Estado e igual condición.

Porque la fórmula no resiste análisis per cápita de ningún tipo, lo cual de sí misma la hace inequitativa e injusta.

Porque en 16 años de aplicar el FAISM a Estados y Municipios, en 6 años diferentes, los Estados y sus municipios han visto disminuido sus recursos considerablemente, pero, además, pueden pasar hasta 5 años, antes de recuperar el monto que les disminuyeron originalmente.

Porque dadas las condiciones actuales de la fórmula, ésta irá distorsionando más las puntas presupuestales entre municipios de igual condición de pobreza. Entre 2011 y 2012, 16 Estados y 1,261 municipios vieron disminuir sus recursos en más de \$ 5,500 millones de pesos.

*Con lo anterior los alcaldes no pueden cumplir con 2 objetivos fundamentales: Hacer una planeación adecuada de sus prioridades de desarrollo; y menos aún aportar los muchos *pari passus*⁹ que la Federación y los Estados le piden para obras.*

Porque los municipios urbanos, dado el peso de la variables demográficas, siempre se llevarán la mayor parte de los recursos del FAISM.

⁹**pari passu** es un término utilizado en finanzas, bancos, títulos y valores financieros se establece como una cláusula en un contrato financiero para precisar que los créditos deberán de guardar las mismas igualdades de derechos y obligaciones en relación con otras deudas similares de un mismo emisor. El contrario de **Pari passu** sería: primero en tiempo, primero en derecho. <http://www.eco-finanzas.com/diccionario/P/P.htm>

Porque derivado de lo anterior, se beneficia doble e injustamente a dichos municipios muy urbanos con el Fondo 4 del Ramo 33 el FAFOMUN, que se reparte sin más criterio que la población municipal, y con qué objeto ?

Porque la fórmula actual es complicada, inequitativa, distorsionante con el tiempo y los censos. Ya está rebasada, y no cumple ya con los principios de justicia y transparencia.

En 16 años, solo 8 Estados no han perdido recursos en algún año, los otros 24 hasta en 2 o 3 ocasiones. ^[L]_[SEP] Por estas 13 razones, es que la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, de esta H. Cámara de Diputados XLII Legislatura, propone modificar diversos artículos de la LCF, referentes al Ramo 28 y la Fórmula del FAISM contenida en el Ramo 33, (artículos 34 y 35 de la LCF), con los siguientes 6 objetivos y lineamientos:

- 1. Garantizar que al cambio de fórmulas, ningún Estado ni Municipio vea disminuidos sus recursos actuales, a partir de la entrada en vigor de estas modificaciones.*
- 2. Tener por prioridad que los recursos se asignen equitativamente y con los objetivos que el Poder Legislativo les asignó de origen, esto es, fondos resarcitorios (Ramo 28) y compensatorios (Ramo 33) a Estados y Municipios.*
- 3. Presentar alternativas de fórmulas, que paulatinamente estimulen y fomenten el desarrollo y autonomía de los gobiernos locales, y la disminución de la pobreza, agregando indicadores sociales de eficiencia, evaluación y transparencia.*
- 4. Modificar las 10 etiquetas actuales del FAISM, que limitan las decisiones de los Gobiernos Locales.*
- 5. Incluir en el articulado de la LCF, la sanciones necesarias que hasta ahora no tiene, para evitar reinterpretaciones normativas locales, coerciones programáticas, desvíos de*



recursos, la obligatoriedad del flujo de información y otras acciones de participación comunitaria y de transparencia.

6. *Analizar la viabilidad de fusionar el Fondo 4 FAFOMUN con el FAISM en beneficio de los Municipios del país.* ¹⁰

XI. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE REFORMA A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 2014

El 31 de octubre de 2013, fue aprobado por el Congreso de la Unión el paquete económico para el ejercicio fiscal de 2014, en cuya exposición de motivos se señala:

“Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto ante esa Honorable Asamblea, la presente Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece la necesidad de impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno a fin de alcanzar los objetivos nacionales.

México requiere avanzar hacia un federalismo fiscal que coadyuve a establecer con claridad los ámbitos de competencia y responsabilidades de cada nivel de gobierno, a fin de preservar el

¹⁰ iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la **Ley de Coordinación Fiscal** y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental Contabilidad ...www3.diputados.gob.mx/camara/.../SCANN_iniciativa%20_LCF.pdf ;reformas que *Finalmente se publicaron en el DOF del 09 Diciembre de 2013 “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.”*

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_ref34_09dic13.pdf [consultada el 15 de octubre de 2014]

equilibrio de las finanzas públicas y optimizar el ejercicio y control del gasto público en los tres ámbitos de gobierno que redunde en mejores condiciones de vida para los mexicanos. El fortalecimiento del federalismo fiscal constituye uno de los ejes de la reforma hacendaria, tal como se proyecta en el Compromiso 70 del Pacto por México “Fortalecimiento del Federalismo Fiscal”.

En ese sentido, la presente Iniciativa recoge los principales planteamientos formulados por los funcionarios fiscales en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; de aquéllos derivados del diálogo entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios; de la Conferencia Nacional de Gobernadores, y los de las diferentes dependencias federales encargadas de administrar y fiscalizar los Fondos de Aportaciones Federales, a fin de adecuar el federalismo hacendario a la realidad nacional. La presente iniciativa que se somete a consideración de ese Congreso de la Unión propone, se basa principalmente en tres objetivos:

1. Fortalecer la capacidad financiera de los tres órdenes de gobierno, a través de robustecer los incentivos recaudatorios
2. de las entidades federativas y municipios que se otorgan mediante los Fondos de Participaciones Federales.
3. Mejorar la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, a fin de reforzar los objetivos para los que fueron creados; y así asegurar un mejor uso de los recursos, una mayor transparencia en la distribución a las entidades federativas y municipios y, una mayor predictibilidad en los mismos para facilitar la planeación.
4. Apoyar a los municipios del país para alcanzar y mantener finanzas públicas sanas, mediante la implementación de un sistema de estímulos y esquemas dirigidos a garantizar los



pagos en materia de aguas nacionales y el fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial.

Al respecto, es importante destacar que las mejoras propuestas para la distribución de los recursos no reducirán el valor nominal de las transferencias actuales globales para ninguna entidad federativa.

Participaciones Federales

México es uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con menor nivel de recaudación subnacional ya que ésta representa únicamente el 0.7% del Producto Interno Bruto (PIB) considerando los ingresos tributarios locales de las entidades federativas y los municipios. El promedio de la recaudación de los gobiernos locales en los demás países que forman parte de dicha Organización es de 8.9% del PIB¹¹ Aun si se considera solo la región de América Latina, el nivel observado en nuestro país es bajo ya que los ingresos propios de los gobiernos de las entidades federativas y municipios en la región ascienden a 2.3% del PIB, poco más de 3 veces lo observado en México.

Por otra parte, en relación con la distribución de participaciones, la Ley de Coordinación Fiscal vigente contempla un esquema de incentivos asociado a los niveles e incrementos observados en la recaudación local. Con base en estos criterios, el Fondo General de Participaciones (427 mil millones de pesos en 2013, en adelante mmp) reparte 13% de los recursos, y los Fondos de Fomento Municipal (21 mmp en 2013) y de Fiscalización (26 mmp en 2013), distribuyen 31%.

¹¹ Promedio de Países seleccionado en América Latina por la OCDE

La Hacienda Pública Municipal

No obstante lo anterior, dados los bajos niveles de recaudación local, resulta necesario reforzar este incentivo, el cual debe de ir acompañado de una medición más precisa de los ingresos propios locales que permita cuantificar de manera más puntual los recursos efectivamente cobrados por parte de las entidades federativas y municipios. Asimismo, se propone ajustar la estructura de la distribución de forma consistente con los cambios tributarios contenidos en la presente propuesta, así como en las iniciativas que conforman la Reforma Social y Hacendaria.

Por otra parte, en la presente Iniciativa se plantea fortalecer los incentivos recaudatorios que deben tener las Participaciones

Federales, tanto a nivel estatal como municipal, mediante las propuestas que se mencionan a continuación:

1. Se sustituye el “Fondo de Fiscalización” por el “Fondo de Fiscalización y Recaudación”. Los recursos de dicho Fondo seguirán siendo equivalentes al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio y su fórmula de distribución considerará algunas variables de la fórmula actual del Fondo de Fiscalización, a saber: i) las cifras virtuales de la entidad de que se trate, que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria; ii) el valor de la mercancía embargada o asegurada por cada entidad que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria, y iii) la última información oficial de población que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para cada entidad. Adicionalmente, se incorporan las variables de “ingresos de libre disposición” y “recaudación de impuestos y



derechos locales” para incentivar la recaudación de estos últimos y fortalecer las haciendas públicas locales. La propuesta de incorporación de estas variables obedece adicionalmente a la propuesta de derogación del Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios que se incluye en la iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta que integra, junto con la presente iniciativa, la Reforma Hacendaria y de Seguridad Social.

2. La distribución del Fondo General de Participaciones hacia los municipios deberá atender criterios similares a los que usa la Federación para distribuir las Participaciones

Federales a las entidades federativas; es decir, criterios que fomenten la actividad económica y estimulen la recaudación. Lo anterior, permitirá lograr una sinergia recaudatoria nacional que coadyuvará al fortalecimiento de las haciendas públicas locales y a una actividad económica más dinámica. Para mejorar la distribución de los recursos del Fondo General de Participaciones es necesario garantizar la uniformidad de la información que se usa para tal efecto. En ese sentido, sólo se considerará el flujo de efectivo de los importes recaudados de los impuestos y derechos locales, incluido el impuesto predial y los derechos por suministro de agua, mismos que se informarán en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se excluyen los ingresos vinculados con el otorgamiento de beneficios, programas, subvenciones o subsidios dirigidos a determinado sector de la población o de la economía. Adicionalmente, sólo se considerará como recaudación de derechos aquellas

La Hacienda Pública Municipal

contribuciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de las entidades, así como por los servicios que presten en sus funciones de derecho público, lo cual está en línea con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. No obstante, se considerarán los derechos a cargo de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos del Estado.

Para el cálculo de la recaudación federal participable, se propone establecer que no se incluirá el impuesto sobre la renta (ISR) causado por los trabajadores de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios. Lo anterior, en virtud de que las entidades recibirán en su totalidad el mencionado impuesto causado por los empleados de los gobiernos subnacionales, siempre y cuando el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados. Dicha propuesta atiende a la petición de las entidades federativas, formulada a través de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en el sentido de que dicho gravamen sea cien por ciento participable a las propias entidades federativas, en los montos que correspondan a los servidores públicos estatales y municipales.

Adicionalmente, se propone que la aplicación de este criterio, se llevará a cabo de forma simultánea con la implementación de un nuevo esquema de financiamiento educativo, es por ello que se plantea prever mediante una disposición transitoria que la entrada en vigor de esta propuesta será un año después de la entrada en



vigor de las reformas que mediante esta iniciativa se someten a consideración de ese Congreso de la Unión.

Por otra parte, es necesario mencionar respecto del impuesto predial, que México es el país de la OCDE con el menor nivel de recaudación ya que esta representa sólo el 0.2% del PIB nacional, mientras que el promedio de la recaudación en los países que integran dicha Organización es de 1.1% del PIB. La recaudación es superior incluso en otros países con un nivel de desarrollo similar al nuestro. Por ejemplo, en Chile la recaudación de dicha contribución alcanza 0.6% de su PIB. Por lo anterior, es necesario buscar

alternativas para cambiar la situación descrita, contribuyendo al fortalecimiento de los ingresos de los municipios, por lo que en la presente Iniciativa se propone aprovechar las ventajas comparativas y las economías de escala de las entidades federativas, a través de su estructura administrativa y recaudatoria, a fin de que se establezcan medidas que permitan potenciar el cobro del impuesto predial.

En ese sentido, se plantea modificar la fórmula del Fondo de Fomento Municipal con el objeto de incentivar a que las entidades federativas puedan asumir, mediante la firma de convenios, la operación del cobro del impuesto predial de sus municipios, con la finalidad de incrementar la eficacia en el mismo. Cabe destacar que un impuesto predial diseñado adecuadamente tiende a ser altamente progresivo, siendo proporcionalmente mayor para propiedades de mayor valor.

La Hacienda Pública Municipal

La fórmula propuesta garantiza que las entidades recibirán el mismo monto que recibieron de dicho Fondo en 2013, mientras que el excedente se distribuirá en un 70% conforme a los criterios actuales y el 30% restante, con base en el porcentaje que represente el incremento en la recaudación del impuesto predial, respecto de la misma en el total de las entidades que tengan la responsabilidad del cobro del tributo en mención.

Con esta nueva fórmula se advierten los siguientes beneficios para los municipios: i) mayores ingresos propios por el incremento esperado en la recaudación; ii) más ingresos derivados del Fondo

de Fomento Municipal; iii) una participación más elevada de los recursos del Fondo General de Participaciones, como consecuencia del incremento en la recaudación, y iv) menores costos de administración del impuesto, mismos que se absorberán por las entidades federativas aprovechando las economías de escala y sinergias presentes en ese orden de gobierno.

Por último, se considera conveniente proponer el establecimiento de un Fondo de Estabilización de los recursos que corresponden a las entidades federativas por concepto del Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI). En términos generales, los fondos de estabilización constituyen una forma de acumular recursos que permite a los gobiernos compensar las posibles caídas en los ingresos públicos y evitar la afectación consecuente sobre el gasto público.

El Fondo de Estabilización que se propone, se alimentará con un porcentaje determinado de los ingresos excedentes del FEXHI, respecto de lo estimado y calendarizado anualmente. Dicho Fondo



de Estabilización tendrá por finalidad compensar la disminución en la ministración de los recursos obtenidos por el FEXHI respecto de la estimación y calendarización referida. Las entidades federativas que reciben recursos del FEXHI podrán participar en el mismo de manera voluntaria.

ACTUALIZACIÓN DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

En la presente iniciativa se propone derogar la disposición que prevé un destino específico para los recursos que reciben las entidades federativas derivadas de las cuotas aplicadas a la venta

final de gasolina y diésel, así como aquellas disposiciones relacionadas. Lo anterior deviene de la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declarando la invalidez respecto de señalar un destino específico a los recursos referidos.

Asimismo, se plantea reformar el artículo 4o-A de la Ley de Coordinación Fiscal, acorde con la propuesta presentada para modificar la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por el que Petróleos Mexicanos se convierte en sujeto pasivo del impuesto aplicable a las gasolinas y al diesel. En ese sentido, los recursos que corresponden a las entidades federativas (9/11), se entregarán con base en la información que Petróleos Mexicanos proporcione a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De igual manera, se elimina la referencia que señala que las entidades federativas reintegrarán a la Federación los 2/11 de los recursos referidos para conformar el Fondo de Compensación, toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibirá el pago

de dichas contribuciones directamente de Petróleos Mexicanos para conformar el Fondo mencionado, el cual distribuirá a las entidades federativas dentro del mes siguiente al entero de dichas cantidades por parte de Petróleos Mexicanos. Es relevante destacar que las modificaciones propuestas no llevarán a un incremento en el precio de los combustibles para el consumidor final con respecto de los niveles observados en la actualidad.

Adicionalmente se plantea adicionar la responsabilidad de los estados de publicar en sus periódicos oficiales los recursos correspondientes a sus municipios, y en el caso del Distrito Federal los de sus demarcaciones territoriales, por las contribuciones en mención.

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el objetivo de eliminar las situaciones de desequilibrio e inequidad existentes en materia de distribución del ingreso fiscal entre los tres órdenes de gobierno.

En el Capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal vigente se relacionan los organismos a través de los cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento de dicho Sistema:

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



4. La Junta de Coordinación Fiscal.

Además, existen grupos técnicos y de trabajo que fueron creados en el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, para llevar a cabo el análisis, estudios y formulación de propuestas en el marco del federalismo fiscal, así como para dar seguimiento a los temas correspondientes y vigilar el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los trabajos que llevan a cabo dichos grupos son de gran importancia, ya que a partir de los

acuerdos que ahí se alcanzan, se toman decisiones trascendentales para las políticas públicas de las entidades federativas. En ese sentido, con el objetivo de incrementar la Transparencia y el orden de esos trabajos, se propone facultar a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales para aprobar las reglas, reglamentos o lineamientos que estos grupos deberán observar, en su funcionamiento, operación y compromisos para el desarrollo de las funciones que en materia de coordinación fiscal ejercen.

Derivado de los constantes cambios en nuestro país, es necesario que los grupos mediante los cuales se otorga representación a las entidades federativas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal compartan intereses, problemáticas y objetivos comunes. Por lo anterior, se plantea incorporar la posibilidad de que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales pueda proponer una reclasificación de manera unánime de los ocho grupos a través de los cuales son representadas todas las entidades federativas del país. Dicha reclasificación podrá realizarse cada 10 años, con base en un análisis de las características sociodemográficas y geográficas de las entidades.

Para contribuir al fortalecimiento de los municipios de México, se contempla la incorporación de la visión municipal en las actividades que se realicen en los trabajos de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Para tal efecto, se propone incluir al Presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) como invitado permanente a las reuniones de los Funcionarios Fiscales de la referida Comisión.

Fondos de Aportaciones Federales

Las aportaciones federales surgieron como un mecanismo redistributivo de recursos con un destino específico de gasto que al interactuar con las participaciones federales permite que aquellas entidades con rezago económico se vean beneficiadas en mayor medida con recursos federales, sin desincentivar el crecimiento y esfuerzo recaudatorio.

La presente Iniciativa propone modificar la forma de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Actualmente, el FAIS se distribuye en función de la pobreza extrema a nivel nacional, mediante la fórmula del Índice Global de Pobreza, el cual se compone por cinco brechas de las necesidades básicas: ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

La fuente de información utilizada para la distribución del Fondo es la base de datos de la Muestra Censal (cuestionario ampliado) de los Censos de Población y Vivienda que realiza el INEGI, los cuales



se actualizan cada diez años. Si bien el uso de información censal conduce a una mayor precisión en la medición, esto origina un rezago en el reconocimiento de los cambios en las variables consideradas, además de generar variaciones abruptas en los recursos que reciben los estados cuando tiene lugar la actualización, como ocurrió en 2012. Igualmente, la distribución del Fondo se basa en criterios altamente correlacionados con pobreza

y rezago, pero que no están vinculados de forma unívoca con estos conceptos.

Para atender la problemática del FAIS se plantea a esa Soberanía una actualización de la fórmula a partir del incremento en recursos esperado para 2014, la cual esté basada en fuentes de información más oportunas; que se distribuya con base en indicadores directos de pobreza extrema y rezago social, y que tenga un componente que premie la reducción de la pobreza. La actualización de la fórmula permitirá canalizar los recursos atendiendo plenamente el objetivo del Fondo. La medición más oportuna obedecerá al uso de estadísticas de carencias de la población en pobreza extrema publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, información que se deriva del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares que realiza el INEGI bianualmente (cada 5 años en el caso de los municipios) y, por otro lado, permitirá suavizar la transición de los estados que cumplan con el abatimiento eficiente de las carencias en la población.

Se propone mejorar la formula de distribución de los recursos atendiendo a tres componentes:

1. El numero promedio de carencias de la población en pobreza extrema, que por su composición permitirá medir con mayor precisión la intensidad de la pobreza, otorgando mayores recursos a las entidades federativas con pobreza y rezago social.
2. Eficacia en la reducción de la pobreza extrema. Dicho componente busca premiar a las entidades federativas que

focalizan los recursos del Fondo adecuadamente, lo cual se refleja en la disminución de la cantidad de personas en pobreza extrema y la superación de la situación de rezago social de la población.

3. Con la finalidad de evitar una afectación a los objetivos de reducción de la pobreza en las entidades federativas por la nueva formula que se propone, se garantiza un monto fijo equivalente al importe que cada entidad recibió en 2013.

La premisa fundamental al realizar las modificaciones planteadas es que ninguna entidad federativa pierda recursos, lo anterior en virtud de que se pretende que todas las entidades federativas reciban cuando menos el valor nominal de las transferencias del año 2013 y la nueva formula de distribución del Fondo solo se aplicará a las cantidades que excedan el valor nominal de dicho ejercicio fiscal.

Fortalecimiento de la transparencia en la distribución, destino y ejercicio de los Fondos de Aportaciones

Para coadyuvar al fortalecimiento de la transparencia en los mecanismos de distribución de las Aportaciones Federales, así



como de su destino y ejercicio, se propone que todas las dependencias federales responsables de los Fondos de Aportaciones den a conocer en el Diario Oficial de la Federación las formulas y variables de distribución de los recursos.

Por otro lado, para contribuir al fortalecimiento de las haciendas municipales, se somete a consideración de esa Soberanía otorgar la posibilidad de destinar los recursos del Fondo de Aportaciones

para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a la modernización de los sistemas de recaudación locales.

Con el objetivo de hacer más eficiente el ejercicio de los recursos, se propone que los gobiernos de las entidades federativas deberán transferir a los ejecutores del gasto, los recursos que reciban de la federación por concepto de los Fondos de Aportaciones Federales, en un plazo máximo de cinco días naturales.

En materia de seguridad público se precisa y se actualizan los términos del destino de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Asimismo, para fortalecer y contar con un mejor y oportuno ejercicio del gasto, se establece un margen de modificación al programa de gasto de los recursos del Fondo previa justificación y aprobación del Consejo Estatal de Seguridad Pública correspondiente, o la opinión favorable del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de lograr una efectiva y eficiente planeación, programación y presupuestación de las estrategias y acciones a realizar en materia de seguridad pública, ya que en la actualidad las

entidades federativas realizan modificaciones significativas a su programa original, lo que genera elevados subejercicios en el manejo de este fondo.

En relación con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se establece la obligación para las entidades federativas y municipios de presentar informes relacionados con el uso de los

recursos a las Delegaciones Estatales de la Secretaría de Desarrollo Social y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Destino de los recursos

La reducción de la pobreza como uno de los principales objetivos de este Gobierno, es de suma importancia que los recursos federales que se destinan a este rubro se orienten a acciones para fortalecer la atención a la población en dicha situación, así como a obras de alto impacto social que beneficien a los segmentos más pobres de la sociedad.

En tal virtud, con el objetivo de que los receptores de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, cuyo objetivo es beneficiar a la población en pobreza extrema, ejerzan los recursos de forma más eficiente para atender las carencias de la población y con la posibilidad de potenciar su incidencia en el abatimiento de las mismas, en la presente iniciativa se propone establecer como obligación de la Secretaría de Desarrollo Social publicar un Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de los estados y sus respectivos municipios, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social para la medición de la pobreza.



En este sentido, el Informe mencionado en el párrafo que antecede servirá como una guía indicativa para que los estados y municipios puedan determinar las obras y acciones prioritarias a realizar con los recursos del citado Fondo. Adicionalmente, a fin de establecer con claridad el destino de los recursos del Fondo, se enlistan los mismos en grandes rubros, y se detallarán en el catálogo de acciones de los Lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Desarrollo Social.

Asimismo, se propone establecer que dicha dependencia deberá proporcionar capacitación, a los estados y sus respectivos municipios, sobre el funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y el Programa de Desarrollo Institucional Municipal, con la finalidad de obtener mejores resultados en la aplicación de los recursos.

Las carencias de infraestructura, así como las diferencias que existen entre las entidades federativas en su nivel de desarrollo obligan a realizar esfuerzos para consolidar instrumentos de financiamiento para proyectos de infraestructura que contribuyan a su desarrollo. En este sentido, se tiene como objetivo de política pública promover la participación de las entidades federativas para realizar acciones de mejoramiento y la ampliación de infraestructura física en los mismos, las cuales presentan rezagos y desigualdades significativas. El Fondo de Aportaciones Múltiples y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal tienen entre sus destinos de gasto, la realización de infraestructura educativa y de seguridad, respectivamente:

- Los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples pueden emplearse para la construcción, equipamiento y rehabilitación

de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria.

- Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, pueden emplearse para la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y de sus centros de capacitación.

Actualmente, los recursos de los Fondos referidos que se destinan a infraestructura física se pulverizan en varios proyectos que en su conjunto tienen un menor impacto social al que podría alcanzarse con un programa integral de inversiones, vinculado con la política nacional en materia de infraestructura educativa y de seguridad pública.

Así, con la finalidad de enfocar el gasto en obras en infraestructura educativa y de seguridad pública con un alto impacto social, se plantea a esa Honorable Asamblea contemplar dentro de la Ley de Coordinación Fiscal la posibilidad de que los Fondos señalados que correspondan a las Entidades Federativas, puedan afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios que celebren con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de potenciar la inversión en infraestructura en los campos referentes a dichos Fondos.

Regularización del cobro de agua a los municipios



En el artículo 51 del ordenamiento que nos ocupa se establece que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) pueden afectarse para cubrir los adeudos de los municipios por concepto de derechos y aprovechamientos de agua, cuando así lo dispongan las leyes locales. Durante 2007 se otorgó un esquema de incentivos para disminuir los adeudos en materia de agua de los Organismos Municipales y Estatales a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), a cambio de una regularización en el pago futuro a través del otorgamiento de la garantía de pago del FORTAMUN. Esto trajo consigo que 267 municipios se adhirieran al esquema y la CONAGUA incrementara su recaudación y, con ello, sus inversiones.

A la fecha, los adeudos de organismos de agua municipales y estatales siguen siendo significativos: UN total de 105 mmp, de los cuales, 80 mmp son municipales (alrededor del 75% de las participaciones anuales que le corresponden a los municipios). Es importante reconocer la inviabilidad existente para cubrir dicho monto y lo importante que es generar una dinámica de cobro y pago hacia adelante.

Para todos aquellos municipios integrantes de las entidades en cuya legislación se haya establecido dicha opción, se abre la posibilidad de regularizar sus pagos y disminuir sus adeudos, ya sea a través de las retenciones que efectúe la entidad federativa a los recursos que les correspondan del Fondo de Aportaciones en comento o por pagos espontáneos que realicen.

De tal forma, la Comisión Nacional del Agua podrá mejorar su recaudación y con ello realizar inversión en infraestructura que permita abatir el rezago en este sector.

Para no afectar el destino programado de los recursos del FORTAMUN que los municipios tienen previsto recibir durante su administración, la posible afectación de dichos recursos se realizará con incrementos graduales anuales, en tal virtud, en la presente iniciativa se propone iniciar con un límite de afectación de al menos el 50% del Fondo.

Actualmente, no se especifica en el destino de los recursos del citado Fondo, el concepto de “descargas de aguas residuales”. En ese sentido, se propone su adición al artículo 37 y 51 de la Ley que nos ocupa, para expresarlo de manera precisa y que los municipios también puedan regularizar los pagos por este concepto, ya que actualmente los adeudos en este rubro representan alrededor del 90% del adeudo total con la Comisión Nacional del Agua.

Financiamiento bursátil

Actualmente, sólo 14% del total de la deuda de entidades federativas y municipios es colocada en el mercado bursátil, del cual la mitad tiene como fuente de pago participaciones. Una limitante para que el mercado bursátil sea una opción para el financiamiento que contratan las entidades con fuente de pago de participaciones, es el no poder instrumentar el vehículo de pago con la fuente de participaciones direccionada al mismo antes de la realización de la emisión.

Para incentivar que se emplee de forma más dinámica el mercado bursátil en el financiamiento subnacional y con ello, las entidades tengan una opción adicional para obtener recursos en las mejores condiciones posibles, se propone incluir la disposición de permitir afectar participaciones e inscribir en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios a un vehículo



cuya obligación bursátil no se haya formalizado jurídica ni financieramente. Cabe destacar que hay otros beneficios al realizar operaciones a través del mercado bursátil, como la posibilidad de realizar licitaciones, una mayor transparencia y una mayor información sobre las condiciones de financiamiento reflejadas en el precio de los activos en el mercado secundario.

Por otra parte, para evitar distorsiones en las afectaciones, se otorgará un plazo preventivo para realizar la operación de financiamiento de diez días hábiles, en el entendido que de no hacerse la oferta en el plazo señalado, se procederá a la cancelación de la inscripción en dicho Registro y la afectación respectiva. Tratándose de emisiones al amparo de fideicomisos o cualquier otro vehículo, cuya garantía o fuente de pago sean las participaciones, para acreditar la existencia de una obligación, bastará con que se presente evidencia de que el objeto de oferta pública e intermediación en el mercado de valores se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Valores a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Se especifica que las participaciones que correspondan a las entidades y municipios que pueden afectarse para el pago de obligaciones, son las que corresponden al Fondo General de Participaciones y al Fondo de Fomento Municipal. Esta precisión hace más eficiente la instrumentación de la afectación de participaciones y, adicionalmente, dichos fondos son los de mayor peso en el total de las participaciones, representando más del 90% del total de las mismas y, por lo tanto, son suficientes para cubrir el pago de obligaciones. Adicionalmente, el acotamiento del uso, es correcto ya que no todas las participaciones son susceptibles de ser afectadas.

El juicio que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del registro de las obligaciones de los municipios cuando no cuenten con la garantía solidaria de la entidad correspondiente, se hará con base en lo establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Asimismo, para contribuir con la transparencia en la materia, se establece la necesidad de que el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea público y permita la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada Entidad y Municipio, así como el destino definido en el propio documento que formaliza la obligación de la entidad.

Actualización de la Terminología

Con la finalidad de que las entidades federativas y los municipios puedan ejercer el gasto adecuadamente y la fiscalización de los recursos sea más eficiente, es necesario clarificar algunos conceptos ambiguos que dificultan su correcto entendimiento y conllevan a una mala focalización de los recursos; asimismo, se actualizan algunos conceptos por modificaciones de naturaleza diversa.

La imprecisión del concepto “asistencia social” del Fondo de Aportaciones Múltiples genera heterogeneidad en la aplicación de los recursos de dicho Fondo entre las entidades federativas, lo cual es susceptible de observaciones en la fiscalización de los recursos. Por lo tanto, se señala que dicho concepto se entenderá conforme a la Ley de Asistencia Social la cual se refiere, entre otros aspectos, a los sujetos susceptibles de recibir apoyo y a las acciones de



asistencia social, respectivamente. En relación con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se actualiza la referencia terminológica en virtud de la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública.

Actualmente, los estados y municipios presentan dificultades para focalizar adecuadamente los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social debido a la poca claridad de los conceptos “sectores de pobreza extrema y de rezago social”. Asimismo, genera complejidad para comprobar que los recursos se están destinando a dichos “sectores”. En ese sentido, se propone sustituir tales términos, para especificar que los recursos se destinarán a la “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”.

Lo mismo ocurre con el término "intermunicipal" en el caso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal. Al respecto, se propone modificar la redacción, para que se especifique que dichos recursos deberán beneficiar a “población de los municipios y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en el Estado”.

A efecto de evitar que los recursos que reciban las entidades y municipios por concepto de Aportaciones Federales sean considerados como ingresos propios, se elimina dicha posibilidad del artículo 49 de la Ley, por lo que sólo deberán registrarlos en sus respectivas leyes de ingresos y destinarlos a los fines establecidos.

En la presente iniciativa se pretende establecer que los coeficientes C2 y C3 de la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones sean incentivos recaudatorios, para futuras

referencias en la propia Ley. En consecuencia a la modificación propuesta de la fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se plantea eliminar la fórmula alternativa establecida en el artículo 35 de la Ley en cuestión, pues la misma no considera la profundidad de la pobreza extrema. Cabe señalar que la Secretaría de Desarrollo Social establece convenios con las entidades respecto de la distribución del Fondo a nivel municipal, por lo que las entidades cuentan con el respaldo de dicha Secretaría para la aplicación correcta de la fórmula.”¹²

Por su parte, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo BID Luis Alberto Moreno¹³, atinadamente señala que “aunque hay una gran heterogeneidad en los sistemas tributarios de la región,.. las reformas tributarias para el desarrollo inclusivo que requieren nuestros países deben respetar cinco principios básicos:

En primer lugar, las reformas deben incluir impuestos que favorezcan a los pobres.¹⁴

En segundo lugar, las reformas deben establecer sistemas fiscales más sencillos con bases tributarias más amplias.¹⁵

¹² http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/11_lcf.pdf

¹³ Moreno, Luis Alberto, *Recaudar no basta: Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo*, Ed., BID, 2012. pp 32

¹⁴ La primera prioridad es mejorar la progresividad de los sistemas fiscales actuales con un impuesto sobre la renta con menos exenciones, que tenga capacidad redistributiva real y que proteja los ingresos de los hogares más pobres.

¹⁵ La mayoría de los sistemas fiscales de la región son demasiado complejos, debido a una multitud de exenciones y privilegios para ciertas actividades, sectores o grupos de contribuyentes. El resultado son impuestos a menudo distorsionan severamente la asignación de recursos y que generan bases tributarias estrechas y frágiles. Moverse hacia sistemas tributarios sencillos y con bases amplias y que creen un entorno favorable para la innovación y la creación de empresas es una de las apuestas más seguras para conseguir un crecimiento más rápido de la productividad y una mejora sostenible del bienestar y la equidad en la región.



En tercer lugar, las administraciones tributarias deben fortalecerse para que todos los ciudadanos y las empresas cumplan con sus obligaciones tributarias.¹⁶

En cuarto lugar, son necesarios acuerdos y consensos institucionales para garantizar que los gobiernos locales tengan los recursos necesarios para actuar como agentes del desarrollo.¹⁷

En quinto lugar, las reformas tributarias para el desarrollo deberían crear sistemas fiscales que miren hacia el futuro.¹⁸

En relación a los tres primeros principios precitados, en mis obras de **“Introducción al Estudio de Derecho Tributario”**, **“Política Fiscal”** y **“Exegesis del Impuesto al Valor Agregado”**, he argumentado suficientemente además de proponer soluciones al respecto. Los dos últimos principios mencionados por el Presidente del BID enmarcan el tema abordado en éste texto y a ellos me referiré a continuación

VII. AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS.

El principal problema que afrontan los municipios es carecer de una suficiente capacidad económica para lograr satisfacer los servicios y otras prestaciones que se cumplan correctamente atendiendo a las necesidades a cargo de ellos.

¹⁶ Reducir la elevada evasión fiscal y crear instituciones que garanticen que todos los agentes económicos y ciudadanos contribuyan con su parte al esfuerzo colectivo es un elemento esencial de la legitimación social y, como tal, un requisito para la sostenibilidad de cualquier sistema tributario diseñado para impulsar el desarrollo.

¹⁷ Para que la descentralización del gasto público sea sostenible, deben fortalecerse las fuentes de recursos propios de los gobiernos locales. Hay un gran potencial de recaudación local desperdiciado, especialmente en los impuestos a la propiedad.

¹⁸ La región de América Latina y el Caribe goza de una extraordinaria dotación en recursos naturales. No obstante, los impuestos ambientales o el actual diseño de los impuestos sobre las materias primas no reflejan esta situación. Para adaptar nuestro futuro a esta realidad, es necesario que nuestros sistemas fiscales creen incentivos para el uso más eficiente de los recursos naturales finitos de que disponemos, teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones futuras. No podemos darnos el lujo de renunciar a la solidaridad intergeneracional.

El primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresa lo siguiente:

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

El Dr. Adalberto Saldaña Harlow, en su obra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **Comentada**. Para conocer los derechos constitucionales del individuo y de la sociedad”, en su comentario “Base de la división territorial”, inciso a), nos dice: “Así como el artículo 43 establece que los Estados son las partes integrantes de la Federación”, ahora en el texto del Artículo 115 se precisa que “la base de su división territorial (de los Estados) y de su organización política y administrativa”, es el Municipio Libre (aunque ya no soberano como se dice de los Estados en el Artículo 40) y “Debe interpretarse que la base de la organización política y administrativa de la Federación y de su división territorial, son los Estados; de la misma manera, que la base de la organización política y administrativa de los Estados, y de su división territorial, son los Municipios”.¹⁹

Pero los municipios, al igual que los Estados, requieren de los recursos económicos necesarios para poder sufragar los gastos indispensables para atender las necesidades sociales a su cargo; necesidades sociales que van en aumento cada año no así los recursos económicos para satisfacerlos, algunos teniendo un crecimiento económico natural y otros un sensible crecimiento económico, sea por su ubicación atraen inversiones públicas o privadas que los hace desarrollarse con mayor rapidez, no siempre acompañada, esa nueva riqueza con un aumento importante de sus recursos, sea por una mala administración, sea por inversiones suntuosas porque no producen el movimiento económico esperado o porque se presentan desviaciones ilegales de los mismos, en perjuicio de las necesidades sociales a atenderse año con año o porque surgen

¹⁹ Edición 5 de febrero de 2005.



nuevas inversiones que corresponde a los municipios atender, el caso es que la mayoría de ellos recurren con cierta frecuencia a créditos internos que en buen número de casos se desatienden y surge el endeudamiento que va lastrando económicamente a los municipios.

Conforme al artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 115 de esta Carta Magna, se precisan a cargo de los Municipios las funciones y servicios públicos a su cargo, onerosos en sí y, por consiguiente, difíciles o casi imposible de atender totalmente, como son:

- a) El servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abastos;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución federal, policía preventiva, municipal y tránsito, esto es, atender los reglamentos gubernativos y de policía, que el derecho administrativo denomina, reglamentos autónomos.
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera.

En tratándose de funciones o la prestación de servicios a su cargo, como el del agua, seguridad, etc., el tercer párrafo de la fracción III del artículo 115,

La Hacienda Pública Municipal

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Emilio Margáin Manaotou

establece que “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”.

Y en los municipios conurbados, el cuarto párrafo precisa que “Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Asimismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio”, como es el caso de que al otorgarse a los municipios el cobro del impuesto predial, algunos Estados se negaron a entregar el padrón del predial para seguir controlando o participando en la recaudación de dicho impuesto, como el Estado

de México, y, otros, negándose a entregar parte del impuesto predial al proceder a formar dicho padrón.

En la fracción IV, se señala que “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

- 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. 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 determinen por las Legislaturas de los Estados, y como son las que señala la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución.

El problema de los municipios es que carecen de legislatura propia y es la del Estado la que debe aprobar su Ley de Ingresos anualmente y la creación de nueva contribuciones o aumento de las que están en vigor.

Conforme a la fracción III, los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes que puede gravar con impuestos y derechos:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; gravándose solamente la solicitud de estos servicios por prestadores de espectáculos públicos, o son grandes comercios que arrojan extensa basura.

Fuentes de ingresos de los municipios

Iniciemos el examen de las fuentes de recursos económicos de carácter tributario que pueden tener apoyo en la Constitución Federal, como son:

a) Art. 73, fracción X, de la Carta Magna que nos dice:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”.

Si la SCJN resolvió que los Estados pueden gravar con el impuesto sobre nómina a las actividades antes señaladas, visto que dicha contribución no influía en nada en sus actividades, por qué los municipios no pueden establecer contribución similar si ésta no afecta las actividades sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear.

Indudablemente que en forma directa dicho impuesto no influye en las actividades antes señaladas y así se declaró la constitucionalidad al aplicarse al comercio e industria de todo giro, juegos con apuestas y sorteos, etc., pero indirectamente sí, y ello se observó, al establecer los Estados ese impuesto y afectar a los servicios financieros creando los prestadores de estos servicios un beneficio por cheque que se expide por los depositantes de los bancos u ahorradores.

Que este impuesto afecta la contratación de mano de obra, no se duda, pero ese efecto económico no evitó su creación. Que los municipios de crearlo afectarían aun más a la mano de obra, no se duda, pero que no hay impedimento legal alguno de tipo constitucional, ello indica que los promotores de tal contribución solo piensen en la obtención de mayores recursos económicos y se hará presión de carácter político por parte de organismos empresariales y por los Estados y Federación para que en las legislaturas locales no lo aprueben.

b) Art. 73, fracción XXIX; establece que el Congreso tiene facultades:

. . .

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; y
 - f) Explotación forestal.
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Por lo que toca a la energía eléctrica, la SCJN ha establecido jurisprudencia de que los Estados y Municipios no la pueden gravar, problema este que se ha presentado con motivo de que los municipios han creado un impuesto al consumo de energía eléctrica de la vía pública –luminarias- que deben pagar los propietarios de predios con frente a la vía pública.

Que los Estados y Municipios participan del rendimiento de estos impuestos especiales federales, pero existiendo el problema que señala el último párrafo de la fracción XXIX:

“Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”.

Esto es, de los impuestos especiales restantes: producción y consumo de tabacos labrados, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza, ¿por qué los municipios no los pueden gravar o los Estados y se precisa en la ley el por ciento de participación de los municipios?

La Hacienda Pública Municipal

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Emilio Margáin Manaotou

De los servicios públicos a cargo de los municipios que señala el artículo 115, en su fracción III, a excepción de alumbrado público, el resto es gravado por los municipios con derechos o tasas y contribuciones de mejoras.

De los impuestos locales que se han autorizados por el Congreso de la Unión, entre ellos los del artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se otorga participación a los municipios, pero no son suficientes para colmar, ya no la totalidad de los servicios, sino parte de ellos a satisfacción de sus habitantes.

Cuando en un municipio, por su localización, sea cercano a un puerto o zona centro del país con buenas comunicaciones o a la zona fronteriza, esencialmente del norte, se establecen empresas importantes que lo hacen crecer en servicios públicos municipales, pero que no pueden ser gravados más que con el impuesto predial municipal en el que participa el Estado, al poseer el padrón de los inmuebles en manos de particulares, no obtienen todo el beneficio esperado y sí realizan mayores erogaciones en vías públicas, en abastecimiento de agua, energía eléctrica en las vías públicas, limpieza, en seguridad, etc., así como perciben mayores recursos económicos también las erogaciones, en lo antes expuesto les merma capacidad para atender debidamente los aumentos en sus gastos públicos y mayor administración a su cargo.

Lamentablemente, también crecen los problemas de seguridad pública al arribar problemas que no se padecían, como el comercio de drogas. Como ejemplo de lo expuesto tenemos los municipios de Zacatecas y Aguascalientes que con el establecimiento de una fábrica de cerveza y de fabricación de automóviles, los problemas no deseados aparecen al existir una mayor derrama económica producto de la creación de empleos con buena remuneración, un crecimiento comercial e industrial pequeño pero que da origen a demanda de mano de obra, etc., ello viene también a exigir una mayor demanda de recursos económicos para esos municipios.

Y si a lo anterior se agrega, desviación de los recursos por parte de las autoridades municipales o el aumento del costo de los servicios públicos real o simulado, tenemos que la mayoría de los municipios, y Estados también, al



presentarse nuevas autoridades municipales éstas encuentran fuertemente comprometidos en lo económico y en participaciones en impuestos federales y estatales, percatándose que con lo que recaudan y reciben de la Federación y Estados no será suficiente para cubrir todos los gastos municipales, quedándoles como único recurso el solicitar préstamos bancarios con garantía de pago de las participaciones en impuestos federales o estatales, comprometiendo el futuro desempeño de las nuevas autoridades municipales que aparecerán a los dos o tres años, que ahora reclaman el auxilio de la Federación y para ello proponen una ley federal que venga a solucionarles sus adeudos y contar con mayores participaciones.

A lo anterior, los municipios se quejan del atraso con que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega las aportaciones que les corresponde mes tras mes, al retenérseles ilegalmente lo que a ellos les corresponde.¹

Renán Herrera, Presidente de la Asociación Nacional de Alcaldes, que agrupa a ayuntamientos panistas, señaló que se trata de una problemática generalizada que afecta prácticamente a todos los municipios.

Que “en sus informes trimestrales sobre finanzas públicas, la SHCP reporta la falta de entrega de los recursos de distintos fondos aprobados para los municipios y estados.

Que “de enero a junio (del presente año de 2014) estaban programados 4 mil 971 millones de pesos para el Fondo Metropolitano, de los cuales solo se habían repartidos 302 millones.

Que “el fondo para fronteras tenía mil 500 millones y hasta junio no se había entregado ni un peso.

Que “una de las bolsas de recursos que año con año aumenta es la de Programa Regionales que, para el primer semestre tenía asignados 9 mil 16

¹ Verónica Ayala, periódico REFORMA, Sección principal, lunes 1 de septiembre de 2014.

La Hacienda Pública Municipal

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Emilio Margáin Manaotou

millones de pesos, de los cuales solo se había repartido 4 mil 141 millones, es decir, menos de la mitad de lo prometido..

Desconocemos las razones, Hacienda no da un argumento de peso o sólido. No tenemos una razón que nos permita saber por qué el atraso”, manifestó Barbera, Presidente Municipal de Mérida.

“Perdemos el 50 por ciento de nuestra Administración esperando recursos y obras que son para los ciudadanos y que no se pueden realizar por éstas trabas” añadió.

Los apoyos provienen del fondo de distribución municipal del Presupuesto que los Ediles cuestionan con diputados.

“Bárbara Botello, presidente de la Federación Nacional de Municipios de México, que representa a ayuntamientos priistas, “reconoció que, según datos de la SHCP, en el primer semestre del año se había ejercido apenas el 30 por ciento de los recursos del Ramo 23.

“(El retraso) nos complica por la normativa para la aplicación de recursos porque luego nos piden regresar lo que no se ejerció a tiempo, pero que nos llega tarde”, expuso Víctor Pérez, Alcalde de Santa Catarina, que ha recibido solo 40 de 80 millones de pesos para la infraestructura deportiva.

Que “de acuerdo con Hacienda en una muestra de 552 municipios 33.82% le han transferido recursos asignados del Ramo 23 y 66.18% de los ayuntamientos están en espera de fondos”.²⁰

Para la perredista Leticia Quezada, presidenta de la Asociación de Autoridades Locales de México, “el problema del retraso en la llegada de recursos federales a los municipios no radica en la Secretaría de Hacienda, sino en los gobiernos de los estados”.

La Jefa Delegacional en la Magdalena Contreras (del Distrito Federal), quien encabeza la administración del PRD, rechazó que exista incumplimiento en

²⁰ Verónica Ayala, periódico REFORMA, página 9 de la sección citada.



la entrega de los apoyos por parte de Hacienda y sostuvo que es en las Tesorerías estatales donde está el “atorón”.

En respuesta a lo anterior, el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expresó que ella entrega las participaciones correspondientes a los Estados y Municipios, por lo que considera que cree él que son los Estados los que no hacen oportuna entrega a los Municipios y que esas participaciones son por concepto de pavimentaciones, de infraestructura deportiva y de cultura, que se han repartido en su totalidad.²¹

Que “la Secretaría de Hacienda entrega con oportunidad los recursos que están etiquetados directamente a los municipios.

Esto es, que no ha habido demora de los recursos para las erogaciones mencionadas.

Sin embargo, el Presidente del Partido Acción Nacional, se comprometió a exigir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que entregue a tiempo las aportaciones de los fondos federales a las presidencias municipales.²²

“Nos hacemos cargo, como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la necesidad de insistir y exigir suficiencia de los recursos y oportunidad de su aplicación y en sus transferencias, porque estamos ya en el mes de septiembre y gran parte de los recursos aprobados para este año no han llegado”.

El Alcalde de Mérida, Renán Herrera, se quejó de que Hacienda retiene los recursos en demérito de los municipios, y señaló como una gran falla de la dependencia que, cuando al fin llegan, tiene que ser ejercidos en menos de 90 días, esto es, el famoso Presupuesto por Programa que si no se gasta la cantidad asignada para determinado programa, se reduce para el siguiente ejercicio la cantidad que se había signado para el ejercicio anterior.

El moche

²¹ Verónica Ávila, periódico REFORMA, 2 de agosto de 2014.

²² REFORMA, sábado 6 de septiembre de 2014.

La Hacienda Pública Municipal

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Emilio Margáin Manaotou

Otra calamidad para el desarrollo económico de los municipios es lo que se tuvo conocimiento a principios de año, de 2014, y quien sabe desde cuando vienen padeciendo dichos entes, es el famoso “moche” que sufren ellos y que consiste en lo siguiente:

Al aprobarse el Presupuesto de Egresos para el siguiente ejercicio fiscal en el último trimestre del año que concluye, que se aprueba exclusivamente por la Cámara de Diputados en los términos del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se asigna a ciertos Diputados varios millones de pesos para ser entregados a los municipios de la zona en que fueron electos y ello se realiza previa aceptación de las autoridades municipales de repartirse o aceptar ellos, el que parte de la asignación se “reparta” entre los Diputados y el Municipio, de ahí que hoy se hable de “moche”, esto es, si al Presidente Municipal se le propone asignarle una inversión de cinco millones de pesos deberá aceptar que el Diputado únicamente asignará tres o tres millones y medio de pesos debiendo entregarse dos o uno y medio en efectivo para el señor Diputado, lo cual merma la inversión a efectuarse en nuevos servicios municipales o en el mantenimiento de los existentes.

Ha habido Presidentes Municipales que al terminar su periodo de gobierno, tres años, se quejan amargamente del “moche” pues si no lo aceptan no se les asignará los cinco millones y no contarán con el remanente del “moche”. Es triste y vergonzoso para esos Diputados Federales que en su periodo, también de tres años, se retiran millonarios. Esto afecta a los municipios que por inversiones privadas están en pleno desarrollo y requieren de recursos



económicos para contribuir a un óptimo desarrollo y a los importantes que por su crecimiento de población están necesitados de desarrollar obras públicas o adquirir ciertos bienes para la prestación de servicios públicos.

Las adquisiciones municipales

Este es otro problema que padecen el grueso de los municipios: el de adquisición de bienes y de servicios al sector privado: incremento de los precios sobre el costo normal de ellos.

Se supone que un municipio mediano o de cierta importancia debería obtener mejores precios en la adquisición de bienes y servicios frente a los que pagan los particulares o consumidores finales, pero ello no es así, pues el precio aumenta a medida que crece el valor de la operación, esto es, el precio de adquisición aumenta y no en beneficio del fabricante o comerciante sino en beneficio de la autoridad municipal, que confiamos que esto desaparezca en los chicos y medianos pero que no siempre es así, o bien cuando se efectúan adquisiciones suntuarias, como la compra de vehículos nuevos para los nuevos funcionarios.

Los municipios padecen buen número de calamidades “humanas” de sus administradores orillados a ellas o provocados por ellos mismos.

De ahí que bien puede precisarse que en el manejo del gobierno de un municipio el problema “humano” que padecen, hace naufragar el que surjan autoridades municipales que desean actuar con honradez y limpieza.

Lamentablemente Presidentes municipales de cualquier partido político han incurrido, salvo verdaderas excepciones, en el mal manejo de los recursos económicos que por distintos conceptos han percibido, sean por contribuciones, participaciones federales o estatales, endeudamientos con la banca, originando

La Hacienda Pública Municipal

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Emilio Margáin Manaotou

un endeudamiento municipal imposible de cubrir en los tres años siguientes o en seis o nueve años y si los nuevos Presidentes se dedican a cubrir el endeudamiento solo van a concretarse a cubrir los servicios ordinarios y no habrá nueva inversión, pasando su período de tres años sin satisfacer nuevas necesidades municipales, salvo que acuda en su auxilio el Gobierno Federal ya que los señores Gobernadores estatales están heredando una situación económica similar.

Situación Actual del Erario Municipal

Salvo verdaderas excepciones, los Municipios viven en franca bancarrota económica. Sus necesidades crecen en proporción geométrica, mientras que sus ingresos lo hacen en proporción aritmética.

Hoy en día las entidades públicas, llámense Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios, tienen mayores responsabilidades y necesidades que satisfacer. No se desconoce que la Federación tiene a su cargo la satisfacción de necesidades nacionales; que no busca beneficiar a determinada zona del país sólo por razones políticas o de preferencia; que el gasto que realiza tiende a colmar metas imprescindibles de alcanzarse; pero con base en todo esto pretender restar importancia a los Municipios, como entidades públicas que también tienen a su cargo la satisfacción de necesidades sociales similares, es ignorar la realidad.

Cierto es que los Municipios no atienden problemas como el del abaratamiento del costo de la vida; precios bajos en artículos de primera necesidad, construcción de viviendas, educación técnica o superior gratuitas, etc.; pero la existencia de estas necesidades entre sus habitantes, en forma grave y sin satisfacción, les ocasionan serios problemas, que van desde la delincuencia infantil y juvenil, hasta la creación sin ningún control, de nuevos centros de población que carecen de toda clase de servicios públicos, todo lo



cual viene a comprender seriamente las haciendas municipales, de por sí ya pobres.

La falta de recursos, sobre todo en los pequeños Municipios, origina tolerancia de actividades consideradas inmorales, aun cuando no ilegales, así como la aplicación rigorista en extremo de los reglamentos de policía y buen gobierno, con el objetivo lograr ingresos para las arcas municipales. Así vemos cómo la mayoría de los Municipios sin recursos económicos, y también un buen número de los llamados importantes, perciben, si no como principales, elevados recursos de la explotación del vicio (cantinas, bares, casas de asignación, etc.); multas por a detención, con cualquier pretexto, de personas en estado de embriaguez, infracciones de tránsito originadas por cambios en la circulación y que los automovilistas desconocen, sobre todo, por falta de avisos oportunos o señales durante la noche, etcétera.

Agudiza la situación económica de los Municipios la mala administración de los recursos o la sustracción de los mismos en beneficio de sus funcionarios, pues los habitantes se niegan a colaborar con aportaciones mayores a las que las leyes les obligan peleándoles, inclusive, toda gestión tendiente al aumento de los gravámenes o precios existentes.

En esos casos, para que los contribuyentes entreguen más de lo que legalmente les corresponde, los funcionarios municipales deben ser sus amigos o restituirles con favores o privilegios sus desprendimientos, o bien, que simplemente les demuestren su agradecimiento. De no ser así, no hay colaboraciones extraordinarias.

Hoy en día, los Municipios requieren del auxilio económico extraordinario de sus habitantes y para lograrlo sus funcionarios deben no sólo actuar con la mayor limpieza posible en el manejo de los fondos públicos, sino aceptar su participación en la cosa pública mediante el respeto al derecho de voto, y también solicitando su parecer u opinión en las decisiones más importantes, a través de comisiones o consejos de planeación. Únicamente así con el respaldo económico,

moral y cívico de sus habitantes, pueden los Municipios sortear los grandes problemas y satisfacer las crecientes necesidades sociales a su cargo.

Reforma al Artículo 115 Constitucional

Deseando otorgarse una verdadera independencia económica a los Municipios se procedió a reformar el artículo 115 de la Constitución Federal, estableciéndose en la fracción IV que “los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor...”²³

Se les otorga el derecho de percibir:

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

Lo anterior ha favorecido a los Municipios importantes, no así a los pequeños, quienes han visto la resistencia de la administración paraestatal federal para pagar el impuesto predial, debido a que el penúltimo párrafo de la fracción IV establece que: “Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”. Por ello, el artículo 17 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997,

²³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983.



nos dice: “Quedan sin efecto las exenciones relativas a los gravámenes a bienes inmuebles previstas en leyes federales a favor de organismos descentralizados sobre contribuciones locales, salvo en lo que se refiere a bienes de propiedad de dichos organismos que se consideren del dominio público de la Federación”.

Acudiendo a la Ley Federal de Bienes Nacionales y a los ordenamientos similares de los Estados se precisa cuándo se está frente a un bien del dominio público coincidiendo en que los bienes destinados a un servicio público de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo u organismo descentralizado, son bienes del dominio público.

El problema reside en que buen número de organismos descentralizados tienen en propiedad inmuebles que no destinan ni van a estar destinados a un servicio público, pues se han adquirido para construir unidades habitacionales para sus trabajadores o para subdividirlos en lotes habitacionales que enajenan a su personal y se niegan a pagar el impuesto predial en tanto no los enajenan. Pero estos terrenos no pueden considerarse del dominio público.

CONCLUSIONES

El principal problema que afrontan los municipios es carecer de una suficiente capacidad económica para lograr satisfacer los servicios y otras prestaciones de las necesidades sociales a su cargo. Además de carecer de legislatura propia (y es la del Estado la que debe aprobar su Ley de Ingresos anualmente y la creación de nueva contribuciones o aumento de las que están en vigor).

Los municipios, al igual que los Estados, requieren de los recursos económicos necesarios para poder sufragar los gastos indispensables para

La Hacienda Pública Municipal

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Emilio Margáin Manaotou

atender las necesidades sociales a su cargo; necesidades sociales que van en aumento cada año no así los recursos económicos para satisfacerlos.

No hay impedimento legal alguno de tipo constitucional para que los municipios puedan establecer contribución similar a la establecida por los estados sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear.

El objetivo contemplado en la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal de fortalecer a los estados y hacerlos menos dependientes de la Federación no se ha alcanzado y el resultado es exactamente lo contrario.

Las reformas realizadas a lo largo de 34 años de la vigente Ley de Coordinación Fiscal se han dado en dirección del aumento cada año del porcentaje de participaciones hacia los Estados y Municipios, pero se ha dejado de lado el establecer mecanismos para que se entreguen a tiempo y en cantidades suficientes las participaciones y transferencias para satisfacer las necesidades sociales a cargo de dichos entes.

La mayoría de los municipios, recurren con cierta frecuencia a créditos internos que en buen número de casos se desatienden y surge el endeudamiento que va lastrando económicamente a los municipios.

Otra calamidad para el desarrollo económico de los municipios es el famoso “moche” al aceptar “compartir, los recursos asignados, a los diputados para ser entregados a los municipios de la zona en que fueron electos” lo que merma la inversión a efectuarse en nuevos servicios municipales o en el mantenimiento de los existentes.

Otro problema: incremento de los precios sobre el costo normal de ellos, en la adquisición de bienes y de servicios al sector privado.

Los municipios padecen buen número de calamidades “humanas” de sus administradores orillados a ellas o provocados por ellos mismos.



En tanto no se resuelvan estos problemas que aquejan al grueso de los municipios, sin distinguir entre chicos, medianos e importantes, hablar sobre autonomía financiera de ellos es estar divorciados de la realidad en que viven.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y WEBGRAFÍA

Diario Reforma, Sección principal, 2 de Agosto de 2014

Diario Reforma, Sección principal lunes 1 de Septiembre 2014

Diario Reforma, Sección principal sábado 6 de Septiembre 2014

MARGÁIN MANAUTOU Emilio, *Nociones de Política Fiscal*, México, Ed. Porrúa, 1998.

_____*“Introducción al Estudio de Derecho Tributario”*, México, Ed. Porrúa, 2010.

_____*“Exegesis del Impuesto al Valor Agregado”*, México, Ed. Porrúa, 1998.

MORENO, Luis Alberto, *“Recaudar no basta: Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo”*, Ed., BID, 2012.

SALDAÑA HARLOW, Adalberto, *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada”*, México, 2005.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Exposición de Motivos de la Propuesta de la nueva la Ley de Coordinación Fiscal para 1977

Exposición de Motivos de la Propuesta de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para 2013

Ley de Coordinación Fiscal

Diccionario Eco-Finanzas, 2015 [online] Disponible en :

<http://www.eco-finanzas.com/diccionario/P/P.htm>^ [consultado el 12/VI/2015]

KPMG Firma Mexicana miembro de la red de firmas miembro de KPMG afiliadas a KPMG International Cooperative , 2014 (online) Disponible en :

<http://www.kpmg.com/MX/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Estudios/2013/Reforma-Fisca-2014-Final.pdf> [consultado el 12/VI/2015]



DOI 10.36796/biolex.v22i0.164

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA¹

María del Carmen Morales Tostado²
María de los Ángeles Monterde Valenzuela³
Reyna Guadalupe Morales Tostado⁴

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes y evolución de la estructura legal de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. III. Participación de la sociedad civil. IV. Conclusiones

RESUMEN

En la presente investigación, se revisa el marco legal de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, iniciado desde los antecedentes del derecho humano a la información desde una perspectiva internacional. Así mismo, la evolución que ha tenido la estructura legal de la transparencia y derecho a la información pública, brinda seguridad jurídica a los ciudadanos para que puedan acceder a la información que les interese de las gestiones y desempeño del gobierno. También, se revisa el proceso de construcción de ciudadanía, donde el derecho de acceso a la información cobra vital importancia y se investiga el número de solicitudes que han realizado al Instituto Nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (INAI) de 2003 a 2019.

Palabras clave: Derecho de acceso a la información, transparencia gubernamental y sociedad civil.

¹ Los resultados y propuestas de esta investigación se presentaron en en el “2020 Juried Virtual Conference” Western Social Science Association 62nd Annual Conference June 10 through September 30, 2020

² Docente Investigadora de Universidad de Sonora. México. Correo electrónico: carmen.morales@unison.mx.

³ Docente Investigadora Universidad Estatal de Sonora. México. Correo electrónico: angelesmonter50@hotmail.com

⁴ Docente de asignatura. Universidad de Sonora. México. Correo electrónico: reyna.morales@unison.mx

***PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY IN THE RIGHT OF
ACCESS TO PUBLIC INFORMATION***

**María del Carmen Morales Tostado
María de los Ángeles Monterde Valenzuela
Reyna Guadalupe Morales Tostado**

SUMMARY: I. Introduction. II Background and evolution of the legal structure of transparency and the right of access to public information. III. Participation of civil society. IV. Conclusions

ABSTRACT

In the present investigation, the legal framework of transparency and the right of access to public information is reviewed, based on the background of the human right to information from an international perspective, as well as, the evolution that the legal structure of transparency and the right to public information. Also, the citizenship construction process is reviewed, where the right of access to information becomes very important and the number of requests made to the National Institute for transparency, access to information and protection of personal data (INAI) is investigated from 2003 to 2019.

Keywords: *Right of access to information, government transparency and civil society*

INTRODUCCIÓN

Para abordar la temática del derecho de acceso a la información, primero se analiza desde la perspectiva de la percepción ciudadana, luego pasamos al análisis del entorno de los sujetos obligados. En relación a la perspectiva del ciudadano, se critica duramente la función del gobierno, se habla de corrupción, de proteccionismo de grupos políticos, de beneficiar a los accionistas de empresas en donde los servidores públicos otorgan



concesiones, entre otros. Todo esto propicia que no exista confianza en las entidades gubernamentales.

También, se percibe que sujetos obligados a transparentar la información sobre su gestión, así como, a dar respuesta a las solicitudes de información que reciben de los ciudadanos enfrentan diversos problemas para cumplir con las disposiciones que establece en la Ley de Transparencia.

Dentro de ellos, se pueden señalar que en algunos de los sujetos obligados: la documentación no se somete a una clasificación, organización y conservación adecuada, luego la información que se publica en sus páginas electrónicas no está actualizada, o es difícil de interpretar. Otro problema, es el relacionado a las personas que integran el recurso humano de los sujetos obligados, que presentan resistencia al cambio, y el cumplir con las obligaciones de transparencia y de acceso a la información significa una mayor carga de trabajo, ya que se tiene que organizar, salvaguardar y capturar la información para que se pueda poner a la vista de los ciudadanos.

Considerando lo anterior, es una prioridad la transformación de las instituciones públicas, para estar en condiciones de cumplir con la Ley de Transparencia, en virtud de que enfrenta obstáculos por inercias en su desempeño. Por eso es necesario destacar lo expresado por Vergara quien establece lo siguiente:

La transparencia no es fácil, no es una condición natural de las organizaciones gubernamentales; para decirlo con un clásico de las organizaciones, Giandomenico Majone las burocracias no nacen transparentes, mucho menos en tradiciones gubernamentales como la mexicana. Por eso, la transparencia debe elaborarse, construirse, implementarse cuidadosamente, con una visión de largo plazo que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado.⁵

⁵ Vergara Rodolfo, *La Transparencia como problema*. Serie de Cuadernos de transparencia número 5. México, 5ta. ed., IFAI. México, 2008, p.5

Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Morales Tostado &
Monterde Valenzuela

Es claro el mensaje de Vergara, en relación a que es necesario que las organizaciones burocráticas se transformen en organizaciones transparentes, mientras no haya esa transformación seguirá el serio problema de la opacidad. Para coadyuvar a estos cambios trascendentales, se debe diseñar e implementar estrategias que lleven a una transformación, donde se promueva una cultura, en la que los individuos asuman plena y conscientemente su responsabilidad en el contexto donde se encuentren, de la misma forma la institución se obliga a participar en procesos de mejora y de evaluación.

Es de suma importancia, analizar la participación de la sociedad civil tanto en la exigencia de un gobierno abierto y transparente, así como en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ya que le permite conocer cualquier aspecto sobre el desempeño del gobierno y de las organizaciones que reciben recursos públicos. Aunado a ello, la Ley de Transparencia, intenta permear en la cultura de los ciudadanos, desde dos contextos totalmente diferentes: El primero es relacionado a la cultura de los servidores públicos para que sean honestos e informen sobre su quehacer considerando la información que están obligados a ofrecer a quien lo solicite sin restricción ni pretextos. El segundo se refiere a que es necesario que los ciudadanos identifiquen y conozcan el derecho otorgado por la Constitución y la Ley de Transparencia, que les permite vigilar a los servidores públicos, las obras que estos realizan y al mismo tiempo solicitar la información en poder del gobierno.

Si los ciudadanos se interesan y participan en la identificación y solución de los problemas sociales, en la formulación de políticas públicas, diseño de estrategias y vigilancia y evaluación del desempeño de los servidores públicos, México transitará a mejores condiciones de vida para sus habitantes y en un futuro se reducirán las desigualdades entre la población.



Otro factor primordial es la utilización de las tecnologías de información y comunicación, en ese tenor es necesario compartir lo planteado por Quintanilla y Gil que dicen:

En la última década, las tecnologías de la información han sido, en mayor o menor medida, instrumentos de reforma administrativa que pueden ayudar a los gobiernos a generar mecanismos para ser más eficientes, transparentes y participativos.⁶

Por ello, se considera importante señalar lo que comparte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en su comunicado 103/20 de fecha 17 de febrero de 2020, donde según los datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), en México hay 80.6 millones de usuarios de Internet, que representan el 70.1% de la población de seis años o más.

Así mismo, se estima que son 20.1 millones el número de hogares que disponen de Internet (56.4%), ya sea mediante una conexión fija o móvil, lo que significa un incremento de 3.5 puntos porcentuales con respecto a 2018.

De los 80.6 millones de usuarios de Internet de seis años o más, 51.6% son mujeres y 48.4% son hombres. Entre 2017 y 2019, los usuarios en la zona urbana pasaron de 71.2% a 76.6%, mientras que en la zona rural el incremento fue de 39.2% a 47.7% de usuarios de 6 años o más. También se conoce, que los tres principales medios para la conexión de usuarios a Internet en 2019 fueron: celular inteligente (Smartphone) con 95.3%; computadora portátil con 33.2%, y computadora de escritorio con 28.9 por ciento.

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA LEGAL DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

⁶ Quintanilla Gabriela y Gil García José Ramón, Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso de mexicano, en la Revista *Reforma y Democracia*. N°. 65. CLAD. Venezuela, 2016, p.72

Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Morales Tostado &
Monterde Valenzuela

El derecho de acceso a la información pública, tiene su sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se incorporó desde 1917. Sin embargo, fue algo olvidado y no se consideró una prioridad por los gobiernos, el hecho de proporcionar información a la sociedad sobre su desempeño. Fue hasta el año 2002 cuando se aprobó la ley de transparencia y en ella se establece la obligación de informar a la sociedad y con ello, se da inicio a una nueva relación entre el gobierno y la sociedad. Así mismo, en mayo de 2015 se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública LGTAIP.

En las agendas de la mayoría de los gobiernos, se establece por su importancia el derecho de acceso a la información y la participación ciudadana. En nuestro país, se han llevado a cabo cambios estructurales con el propósito de responder a las exigencias que se han planteado tanto en el contexto internacional como en el nacional, propiciando, la participación ciudadana en el legítimo uso del derecho a la información que abona a un cambio cultural que promueve que los ciudadanos se involucren de manera directa en la evaluación y seguimiento de la gestión pública.

El derecho de acceso a la información se considera un derecho humano fundamental consagrado en una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, López⁷ señala que: “Los derechos humanos son una de las primeras y más importantes expresiones, se plasmó en Francia en 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano”. De igual manera, son instrumentos importantes la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos. En

⁷ López Ayllón Sergio El Acceso a la información como derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución mexicana. Cuaderno número 17. IFAI. México, 2009,p.11



1946, la Asamblea General de Naciones Unidas, afirmó en su resolución 59. La libertad de información es un derecho humano fundamental y la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas. Es en esa resolución, donde se desprende que el derecho de acceso a la información debe defenderse como un fin en sí mismo, en su carácter de derecho fundamental, y como un medio, en su dimensión de derecho facultativo para la exigencia de otros derechos.

También, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno. Es importante señalar que las instituciones del Estado tienen disposiciones que les obliga a brindar información sobre su desempeño y al mismo tiempo, le corresponde la protección de los derechos de las personas y de sus datos personales. La información de interés público, se refiere a la que surge o se encuentra en posesión de las autoridades en función de las atribuciones del Estado, misma que será pública y podrá ser solicitada por los ciudadanos.

El derecho a la información pública, ha adquirido notoria importancia en el mundo de las ideas políticas, sociales y jurídicas del pensamiento contemporáneo; al grado de que se le considera como uno de los rasgos más distintivos de los Estados constitucionales modernos, esto en virtud, de que el acceso a la información forma parte de una corriente universal, que va mucho más allá de una administración y se exige que se observe como un auténtico derecho y no sea ignorado, evadido o pospuesto.

Con todos esos cambios en el entorno internacional y los que a su vez se han realizado a las leyes mexicanas, se origina una nueva perspectiva ciudadana, la cual se nutre con la información que genera el gobierno en su desempeño y también le permite conocer los motivos en los que se basan para tomar determinadas decisiones en cualquier área incluyendo el manejo de los recursos económicos que la ciudadanía le proporciona al gobierno en forma de contribuciones.

Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Morales Tostado &
Monterde Valenzuela

El fundamento legal para hacer uso del derecho de acceso a la información pública en la República Mexicana, lo constituye el artículo 6 constitucional que dentro de las garantías individuales o derechos humanos, consagra al derecho de acceso a la información en el ámbito federal, estatal y municipal. Dicho artículo se ha venido adecuando a las necesidades y demandas de la sociedad con el objetivo de brindar certidumbre jurídica al solicitar por parte de los ciudadanos información pública. Enseguida se presenta en forma resumida las modificaciones que ha sufrido.

Cuadro 1: Reformas al artículo 6 constitucional

Modificación de 1917	La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público
Modificación del en 1977	La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; <u>el derecho a la información será garantizado por el estado.</u>
Modificación del 20 de Julio de 2007	La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el estado. <u>Se adicionan siete fracciones</u>
Modificación del 13 de Noviembre 2007	La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; <u>el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley, el derecho a la información será garantizado por el estado.</u>
Modificación del 11 de junio 2013	La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, <u>la vida privada</u> o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley, el derecho a la información será garantizado por el estado. <u>Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Se incorpora los apartados A y B, donde se establece que el Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet.</u>
Modificación del 07 de febrero 2014 Se reforma la fracción I, IV, V de la letra A.	Lo relevante la adición de la fracción VIII que fundamenta el contar con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que se establezca en la Ley.
Modificación del 07 de febrero 2014	Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el



	ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos
Modificación del 29 de enero de 2016	Se establece en el apartado A, que la Federación, Entidades Federativas se regirán por los siguientes principios y bases: Otorga competencia al organismo garante para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que formen parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Constitución vigente en cada uno de los años señalados.

Es importante señalar que las modificaciones que se han realizado desde 2013 a la fecha y que se organizan en dos apartados denominados A y B, en materia de radiodifusión y telecomunicación, donde se establece que el Estado brinda la garantía a la población de su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal, considerando que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general y deben ser prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias. Como se puede apreciar es un proyecto ambicioso que compromete el Estado, en especial lo relacionado a que garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

Todo esto, requiere el diseño de estrategias que tengan como objetivo dar cumplimiento a tan importante derecho y como el Estado mexicano otorga la garantía y está plasmado en la Constitución, no debe evadirse ni posponer.

Una vez que se analiza la información constitucional, vale la pena continuar con la revisión y análisis de la Ley principal: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), publicada en el Diario oficial de la federación el 4 de mayo de 2015 y que tiene como antecedente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que inició vigencia en el año 2002.

Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Morales Tostado &
Monterde Valenzuela

Para entrar en materia, se define la Ley de acceso a la información, Ackerman y Sandoval⁸ la describen como “una ley que otorga a los ciudadanos el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal”.

Se considera que las leyes de transparencia forman parte de un proyecto diseñado para la formación de los ciudadanos, donde se busca que se incorporen los valores de responsabilidad, respeto, honestidad, tolerancia, entre otros, dicho proyecto debe darse desde los espacios formativos, tales como escuelas y universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Al revisar las disposiciones de la nueva ley de transparencia es necesario señalar algunos artículos de la LGTAIP, con el objetivo de precisar en qué consiste el derecho humano de acceso a la información y para tal efecto se cita el artículo 4 de la LGTAIP:

Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley.

En esa misma tesitura, la Ley de Transparencia, en su artículo 8 establece los principios rectores de los organismos garantes y define: certeza,

⁸ ACKERMAN M. John. SANDOVAL Irma. Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Cuadernos de Transparencia Número 7. IFAI. México, 2008, p. 11



eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia. Por tanto, la identificación y descripción de los principios esta dado, solo falta que se cumplan y respeten en el desempeño de los servidores públicos que forman parte de los organismos garantes.

De igual manera, es necesario precisar quiénes son los sujetos obligados y al respecto el artículo 23 describe en detalle quienes tienen la obligación de cumplir con lo establecido en la LGTAIP:

Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

El cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados va más allá de las relacionadas a transparentar y dar a conocer la información que soliciten los ciudadanos, adicionalmente tienen una serie de obligaciones relacionadas a la organización de la estructura que se requiere para estar en condiciones de ofrecer a los ciudadanos todo lo que a derecho le corresponde, todas esas obligaciones las contiene el artículo 24 de la LGTAIP que se cita a continuación

Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:

- I. Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna
- II. Designar en las Unidades de Transparencia a los titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia.

Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Morales Tostado &
Monterde Valenzuela

- III. Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia
- IV. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable
- V. Promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles
- VI. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial.
- VII. Reportar a los Organismos garantes competentes sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éstos determinen
- VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realicen los Organismos garantes y el Sistema Nacional
- IX. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos
- X. Cumplir con las resoluciones emitidas por los Organismos garantes
- XI. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia
- XII. Difundir proactivamente información de interés público
- XIII. Dar atención a las recomendaciones de los Organismos garantes
- XIV. Las demás que resulten de la normatividad aplicable.

Todos estos cambios a las legislaciones mexicanas encaminadas a dar sustento a la transparencia y acceso a la información pública se despliegan en el contexto de un compromiso internacional por contener la corrupción el cual fue expresado en la Convención de la ONU contra la Corrupción, cuyo texto se publicó en diciembre de 2003.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, las entidades del gobierno federal y las entidades que reciben recursos públicos, tienen la obligación de dar a conocer su desempeño. Todo ello, coadyuva a que los ciudadanos recuperen la confianza en el gobierno, al conocer la información sobre la gestión pública, incluyendo los presupuestos donde se identifique el origen y aplicación de los ingresos.



En la LGTAIP, en el artículo 37 se señalan las características del organismo garante y dentro de ellas se puede mencionar que debe ser autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y establece también que debe tener plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto.

Otro cambio importante que abona a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública es la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Todas estas disposiciones y modificaciones brindan certidumbre a los ciudadanos para solicitar información a los servidores públicos y si no atienden y entregan la información solicitada, pueden recurrir al organismo garante. Un dato importante es que los países con menor corrupción en el mundo, tienen una sólida ley de acceso a la información.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La literatura sobre la participación de la sociedad civil, se puede analizar desde diferentes aspectos, iniciando por el hecho de que existen varias definiciones de sociedad civil, para nuestro propósito es suficiente decir que cubre todas las actividades que son independientes de los Estados y mercados, basadas en una actividad voluntaria sin ánimo de lucro. La sociedad civil está integrada por organizaciones no gubernamentales, organizaciones sin ánimo de lucro, comunitarias, de autoayuda, sindicatos, religiosas y cooperativas, voluntariado, movilización social, acción colectiva y demás manifestaciones de la sociedad civil.

La participación de la sociedad civil en el uso legítimo del derecho a la información ha propiciado avances significativos, en la mayoría de las discusiones sobre la política de transparencia y acceso a la información subrayan la importancia de que la sociedad civil vigile los procesos mediante los cuales se garantiza el derecho a la información.

Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Morales Tostado &
Monterde Valenzuela

Al respecto Luna⁹, señala que “la sociedad en México ha respondido de manera lenta asimilando y comprendiendo los usos, alcances y límites del derecho de acceso a la información”, quizá esto va a cambiar cuando realmente se refleje el impacto en la gestión pública, con servidores comprometidos con la sociedad y con ello, puede revertir aunque sea un poco, la desconfianza hacia las instituciones públicas.

La temática sobre transparencia y acceso a la información pública, resulta interesante ya que los ciudadanos no tiene confianza en el gobierno, por los repetidos actos de corrupción que se dan a conocer en los medios de comunicación, también, por el tráfico de influencias y el proteccionismo a los integrantes de los grupos políticos, entre otros.

La transparencia y el derecho de acceso a la información, obliga a mantener un control sobre el quehacer de los servidores públicos y es elemento fundamental para estar en condiciones de cumplir con la obligación de rendición de cuentas.

Es interesante lo planteado por Vergara¹⁰ “En los últimos años nos encontramos con que diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales para transparentar su información y explicar sus decisiones”. Esto por considerar que muchas de las crisis y decisiones gubernamentales equivocadas, se hubieran podido evitar si la sociedad tuviera el conocimiento de la información pública.

La transparencia como cultura política y ciudadana, encuentra sus principales razones en el sistema político mexicano. Esto en virtud, de que enfrenta una crisis de credibilidad y de representatividad, lo cual se originó

⁹ Luna Pla Issa. Movimiento social del derecho de acceso a la información en México. México. Instituto de investigaciones jurídicas (IIJ). UNAM. México, 2009, p. 163

¹⁰ Vergara, op. cit., 28



debido principalmente a las experiencias de corrupción y clientelismo político que ha vivido el país a lo largo de su historia.

De tal forma, que al no tener los ciudadanos confianza en las instituciones públicas, se refleja en el desinterés de inversión privada para reactivar la economía nacional y en la evasión de impuestos aduciendo que no se utilizan para el bien común, entre otros. Por ello, la transparencia se presenta como estrategia para construir la confianza de los ciudadanos.

La capacidad que tiene la sociedad de evaluar el desempeño de sus gobernantes y de exigirles cuentas claras sobre su quehacer, depende que se disponga de información fidedigna, oportuna y comprensible sobre los objetivos, metas y resultados gubernamentales.

En nuestro país, el reto de ser transparente no debe ni puede aplazarse ya que en los últimos años es una exigencia que hacen diversos organismos internacionales, en virtud de que se considera que muchas de las crisis que se han presentado en México, son producto de decisiones gubernamentales equivocadas, las cuales, se hubieran podido evitar si la sociedad tuviera el conocimiento de la información pública.

La transparencia y el acceso a la información son pilares indispensables de cualquier sistema moderno de administración y es esencial para la rendición de cuentas a la sociedad. Por ello Vergara¹¹ señala que:

La transparencia en el contexto gubernamental tiene consecuencias organizacionales importantes: Disminuye las asimetrías de información y, por tanto, permite una mejor supervisión interna de políticos y funcionarios. De esta manera previene actos de corrupción y sirve de incentivo a los funcionarios públicos para mejorar su desempeño.

Todo esto, parece confirmar que las instituciones públicas al permitir la transparencia y el acceso a la información, están fijando las bases para la rendición de cuentas. Siendo una prioridad que la ciudadanía conozca cómo

¹¹ Vergara, op. Cit., 33

Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Morales Tostado &
Monterde Valenzuela

se utilizan los recursos por parte del gobierno y con ello evaluar a los servidores públicos, al mismo tiempo, le brinda la posibilidad de incidir en las decisiones de políticas públicas que en última instancia, se diseñan para su beneficio.

En ese sentido, al saber los servidores públicos que pueden ser descubiertos por alguna solicitud de información y se ponga de manifiesto su conducta discrecional o ilegal, sin duda cuidaran su desempeño, además estas conductas son motivo de sanciones estipuladas en la propia Ley de Transparencia y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se considera, que solamente con la participación de la sociedad, se puede contribuir a la formación de los servidores públicos que deben estar comprometidos a respetar las leyes y con la cultura de honestidad y fortalecimiento de una ética pública a favor de los ciudadanos, la corrupción en el sector público sigue siendo uno de los temas más importantes y urgentes en la agenda nacional.

En ese tenor, es importante compartir lo planteado por Arenilla Sáez

La finalidad es lograr ciudadanos que entiendan mejor los asuntos públicos y sean más exigentes con sus representantes y dirigentes políticos y dirigentes políticos más responsables. En definitiva, el ejercicio de la transparencia supone la redistribución del poder actual de los dirigentes políticos entre los ciudadanos y un mayor empoderamiento de estos.¹²

En esa tesitura, la transparencia y el derecho de acceso a la información, representa una de las conquistas ciudadanas más importantes del México contemporáneo.

De igual forma, la Ley de Transparencia, propicia que los servidores públicos realicen su gestión con un enfoque honesto, transparente y con

¹² Vide: Arenilla Sáez Manuel Transparencia, Accesibilidad y Rendición de Cuentas, en *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública Española*. Grupo de Investigación en Administración Pública 2032. GIAP 2032, INAP, España, 2014, p.



interés por informar y rendir cuentas a la sociedad. Por lo tanto, al ejercer los ciudadanos el derecho de acceso a la información pueden conocer cualquier información del gobierno que puede incluir el presupuesto asignado a las Instituciones que forman parte del gobierno federal, estatal y municipal y los informes de su ejecución, entre otra información financiera.

Al concientizar a los ciudadanos sobre lo importante de su participación y al hacer efectivo el derecho de acceso a la información, se podrá influenciar para que la toma de decisiones, así como, la formulación, instrumentación, monitoreo y evaluación de políticas públicas sobre la acción gubernamental se lleve a cabo apegadas a las leyes.

Aunado a ellos Merino comparte lo siguiente:

El conocimiento de los asuntos públicos que favorece la transparencia ha hecho posible que, cada vez más, los ciudadanos organizaciones sociales, empresariales, académicas y medios de comunicación monitoreen las acciones y decisiones de los gobiernos y esa observación permanente desincentiva los intercambios corruptos.¹³

Sin duda, en México están emergiendo nuevas formas de participación ciudadana, los ciudadanos exigen a sus gobiernos que deben ser eficientes, flexibles, responsables, orientados en base a resultados y deben ser transparentes, abiertos al escrutinio público y garantes del derecho que cualquier ciudadano tiene a acceder a la información en manos de las instituciones y de los servidores públicos y demanda la oportunidad de participación en la elaboración de las políticas públicas.

La relación entre el estado y sociedad civil es compleja y problemática, tradicionalmente el Estado apoya las actividades de la sociedad civil como una cuestión de principios, simplemente porque son manifestaciones del derecho de asociación de los ciudadanos. Hoy, este principio se enfrenta a la creciente presión por el énfasis puesto en la gestión, la vigilancia de los resultados y la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

¹³ Merino Mauricio, (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. Cuadernos de Transparencia número 26. INA, 2018, p.18

Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Morales Tostado &
Monterde Valenzuela

Es importante recordar que en el deber ser, los ciudadanos dirigen el Estado en lugar de lo contrario. En este proceso, se requieren debates abiertos y libres con la participación de integrantes del gobierno y de la sociedad civil. En especial en un país en el que la desigualdad es uno de los principales problemas que enfrenta la población, las organizaciones civiles adquieren un compromiso especial con el desarrollo económico, social, cultural y el impulso de una ciudadanía plena y responsable.

En una sociedad plural, como la mexicana, la convivencia diaria tiene que fundamentarse en virtudes cívicas como la tolerancia, el respeto a las leyes y a los derechos de terceros. En el ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información, se han constituido organizaciones civiles que promueben la transparencia, el derecho de acceso a la información. Una de estas organizaciones de la sociedad civil, se le conoce como: El Colectivo por la Transparencia, surgió a finales del año 2002 como un espacio de reflexión y acción, conformado por seis organizaciones de la sociedad civil. Para mayo de 2018 se han sumado otras organizaciones a este esfuerzo, quedando integrado por las siguientes instituciones:

Cuadro 2: Colectivo por la transparencia

Organización	Dirección electrónica
1. Alianza Cívica	www.alianzacivica.org.mx
2. Información Accesible y Rendición de Cuentas (IARAC)	www.iaracredes.wix.com
3. Visión Legislativa	www.visionlegislativa.com
4. Centro Mexicano de Derecho Ambiental	www.cemda.org.mx
5. Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)	www.cimtra.org.mx
6. Cultura Ecológica	www.culturaecologica.org.mx
7. DECA- Equipo Pueblo	www.equipopueblo.org.mx
8. Fundar, Centro de Análisis e Investigación	www.fundar.org.mx
9. GESEC Gestión social y cooperación	www.gesoc.org.mx
10. ONG Contraloría Ciudadana para la rendición de cuentas	www.contraloriaciudadana.org.mx
11. Alternativas y Capacidades	www.alternativasycapacidades.org
12. Sonora Ciudadana	www.sonoraciudadana.org.mx
13. Iniciativa Sinaloa	www.iniciativasinaloa.org.mx



14. Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS)	www.cencos.org
15. Equis Justicia para las Mujeres	www.equis.org.mx
16. Gente Diversa de Baja California	www.gentediversa.org.mx

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web del Colectivo por la Transparencia localizada en: <http://colectivoporlatransparencia.org/quienes>

En México a partir del año 2000 se han establecido condiciones que fomentan las organizaciones civiles, se puede mencionar la creación de un marco normativo para identificar y regular la actividad de las organizaciones civiles, el cual constituye las bases para la institucionalización de la relación con las organizaciones civiles. Adicionalmente se estableció el Registro Nacional de Instituciones y Organizaciones Políticas Sociales y Civiles, para identificar aquellas con causas similares, a fin de propiciar su trabajo conjunto.

Por ello, es necesario que realmente se lleve a la práctica acciones tendientes a promover la creación de organizaciones de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Esta estrategia busca impulsar que los ciudadanos participen de forma activa en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública, con la finalidad de que estas acciones se traduzcan en medidas correctivas dentro de la función pública. Para implementar la estrategia se requiere construir alianzas con la sociedad civil y el establecimiento de foros permanentes de consulta, evaluación y seguimiento sobre la gestión gubernamental donde participe la sociedad. Por otra parte, es necesario desarrollar e implementar estrategias que permitan la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión para mejorar la gestión pública.

En ese tenor, Egaña Baraona señala lo siguiente:

Esta mirada desde la complejidad del entorno obliga también a comprender los actores que juegan un rol relevante en dichas instituciones, los grupos sociales o de ciudadanos con quienes deberán interactuar, los sistemas de participación que deberán tener, las normas éticas y de probidad a las cuales estarán sometidas, la transparencia a la cual estarán obligadas, el sistema político que tendrá influencia en

Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Morales Tostado &
Monterde Valenzuela

cada institución, junto con el régimen de vinculación con autoridades superiores de gobierno, tanto a niveles centrales, regionales o locales.

Como se puede apreciar el entorno es complejo y solo interactuando los servidores públicos en representación de las instituciones y los grupos de ciudadanos, se avanzarán a un mejor desempeño del gobierno.¹⁴

Otro aspecto a considerar, es el relacionado a la utilización de la tecnología de información y comunicación, mecanismo necesario para ejercer el derecho de acceso a la información, en México existen todavía ciudadanos que no usan internet, por tanto, no gozan de las facilidades para conocer la información pública, a pesar de que en el artículo 6 constitucional se establece que a partir de junio de 2013 el Estado garantizará a los ciudadanos la inclusión digital universal, lo que a la fecha no se ha logrado, ya que la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares, que se dio a conocer en febrero de 2020, reporta que en México hay 80.6 millones de usuarios de Internet, que representan el 70.1% de la población de seis años o más y estima que son 20.1 millones el número de hogares que disponen de Internet, ya sea mediante una conexión fija o móvil y eso nos lleva a preguntar: ¿y el resto de los mexicanos?

El gobierno mexicano enfrenta muchos retos por la problemática que está presente en la sociedad, como el aumento progresivo de las personas que viven en pobreza, la inseguridad en todo su territorio, los procesos electorales costosos, los escándalos de corrupción, entre otros, cada uno de ellos es quizá de mayor prioridad que el brindar acceso a la información pública.

¹⁴ Egaña Baraona Rodrigo, Fortalecimiento Institucional: Una mirada desde la experiencia, en *20 años de Congresos CLAD, Aportes a la Reforma del Estado y la Administración Pública en Iberoamérica*. CLAD. Venezuela, 2015, p.67

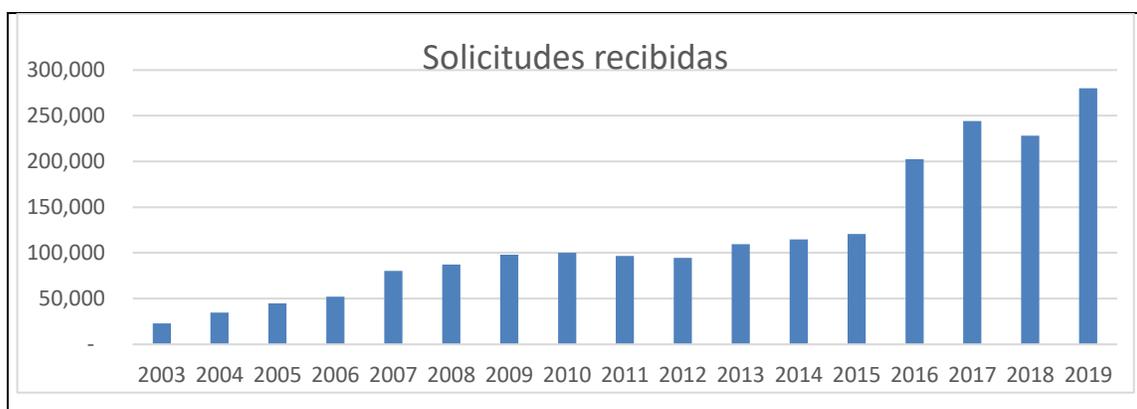


Sin embargo, la transparencia y acceso a la información permea en cada uno de ellos, si hay información real, que no haya sido manipulada con intereses políticos, se conocerá a ciencia cierta el número de mexicanos que viven en pobreza, los casos de inseguridad e impunidad que se dan en el país, el monto real de los recursos públicos que se destinan a sufragar las compañías políticas, que apoyos gubernamentales reciben y que requisitos solicita el gobierno para entregar dichos apoyos.

Al igual que la transparencia de la información gubernamental, el derecho de acceso a la información garantizado en la Constitución, constituye un instrumento que propicia la participación de los ciudadanos.

El empoderamiento de los ciudadanos, nos lleva a realizar el análisis de la participación social como un elemento relevante hacia un gobierno abierto, que goza de la confianza de sus ciudadanos. Es por ello, que se indagó el número de solicitudes que recibe el órgano garante y se puede observar que año con año se incrementa el número de solicitudes de información pública. En la siguiente gráfica se puede conocer el número de solicitudes de información del ámbito federal.

Gráfica 1: Solicitudes de información pública de 2003 a 2019.



Fuente: Información recuperada del Informe del INAI 2020 localizado en:
https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page_id=15

Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Morales Tostado &
Monterde Valenzuela

En la gráfica anterior, se puede observar que año tras año se van incrementando las solicitudes de información pública que realizan los ciudadanos a las instituciones gubernamentales.

Aunque en 2011 y 2012 disminuyó el número. El incremento mayor se presentó de 2015 a 2017 donde casi se duplica el número de solicitudes.

CONCLUSIONES

La transparencia y el derecho de acceso a la información, representan una de las conquistas ciudadanas más importantes del México contemporáneo. Con la entrada en vigor de la LGTAIP, obliga a las instituciones del gobierno a proporcionar a los ciudadanos la información que les interese sobre la gestión gubernamental, el uso de los recursos públicos y la toma de decisiones y cualquier información que los ciudadanos soliciten. Con ello, México se encamina hacia un gobierno abierto, flexible y transparente, que promueve la cultura ciudadana.

Las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, han contribuido a tener un panorama con políticas de apertura desde dos ángulos; el primero; la política que obliga a proporcionar la información necesaria para conocer el desempeño del gobierno y la segunda; para promover la participación de la sociedad civil.

Sin duda, se transita por nuevos caminos y aunque esos nuevos caminos son resultado de exigencias internacionales, es benéfico el hecho de establecer de manera detallada las obligaciones de transparencia y acceso a la información y brinda mayor certidumbre a los ciudadanos, de cumplirse a cabalidad dichas obligaciones, se coadyuva a que los ciudadanos recuperen la confianza en el gobierno, al conocer la información sobre la gestión pública, incluyendo los presupuestos donde se identifique el origen y aplicación de los ingresos.

La sociedad mexicana, ha respondido de manera lenta, todavía no se tiene claro los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información, quizá esto va a cambiar con el paso de los años, cuando realmente se refleje el impacto en la gestión pública, con servidores públicos comprometidos con la sociedad a la cual se deben.

El gobierno mexicano enfrenta una crisis de credibilidad y de representatividad, lo cual se originó debido principalmente a las experiencias



de corrupción y clientelismo político que ha vivido el país a lo largo de su historia. Por tanto, la transparencia como cultura política y ciudadana puede constituir un detonante para mejorar la credibilidad y construir lazos entre los ciudadanos.

Se considera que con la transparencia y el acceso a la información, se pondrá un freno a la comisión de actos deshonestos o decisiones discrecionales de parte de los servidores públicos, para con ello contribuir a la credibilidad. Ya que a medida que los servidores públicos saben que sus decisiones o acciones podrán ser conocidas por los ciudadanos en cualquier momento mediante una solicitud de información, cuidarán cometer irregularidades.

Es importante considerar a la transparencia como un elemento primordial para la reforma del Estado, esto en virtud de que contribuye al establecimiento de un nuevo tipo de gobierno. En resumidas cuentas, la transparencia es una medida que puede traer beneficios y que vale la pena asumir porque exige que el Estado escuche a la sociedad.

Para construir un mejor país, es necesario llevar a la práctica las acciones que contempla el programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción. Conscientes de que cada mexicano se debe convertir en agente de cambio y entre todos difundir el derecho que tienen los ciudadanos a la información pública gubernamental de manera oportuna, suficiente y garantizada, así como la participación de la sociedad en el análisis y evaluación en el desempeño del gobierno.

En relación al marco legal de la transparencia y el derecho de acceso a la información se considera inacabado, por el hecho de requerir constantes ajustes para dar respuesta a un tejido social cambiante, por lo que es necesario la modificación de leyes secundarias que fortalezcan y apoyen el cumplimiento de tan importante derecho.

La transparencia y el acceso a la información es un tema político de moda, por ello en el discurso político se puede interpretar que todo está bien, que hay grandes avances. Sin embargo, es necesario investigar lo que realmente sucede en la realidad. Por tanto, es menester seguir con las investigaciones y contribuir a mejorar tanto la estructura jurídica como la administrativa y transitar a mejores condiciones de transparencia y acceso a la información pública.

Lo más importante para obtener resultados satisfactorios en la transparencia y el derecho de acceso a la información pública; es la voluntad política de los servidores públicos y que tanto el poder ejecutivo como el

Participación de la sociedad civil en el derecho de acceso a la información pública

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Morales Tostado &
Monterde Valenzuela

legislativo realicen acciones que coadyuven a mejorar en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y de acceso a la información.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN M. John. SANDOVAL Irma. Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Cuadernos de Transparencia Número 7. IFAI. México, 2008,

ACKERMAN M. John, "El Caso de las Boletas Electorales", en Más Allá del Acceso a la Información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho. Siglo XXI Editores. México, 2008

ARENILLA SÁEZ Manuel Transparencia, Accesibilidad y Rendición de Cuentas, en *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública Española*. Grupo de Investigación en Administración Pública 2032. GIAP 2032, INAP, España, 2014

EGAÑA BARAONA Rodrigo, Fortalecimiento Institucional: Una mirada desde la experiencia, en 20 años de Congresos CLAD, *Aportes a la Reforma del Estado y la Administración Pública en Iberoamérica*. CLAD. Venezuela, 2015

LÓPEZ AYLLÓN Sergio El Acceso a la información como derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución mexicana. Cuaderno número 17. IFAI. México, 2009

LUNA PLA Issa. Movimiento social del derecho de acceso a la información en México. México. Instituto de investigaciones jurídicas (IIJ). UNAM. México, 2009

MERINO Mauricio, La transparencia como política pública, en Ackerman (Coord). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho. Siglo XXI. México, 2008

MERINO Mauricio, (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. Cuadernos de Transparencia número 26. INA, 2018,

QUINTANILLA Gabriela y Gil García José Ramón, Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso de mexicano, en la Revista *Reforma y Democracia*. N°. 65. CLAD. Venezuela, 2016

VERGARA Rodolfo, *La Transparencia como problema*. Serie de Cuadernos de transparencia número 5. México, 5ta. ed., IFAI. México, 2008

WEBGRAFIA

Colectivo por la Transparencia localizada en: <http://colectivoporlatransparencia.org/quienes>
Comunicado de INEGI 103/20.

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf

Convención de la ONU contra la Corrupción 2003

https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Informe del INAI 2020 localizado en:

https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page_id=15

Recibido 14 de Junio de 2020

Aceptado 30 de Junio de 2020



FORMACIÓN CÍVICA, ESTRUCTURA FUNDAMENTAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹

**Monterde Valenzuela María de los Ángeles²
Morales Tostado María del Carmen³**

SUMARIO: I. Introducción.II. Antecedentes históricos del proceso de formación cívica.III. Resultados obtenidos a partir de la encuesta . IV. Conclusiones y Propuestas

RESUMEN

México ha transitado por diferentes estrategias educativas, en las cuales la importancia de la formación cívica se ha acomodado en la jerarquía. La cultura cívica forma parte de la formación ciudadana, se adquiere en el ámbito educativo; y se practica en el ámbito social. Tema importante de esa educación cívica es la democracia, concebida esta como una forma de gobierno en la que el poder político se ejerce por los ciudadanos y no solo por el grupo que ostenta el poder en un tiempo y espacio determinado.

En México el abstencionismo se presenta en el entorno electoral, como respuesta de ciudadanos a quienes no les interesa el quehacer de los políticos y del gobierno. Tampoco participan de forma activa en la solución de problemas que aquejan a su comunidad. Este suceso identifica la ausencia de formación cívica en los jóvenes mexicanos, y resalta la importancia de incluir en los procesos educativos de todos los niveles de educación pública a la educación cívica.

Las instituciones de educación superior tienen una misión educadora; son formadoras de ciudadanía, y sobre todo de personas íntegras que generen desarrollo en sus comunidades, fomenten la cohesión social, promuevan la formación de la identidad nacional y actúen con conciencia en la resolución de problemas contemporáneos.

Palabras clave : Educación cívica, desarrollo ciudadano y nacionalismo.

¹ Los resultados y propuestas de esta investigación se presentaron en en el “2020 Juried Virtual Conference” Western Social Science Association 62nd Annual Conference June 10 through September 30, 2020

² Docente investigadora de la Universidad Estatal de Sonora, correo electrónico angelesmonter50@hotmail.com

³ Docente investigadora de Universidad de Sonora, correo electrónico, carmen.morales@unison.mx

**CIVIC TRAINING, FUNDAMENTAL STRUCTURE OF CITIZEN
PARTICIPATION**

Monterde Valenzuela María de los Ángeles⁴

Morales Tostado María del Carmen⁵

SUMMARY: *I. Introduction. II. Historical background of the civic formation process III. Results obtained from the survey. IV. Conclusions and Proposals*

ABSTRACT

Mexico has gone through different educational strategies, in which the importance of civic education has been rearranged in the hierarchy. Civic culture is part of citizen training, it is acquired in the educational field; and it is practiced in the social sphere. An important theme of this civic education is democracy, conceived as a form of government in which political power is exercised by citizens and not only by the group that holds power in a given time and space.

In Mexico abstentionism occurs in the electoral environment, as a response from citizens who are not interested in the work of politicians and the government. Nor do they actively participate in solving problems that plague their community. This event identifies the absence of civic education in Mexican youth, and highlights the importance of including civic education in educational processes at all levels of public education.

Higher education institutions have an educational mission; they are educators of citizenship, and above all of upright people who generate development in their communities, promote social cohesion, promote the formation of national identity and act with conscience in solving contemporary problems.

Key words: *Civic education, citizen development and nationalism.*

INTRODUCCIÓN

Comprender la cultura como forma de vida de una comunidad humana, respecto a costumbres, creencias, aspiraciones, códigos de conducta, vestimenta, lenguaje, arte, cocina, ciencia, tecnología, religión, tradiciones e instituciones; hace reflexionar sobre la complejidad

⁴ Research Professor, Sonora State University, México, e-mail: angelesmonter50@hotmail.com

⁵ Research Professor, University of Sonora, México, e-mail: carmen.morales@unison.mx



de entorno cultural en el que se está inmerso, y sobre la incidencia de estos factores en las decisiones.

Es por medio de la cultura que se promueve el desarrollo en general, y se establece una relación con otros objetivos como la democracia, la participación ciudadana, la conservación del medio ambiente, la preservación de los valores comunitarios y la protección de las instituciones civiles.

Por estas razones, para hablar de cultura cívica, democracia y participación ciudadana, es necesario abordar el tema desde diversas perspectivas; considerando su trascendental función en los procesos educativos formales que tienen el compromiso de formar ciudadanos libres, conocedores de sus derechos y obligaciones; pero sobre todo comprometidos con su entorno social.

La formación ciudadana involucra diversos factores y requiere de un largo tiempo para observar sus efectos; inicia a temprana edad, en el hogar y se escala durante la niñez y juventud. Su construcción es intencional, estratégicamente planeada, estructurada, y fortalecida con instituciones que forman su cadena de valor desde la familia-escuela-sociedad-gobierno y nuevamente sociedad. Con ello, se edifica al ciudadano que conoce y vive las virtudes cívicas como la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, la transparencia, el trabajo, el patriotismo y la paz.

Para tener un referente de lo que opinan los estudiantes universitarios sobre el tema de Formación Ciudadana, se inició la presente investigación y se diseñó una encuesta en la que se incluyen 10 preguntas y con sus respuestas permite conocer las opiniones en temática relacionada con los aspectos fundamentales de análisis de este trabajo. En ella se develan interesantes datos; como que un 90.3% de los estudiantes encuestados conocen los asuntos del entorno político por redes sociales. Igualmente expresan que los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación de la sociedad y gobierno; además al cuestionar si considera que México es un país democrático un 69.9 % responde afirmativamente “que en parte”.

Con los datos obtenidos, puede deducirse que la educación en México requiere de un impulso sostenido, progresivo y práctico en el tema cultura cívica; en especial sobre el entendimiento e incorporación práctica de valores como democracia, participación,

Formación cívica, estructura fundamental de la participación ciudadana

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Monterde Valenzuela María de los Ángeles y
Morales Tostado María del Carmen

transparencia y patriotismo, entre otros, para que se puedan observar resultados en la formación de las generaciones futuras de ciudadanos.

Objetivo General

Analizar los antecedentes y evolución de los aspectos principales que participan en la cultura cívica de los universitarios, su percepción sobre democracia y participación ciudadana en los procesos electorales, a fin de determinar las áreas de oportunidad existentes en la formación universitaria, y en base a ellas incorporar contenidos cívicos que mejoren las mallas curriculares 2020.

Hipótesis

La cultura cívica de nuestros estudiantes proviene de fuentes institucionales como la familia o la escuela, y los convierte en ciudadanos informados, responsables que participan activamente en la sociedad y que perciben la democracia como factor indispensable para dar legitimidad a un gobierno.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROCESO DE FORMACIÓN CÍVICA EN MÉXICO.

En la historia de México, se han establecido como competencias del Estado la formación o instrucción cívica y política. Dentro de los procesos históricos es importante mencionar lo plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de 1857 donde se suprimían los beneficios del clero y del ejército y donde se establecía la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley. En 1874, se describió los ámbitos de competencia de la Iglesia y el Estado, quedando descrito que la educación debe ser laica.

A finales del siglo XIX, en el período correspondiente al Porfiriato, la educación cívica se circunscribía a fomentar valores patrios hacia el país y para ello se crearon símbolos y héroes que propiciaban la cohesión social. Dentro de los valores que se fomentaban en esta época figuraban la libertad, orden, obediencia, respeto, puntualidad, amor filial, gratitud y amor a los demás, entre otros.

En ese periodo se realizaron cambios importantes en el ámbito educativo que se pueden agrupar en tres aspectos: la educación laica, la educación obligatoria y la educación gratuita. Y se puso en marcha una campaña de alfabetización en todo el país, que contribuyó de manera significativa a la construcción de un mejor país.



Posteriormente en la época de la Revolución Mexicana, el interés de los ciudadanos se concentró en la lucha por la justicia social, en el ámbito educativo se identificaba deficiencias por falta de una adecuada organización y planeación del quehacer educativo, tan necesario para la formación integral de los niños y jóvenes. Lo que dio lugar a cambios trascendentales, uno de ellos es la creación en 1921 de la Secretaría de Educación Pública, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 1921 y el 12 de octubre del mismo año, asume la titularidad de la SEP el Lic. José Vasconcelos Calderón.

Un factor trascendental que distinguió a esta época fue la entrega de los libros de texto gratuitos en 1959, lo que permitió conocer y uniformar los contenidos de la enseñanza que se proporcionaba a la población infantil mexicana.

Más adelante, se impulsó una reforma que dio preferencia a la esfera cognoscitiva, quedando la educación cívica como una materia teórica desligada de la práctica. Todo ello, relegó la formación ciudadana y al paso de los años se concibió al ciudadano como un simple depositario de derechos al que no se le fomentaba su participación en la vida política de su país.

En el período de 1970 a 1976, sucede otro cambio importante en el entorno educativo y se relaciona con el plan de estudios de educación básica que se pretendía pudiera procurar una formación armoniosa, que incluyera la capacidad creadora, educación democrática, conciencia histórica, entre otras. Fue entonces, que se forman las áreas de conocimiento, y corresponde a las ciencias sociales incorporar los temas que nos ocupan: economía, historia, geografía y política.

En ese tiempo, ya se realizaban investigaciones y algunas voces se alzaron para dar a conocer las críticas al esquema curricular por áreas de conocimiento. Uno de ellos es Guevara (2016:77), quien señala lo siguiente:

... la formación escolar se ve condicionada por tres factores: ausencia de una preocupación explícita por la formación de la personalidad moral del alumno, un sistema educativo centralista y burocrático en el que imperó una concepción jerárquica de la relación maestro alumno y una gestión institucional vertical.⁶

⁶ Vide: Guevara Niebla, G., *Democracia y Educación en Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática #16*, México, INE, 2016, p.77[en línea] Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/16.pdf>

Formación cívica, estructura fundamental de la participación ciudadana

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Monterde Valenzuela María de los Ángeles y
Morales Tostado María del Carmen

Su voz no consigue atraer la atención de las personas que toman las decisiones sobre las políticas públicas educativas y no hay cambios en ese modelo educativo.

En la década de los ochenta, la sociedad mexicana presenta una serie de situaciones que hacen que se revisen las condiciones sociales del país⁷ buscando respuesta a los resultados obtenidos en el entorno político electoral, priorizando la preocupación gubernamental del momento político (abstencionismo electoral y desprestigio de los servidores públicos) y discriminando la formación moral ciudadana de los jóvenes.

La televisión, fue el medio de pasatiempo más utilizado en esta década, y contribuyó notablemente en la adquisición de nuevos hábitos de consumo, utilización del tiempo, cambios en las dinámicas familiares y formación de la conciencia individual y colectiva.

El revisar estos fenómenos sociales, obligó a considerar importante la educación cívica que promueve la formación de los ciudadanos y adquiere un renovado interés y se retoma nuevamente el civismo dando énfasis a la educación para la regulación del propio comportamiento y respuesta a estímulos sociales y políticos y formación para la convivencia social.

Todo ello, motivó una reforma educativa que da lugar al ordenamiento curricular por materias, apareciendo como asignatura la educación cívica. Así mismo, se elaboran nuevos libros de texto para que correspondan a los cambios curriculares. En dichos libros se incluyen temática sobre los derechos humanos.

Los medios masivos de comunicación en su momento, y ahora el internet y los dispositivos móviles, han influido en la formación de perspectiva que tienen los jóvenes mexicanos, la adquisición de valores diferentes a los de su cultura, la nueva forma de interactuar en el mundo; ha re-definido su cultura, su canal de aprendizaje, su familia, sus intereses y conceptos.

El tema de los valores recobra importancia y se plasma en varios documentos, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se consigna que la educación debe ser equitativa, de calidad, pertinente, incluyente y debe formar de manera integral con la construcción de una ética pública.

⁷ Vide: Sesento García, L., *La influencia de los medios de comunicación en las contribuciones a las ciencias sociales*, Eumed, 2015, p.s/n



Posteriormente, conforme al Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PlanEDH:2006-2010), se traza la política educativa desde el enfoque de los derechos humanos y la participación ciudadana, con base en nuestros ordenamientos nacionales y los mecanismos internacionales en la materia y comprende objetivos, propuestas, solicitudes específicas a las autoridades educativas, recomendaciones a la sociedad civil, estrategias, así como campos temáticos de intervención y líneas de acción, de la política educativa vuelta de nuevo a capacitar a los ciudadanos del hoy y del mañana y fomentar en ellos su intervención activa en los asuntos de interés público.⁸

En un estudio comparado de 120 planes de estudio universitarios (Guerrero Useda & Gómez Paternina, 2013), develan que la educación moral de la persona permanece ausente del currículo universitario. La enseñanza de la ética ha ganado espacio de manera selectiva en algunas mallas curriculares de programas educativos universitarios particulares, quedando pendiente su desarrollo didáctico. Aproximadamente en la mitad de los programas comparados en este estudio, se incluye en el plan de estudios al menos un curso asociado a la ética, predominando el sentido normativo o de carácter informativo.

Con todo lo señalado anteriormente, se puede identificar que en los planes de estudios de universidades privadas hay mayor interés en incluir la temática de educación cívica. En las universidades públicas el proceso de adicionar dicha temática ha sido más lento.

Como corolario, se comparte la aportación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre este tema formativo: la Carta Democrática Interamericana (2001), en ella se plasma el siguiente:

Considerando que la educación es un medio eficaz para fomentar la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus propios países y, de esa forma, lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones, y reafirmando la importancia del desarrollo de los recursos humanos para lograr un sistema democrático y sólido.

Por lo planteado anteriormente, se puede deducir que la educación para la democracia es sumamente importante para los países. En virtud, de que todos aspiran a tener ciudadanos con formación de valores cívicos y éticos, informados y críticos de su entorno, participativos en la solución de los problemas sociales.

⁸ Ramírez, Gloria, *Plan Nacional de educación en Derechos humanos*, Primera edición, México 2006, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS)

Formación cívica, estructura fundamental de la participación ciudadana

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Monterde Valenzuela María de los Ángeles y
Morales Tostado María del Carmen

Ha sido largo el camino para delinear las políticas educativas en el tema de cultura cívica, como se pudo apreciar en los párrafos anteriores se cambia constantemente de estrategias según la teoría o modelo con el cual se identifiquen los servidores públicos que tienen la facultad de tomar decisiones en este tema. Sin embargo, aunque se ha logrado mediante investigaciones educativas obtener información que permite decidir y diseñar las acciones que nos llevarán a formar de manera integral a los ciudadanos y con ello consolidar el proyecto de nación que todos queremos, seguimos con áreas de oportunidad en el tema de cultura cívica, en virtud de que es un proceso dinámico que se vive no solo en la escuela, sino que involucra a toda la sociedad y en todas las etapas de formación de una persona.

Al abordar el tema de democracia, se parte de las definiciones que sobre esa palabra emite la Real Academia Española:

1. Forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos.
2. Doctrina política según la cual la soberanía reside en el pueblo, que ejerce el poder directamente o por medio de representantes.

Al reflexionar sobre las definiciones, se confirma que la soberanía reside en el pueblo y hasta ahora se gobierna para el pueblo y es necesario cambiar el paradigma y ahora gobernar con el pueblo.

En ese tenor, la Organización de los Estados Americanos (OEA) señala en la Carta Democrática los valores y principios que se requieren en la democracia: libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia. Promover y proteger los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia.

REAFIRMANDO que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio.

Estos puntos señalados desde el año 2003 en la Carta Democrática de la OEA siguen teniendo relevancia en el sentido de que no se ha podido lograr una democracia responsable.

En virtud de que, para comprender la formación y participación ciudadana, es necesario analizar el significado que tiene participar y para ello, Mauricio Merino expresa lo siguiente:



PARTICIPAR, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo.⁹

Para analizar con mayor detalle el tema, es importante compartir lo que plantea Conde que expresa lo siguiente:

Se presenta a la formación ciudadana como una educación en valores porque el ciudadano democrático es un sujeto cuya cualidad moral se expresa en su compromiso con el bienestar común, en la capacidad de convertir los principios y valores de la democracia en criterios de juicio y acción, reconocedor del otro, con alto sentido de la justicia, la legalidad y de sus responsabilidades humanas. Pero también es una educación en derechos humanos, porque el ciudadano se constituye en el ejercicio de éstos.¹⁰

Por tanto, para construir un mejor país, es necesario llevar a la práctica las acciones que promuevan la participación ciudadana y fomentar que cada mexicano se convierta en agente de cambio y entre todos difundir los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos.

Al concientizar a los ciudadanos sobre lo importante de su participación, se podrá influenciar en la toma de decisiones, en la formulación, instrumentación, monitoreo y evaluación de políticas públicas sobre la acción gubernamental.

En México están emergiendo nuevas formas de participación pública, se han abierto nuevas fórmulas de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas en todo el conjunto de la democracia representativa. Los ciudadanos demandan a sus gobiernos la oportunidad de participar activamente en la elaboración de las políticas públicas que conducen el destino del país.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, elabora y presenta el documento Gobierno Abierto en América Latina, señalando que la mayoría de los países

⁹ Vide: Merino, M., La participación Ciudadana en la Democracia en *Cuaderno de divulgación de la Cultura Democrática #4*. México, INE, 2016, p. 12 [en línea] Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/04.pdf>

¹⁰ Vide: Conde, S., Formación Ciudadana en México, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática #32, México, INE, 2016, p. 16* [en línea] Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/32.pdf>

Formación cívica, estructura fundamental de la participación ciudadana

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Monterde Valenzuela María de los Ángeles y
Morales Tostado María del Carmen

miembros han evolucionado hacia un gobierno más abierto y transparente (OCDE, 2015), donde se permite la participación ciudadana en la toma de decisiones¹¹.

Sin embargo, se debe ser considerado que la participación por sí sola no garantiza que haya democracia o que mejore el desempeño del gobierno, en ese sentido Merino afirma que la participación no es suficiente para entender la dinámica de la democracia; pero sin participación, sencillamente la democracia no existiría. Esta propuesta deja claro que la democracia requiere siempre de la participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos.¹²

Reiterando lo anterior, y continuando con el sentido constructivo de la democracia, Sojo, expresa que para ser sólida, una democracia necesita mucho más que elecciones libres y equitativas; afirmando que, en una sociedad plural como la mexicana, la convivencia diaria tiene que fundamentarse en virtudes cívicas como la tolerancia, el respeto a las leyes y a los derechos de terceros y, de manera específica a los derechos de las minorías.¹³

En México a partir del año 2000 se han establecido condiciones que fomentan las organizaciones civiles, se puede mencionar la creación de un marco normativo para identificar y regular la actividad de las organizaciones civiles, el cual sienta las bases para la institucionalización de la relación con las organizaciones civiles. Adicionalmente se estableció el registro nacional de instituciones y organizaciones políticas sociales y civiles, para identificar aquellas con causas similares, a fin de propiciar su trabajo conjunto.

En ese mismo sentido, la formación integral que incluye la formación moral, tiene como propósito educar a las nuevas generaciones con los principios de igualdad y justicia. En este sentido, es importante para este tema lo que señala Pablo Latapí

... junto a las finalidades políticas de educar a las nuevas generaciones en conformidad con los principios republicanos, figuraba el propósito de impartirles una formación moral que diera solidez y consistencia al proyecto político nacional¹⁴

¹¹ OCDE. (2015). *Gobierno Abierto en América Latina. Estudios sobre Gobernanza Pública*, España, OCDE Publishing, 2015, p.s/n [en línea] Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm>

¹² Merino, op.cit., p.19

¹³ Vide: Sojo-Garza Aldape, E., *De la alternancia al desarrollo, en Políticas públicas del gobierno del cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005, p.s/n

¹⁴ Latapí Sarre, P., *El Debate sobre los valores en la Escuela Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, p.13



Como se puede apreciar, están fuertemente vinculados los procesos educativos, los procesos políticos y la formación cívica.

La formación ciudadana involucra muchos factores y requiere de un largo período de tiempo, en el cual se llevan a cabo procesos educativos formales e informales, en ambos procesos se busca transmitir conocimientos, habilidades y valores que guíen la conducta de los seres humanos y los conviertan en buenos ciudadanos.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), publicada en el Diario oficial de la federación mexicana el 4 de mayo de 2015, es parte de un proyecto diseñado para la formación de los ciudadanos, donde se busca incorporar los valores de responsabilidad, respeto, honestidad, tolerancia, entre otros; dicho proyecto es de largo plazo y debe darse desde los espacios formativos, tales como escuelas y universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Para visualizar el escenario futuro de formación de ciudadanía, es necesario compartir las seis etapas del desarrollo ciudadano que integra todo el proceso de vida de una persona. En el cuadro 1 se presenta esa información:

Cuadro 1. Las seis etapas del desarrollo ciudadano

Etapa	Descripción
-------	-------------

Formación cívica, estructura fundamental de la participación ciudadana

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Monterde Valenzuela María de los Ángeles y
Morales Tostado María del Carmen

1	Ciudadanía biológica: dependencia infantil y crianza materna. Del nacimiento a los 3 años.
2	Ciudadanía familiar: ampliación de las influencias familiares. De los 4 a los 5 años.
3	Ciudadanía social formativa: iniciación de las dependencias no biológicas. De los 6 a los 9 años.
4	Ciudadanía social estratificada: desarrollo de categorías sociales y conductas de pertenencia a grupos. De los 10 a los 12 años.
5	Ciudadanía de grupo por edad cronológica: relaciones sociales horizontales, dentro y entre grupos. De los 13 a los 15 años.
6	Ciudadanía social compleja: búsqueda de ubicación y de la identidad adulta. De los 17 a la edad adulta.

Fuente: Elaboración propia a partir de Guevara (2016: 96) quien señala como fuente a T.L. Dyneson y R. E. Gross, "An Ecclectic Approach to Citizenship: Development Stages", en *Social Studies*, vol. 76, enero-febrero de 1985, pp. 23-27.

El Gobierno de México en 2019 en su Plan Nacional de Desarrollo, establece algunos ejes temáticos en los que incorpora temas como democracia y la participación ciudadana; y en sus políticas de gobierno establece el garantizar empleo, educación, salud y bienestar. Describe enfáticamente que Democracia significa "el poder del pueblo" y expresa vehementemente su estrategia de conseguir en México una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales. Para ello, establece la consulta popular o ciudadana, la revocación de mandato y las asambleas comunitarias como instancias efectivas de participación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, está lejano a ser un plan estratégico porque carece de un análisis profundo de la situación del país, objetivos y estrategias; y se considera más bien un texto teórico que cumple con el mandato establecido en el artículo 26 Constitucional, el cual abunda en adjetivos calificativos, pero no señala acciones concretas; contiene cuartillas del pasado, pero poca información objetiva sobre la situación real del país.¹⁵

¹⁵ González, A. Plan-nacional-de-desarrollo-2008-2014. México, 2019 [en línea] Disponible en: <https://newsweekspanol.com/2019/05/opinion-plan-nacional-de-desarrollo-fin-del-oscurantismo-neoliberal/>



Metodología

La presente investigación es de tipo descriptivo, para su realización se han consultado libros, artículos en revistas especializadas, documentos y sitios web oficiales de instituciones públicas.

Los resultados de esta investigación consideran, además, una encuesta en línea que se diseñó en la plataforma Google Formularios; y cuyas respuestas expresan la opinión de 113 estudiantes universitarios.

Los estudiantes se convocaron de forma aleatoria y se les invitó a participar dando su opinión sobre el tema cultura cívica democrática.

Preguntas de investigación:

1. ¿Cómo se percibe la cultura cívica considerando los medios de información que tiene un ciudadano y la influencia de los grupos que participan en la toma de decisiones?
2. ¿Considera satisfactoria la democracia en México?
3. ¿Considera que México cuenta con una ciudadanía participativa y comprometida con el buen desempeño de los asuntos públicos de su comunidad?
4. ¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones de un gobierno?

RESULTADOS OBTENIDOS A PARTIR DE LA ENCUESTA A ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS.

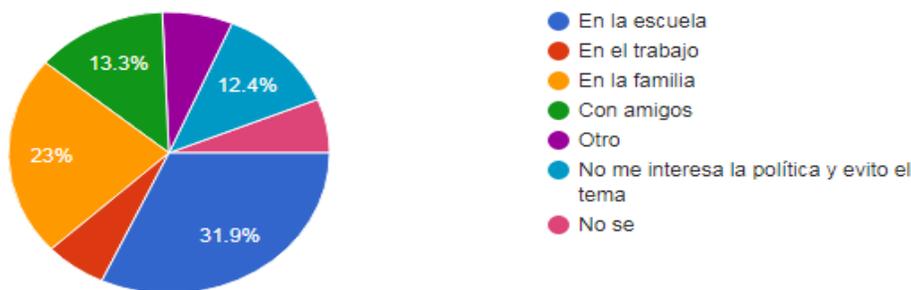
De la aplicación de encuesta a 113 estudiantes universitarios, se obtienen los siguientes resultados:

En el cuadro 2, se muestra que el 63.7% de los participantes en el estudio son de género femenino, y el 36.3 % son de género masculino. La edad de los estudiantes universitarios participantes en la encuesta, indica que el 85% pertenece al rango de 18-24; un 10.6% al rango de 25-34 años, un 2-7% al rango de 35-44 años y el 1.8% corresponde a alumnos mayores de 50 años.

Cuadro 2. Datos generales de la población universitaria objeto de estudio.

responsable que participa activamente, y que percibe la democracia como factor indispensable para legitimar a un gobierno. La gráfica 1 muestra que el lugar principal donde se reflexiona sobre temas políticos es en la escuela, con un 31.9% de las menciones, la familia con un 23% y los amigos con un 13.3% de las participaciones de los estudiantes universitarios. Un 12.4% manifiesta que no le interesa la política y evita el tema. Interesante dato a contrastar con estas respuestas, resulta saber que las fuentes de información sobre el entorno político más utilizadas son las redes sociales con un 90.30% y la televisión con un 23%; lo cual supone una fuente de información no muy confiable o poco formativa.

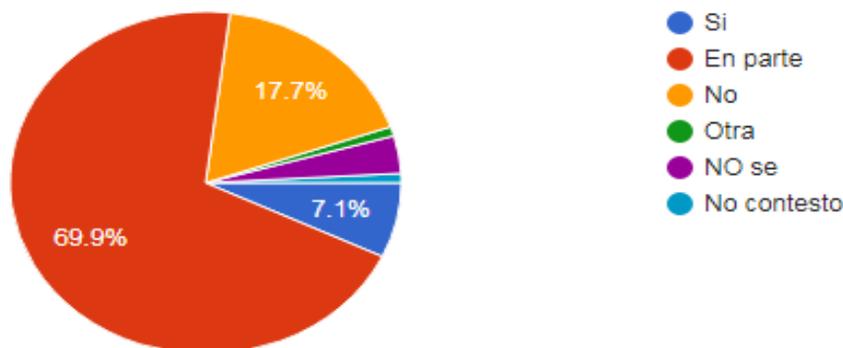
Gráfica 1. Lugar donde se reflexiona sobre temas políticos en México.



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta.

Relevante respuesta se muestra en el gráfico 2, ante la cuestión de si considera que México es un país democrático; a lo que el 69.9% de los estudiantes universitarios perciben que “en parte”, mientras que un 17.7% afirma que “No es un país democrático”; y sólo un 7.1% afirma que “Si es un país democrático”

Gráfico 2. Percepción de la democracia en México, según los estudiantes universitarios objeto de estudio.



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta.

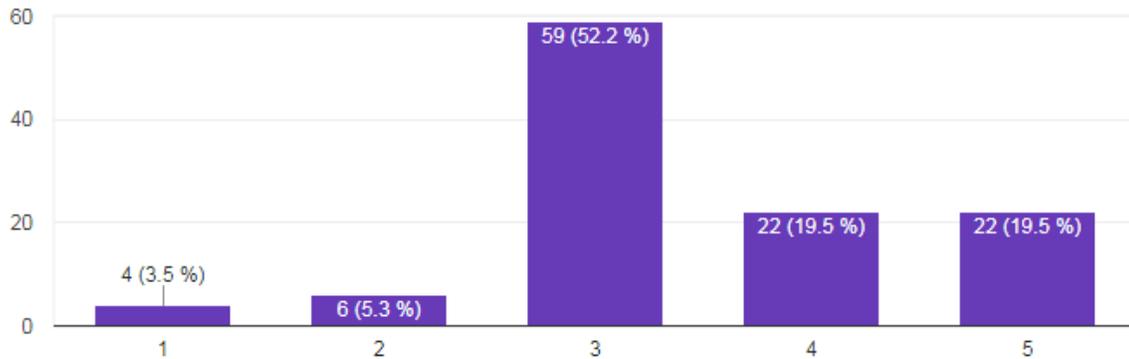
Formación cívica, estructura fundamental de la participación ciudadana

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Monterde Valenzuela María de los Ángeles y
Morales Tostado María del Carmen

La proporción de estudiantes universitarios que está satisfecho con la democracia de México (Gráfico 3), medido en escala del 1 al 5; siendo 1 muy satisfecho y 5 nada satisfecho, corresponde al 52.2% de estudiantes ubicados en el punto medio (3) de la escala, y en igualdad de porción 19.5% están 2 grupos (4 y 5 de la escala) en el extremo de “nada satisfecho”.

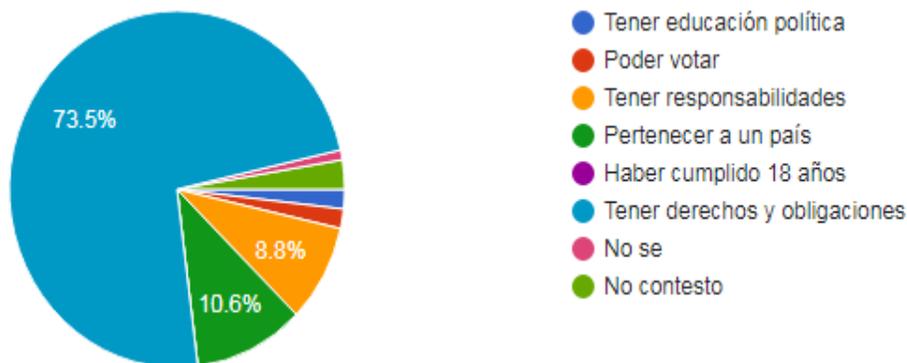
Gráfico 3. Escala de satisfacción con la democracia de México.



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta.

Ahora bien, el significado de ciudadanía según los estudiantes universitarios encuestados, principalmente es tener derechos y obligaciones con un 73.5% de las respuestas, pertenecer a un país con un 10.6% y tener responsabilidades con un 8.8% de las menciones establecidas en la gráfica 4.

Gráfica 4. Significado de ciudadanía según los estudiantes universitarios.

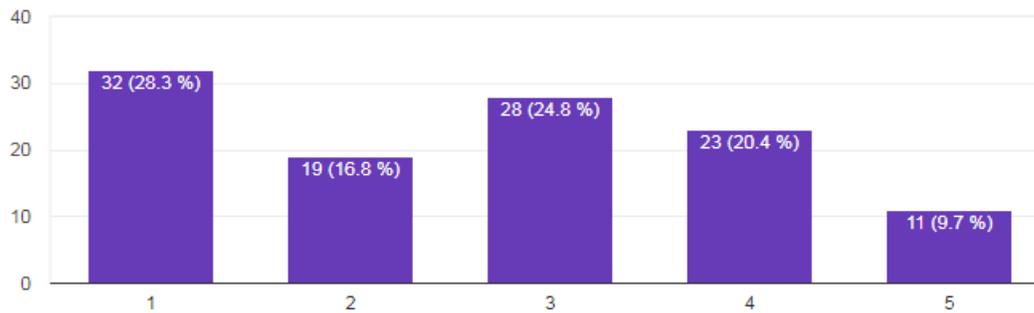


Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta.



Por último, la percepción de los estudiantes respecto al grado en que los ciudadanos pueden influir en las decisiones de un gobierno, (Gráfica 5); se registró en una escala del 1 al 5; siendo 1 mucho y 5 nada; concentrándose las opiniones en la escala 1 mucho con 28.3%, seguido de la escala 3 con 24.8% y luego de la escala 4 con un 20.4%. En resumen, lo anterior significa que 45.1% afirman que los ciudadanos pueden influir mucho, 24.8% que poco, y 30.1% que nada.

Gráfica 5. Percepción de los estudiantes respecto a la influencia que los ciudadanos pueden ejercer en decisiones de gobierno.



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta.

Por todos los resultados presentados, se evidencia que la formación cívica permite el desarrollo de una ciudadanía informada, responsable que participa activamente y que percibe la democracia como factor indispensable para dar legitimidad a un gobierno.

Sin embargo, se debe aceptar que en México se adolece de continuidad en la construcción de una cultura cívica que inculque a los ciudadanos desde pequeños, los valores de tolerancia y respeto por los demás; y que también permita edificar un criterio de ciudadano global capaz de observar su entorno y en afán de mejorar, proponer cambios, participar proactivamente, asumir actitudes y manifestar conductas que muestren su valor cívico y ético en su diario vivir. Por tanto, se tiene que recorrer un largo camino para aspirar a formar ciudadanos informados, responsables, que participan activamente en su entorno social.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Formación cívica, estructura fundamental de la participación ciudadana

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Monterde Valenzuela María de los Ángeles y
Morales Tostado María del Carmen

Al revisar los antecedentes y evolución de las políticas públicas de educación cívica en México, se observa un impulso sostenido en la formación de valores como patriotismo, democracia, participación, entre otros, en nivel de educación básico; y en media superior y superior el esfuerzo es inconsistente y devela falta de estrategia que permita estimar este impacto en la formación de las generaciones de ciudadanos. Al respecto la propuesta es diseñar una estrategia incluyente (todos los sectores); continua (a pesar de los sexenios) y práctica (con acciones de valor cívico y ético).

Se considera oportuno proteger lo básico y elemental de la temática que favorece la formación cívica y que si se presenta la necesidad de cambiar los modelos educativos se procure que la transición de un modelo a otro permitiendo la actualización y continuidad en los temas centrales de formación cívica y ética, en su comprensión y práctica.

Así mismo, es importante en la puesta en práctica de las estrategias de políticas educativas sobre cultura cívica, se cuente con docentes mejor capacitados ya que de ello dependerá el éxito en el aprendizaje de los estudiantes.

Se destaca la participación femenina en esta encuesta, correspondiendo al 63.7% de mujeres. Impactante resultó el 99% de los estudiantes que coinciden en que los problemas de la sociedad deben ser resueltos por la sociedad y el gobierno; pero contradice lo expresado anteriormente, ya que como ciudadano no se asume como actor activo del entorno democrático.

La televisión, fue el medio de pasatiempo muy utilizado y contribuyó notablemente en la adquisición de nuevos hábitos de consumo, utilización del tiempo, cambios en las dinámicas familiares y formación de la conciencia individual y colectiva. Hoy los medios digitales ocupan este privilegiado lugar.

Los universitarios expresan que el principal lugar de reflexión sobre temas políticos en México es la escuela, después la familia y luego el grupo de amigos; y que las fuentes primordiales de información utilizadas para conocer el entorno político de México, son las redes sociales y la televisión, situación que devela un gran reto para las instituciones educativas en el sentido de formar ciudadanía.

Preocupante resultó conocer que el 69.9% de los encuestados, considera “en parte” que México es un país democrático; infiriendo de esta percepción que existe poco convencimiento de la respuesta otorgada o tener alta expectativa de lo que es democracia.



Cierto es que los encuestados pertenecen a generaciones digitales, las cuales extraen todo su vivir en estos medios de comunicación, resultando asombroso percatarse como se manejan, exploran y confían en la información proveniente de ellos. Por tal motivo, es ineludible proponer una formación cívica que le permita conocer, discernir, analizar y tomar decisiones ciudadanas. Además, y derivado de este punto, es necesario cuidar la ética en gestión de la información.

Es determinante la función de las universidades públicas y privadas en la formación del talento; la capacidad de análisis, el manejo del debate de forma pacífica, y la presentación de propuestas como parte de las actividades diseñadas desde la academia para incentivar la participación ciudadana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. (03 de 2011). *Cepal.Org*. Obtenido de <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159515&p=1044440>
- CONDE, S., Formación Ciudadana en México, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática #32, México, INE, 2016, p. 1* [en línea] Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/32.pdf>
- GOBIERNO DE MÉXICO. (2013). *pnd.gob.mx* [en línea] Disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>
- GONZÁLEZ LUNA corvera, T. (2016). *INE, Democracia y Formación de Ciudadanía. Cuaderno de divulgación de la cultura democrática #28*. [en línea] Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/28.pdf>
- GONZÁLEZ, A. Plan-nacional-de-desarrollo-2008-2014. México, 2019 [en línea] Disponible en: <https://newsweekespanol.com/2019/05/opinion-plan-nacional-de-desarrollo-fin-del-oscurantismo-neoliberal>
- GUERRERO Useda, M. E., & Gómez Paternina, D. A. Enseñanza de la ética y la educación moral, ¿permanecen ausentes de los programas universitarios? *Revista electrónica de investigación educativa*, 2013.
- GUEVARA Niebla, G., Democracia y Educación en *Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática #16, México, INE, 2016, p. 77* [en línea] Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/16.pdf>
- LATAPÍ SARRE, P., *El Debate sobre los valores en la Escuela Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

Formación cívica, estructura fundamental de la participación ciudadana

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Monterde Valenzuela María de los Ángeles y
Morales Tostado María del Carmen

- Merino, M. (2016). *INE. La participación Ciudadana en la Democracia. Cuaderno de divulgación de la Cultura Democrática #4* [en línea] Disponible en:
<https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/04.pdf>
- Morales Tostado, M., & Monterde Valenzuela, M. (15 de 09 de 2018). Formulario de Google "Cultura Cívica Democrática". Hermosillo, Sonora, México.
- OCDE. (2015). *Gobierno Abierto en América Latina. Estudios sobre Gobernanza Pública*, España, OCDE Publishing, 2015, p.s/n [en línea] Disponible en:
<http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm>
- OEA Consejo Permanente. *Oas.org/Carta Democrática Interamericana* [en línea] Disponible en: http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf, 2003
- RAMÍREZ, Gloria, Coord., *Plan Nacional de educación en Derechos humanos*, Primera edición, México 2006, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS)
- SESENTO GARCÍA, L., *La influencia de los medios de comunicación en las contribuciones a las ciencias sociales*, Eumed, 2015
- SOJO-GARZA ALDAPE, E., *De la alternancia al desarrollo: Políticas públicas del gobierno del cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005

CUADROS Y GRÁFICAS

- Cuadro 1. Datos generales de la población universitaria objeto de estudio.
- Gráfica 1. Lugar donde se reflexiona sobre temas políticos en México
- Gráfica 2. Percepción de la democracia en México según estudiantes universitarios
- Gráfica 3. Escala de satisfacción con la democracia en México
- Gráfica 4. Significado de ciudadanía según los estudiantes
- Gráfica 5. Percepción de los estudiantes respecto a la influencia que los ciudadanos pueden ejercer en las decisiones de gobierno.

Recibido 12 de junio de 2020

Aceptado 30 de Junio de 2020



DOI 10.36796/biolex.v22i0.165

FRAGMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN¹

Adria Velia González Beltrones²
Guadalupe Aleida Valenzuela Miranda³
Miguel Arturo Morales Zamorano⁴
Rafael Ramírez Villaescusa⁵

“Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la *separación de poderes no tiene Constitución*” Artículo 16 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789 (SEGOB:1989)

SUMARIO: Introducción. II. 2017. III.2018. IV.2019. V.Conclusiones

RESUMEN

En el documento se ordena los resultados obtenidos del análisis (a 5 años de distancia) de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción mediante el cual se instituyó un nuevo modelo de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en el que se elevó a rango constitucional la distinción, entre faltas administrativas graves y no graves; se ampliaron las facultades de las autoridades encargadas de prevenir, investigar, sancionar y corregir actos de corrupción, que podrán también investigar e imponer sanciones a los particulares, personas físicas o morales, que participen en la comisión de faltas administrativas

¹ Los hallazgos y propuestas del tema de investigación de este documento se presentaron en el “2020 Juried Virtual Conference” Western Social Science Association 62nd Annual Conference June 10 through September 30, 2020

² Docente Investigadora Departamento de Derecho, División de Ciencias Sociales URC, Universidad de Sonora, México, correo electrónico: adria.gonzalez@unison.mx; adriaveliagonzalez@gmail.com

³ Docente Investigadora, Departamento de Derecho, División de Ciencias Sociales, URC, Universidad de Sonora, México, correo electrónico: aleida.valenzuela@unison.mx

⁴ Docente Investigador, D de Sociología y Administración Pública, División de Ciencias Sociales URC, Universidad de Sonora, México, correo electrónico: miguel.morales@unison.mx

⁵ Docente Investigador Departamento de Derecho, División de Ciencias Sociales URC, Universidad de Sonora, México, correo electrónico: rafael.ramirez@unison.mx

Fragmentación de los mecanismos de control en el combate a la corrupción

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

*González Beltrones, Valenzuela Miranda,
Morales Zamorano y Rafael Ramírez
Villaescusa*

graves y en actos de corrupción; que las faltas graves serán investigadas y substanciadas por los órganos Internos de control de las instituciones de orden

federal o local, en tanto que la determinación de la sanción correspondiente será competencia de los Tribunales Locales y/o Federal de Justicia Administrativa y/o de los juzgados en los que las Fiscalías Especializadas en Anticorrupción Locales y Federal presenten sus denuncias según corresponda. Por lo que respecta a las faltas administrativas no graves, estas serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los Órganos Internos de control, es decir, de estas no conocerán-- en uso de facultades materialmente administrativas las salas especializadas en materia anticorrupción de los Tribunales Locales y Federal de Justicia Administrativa.

Palabras Clave: Infracciones graves, mecanismos de control de la administración, Sistema Nacional Anticorrupción.

“FRAGMENTATION OF CONTROL MECHANISMS IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION”

*Adria Velia González Beltrones
Guadalupe Aleida Valenzuela Miranda
Miguel Arturo Morales Zamorano
Rafael Ramírez Villaescusa*

SUMMARY: *Introduction. II. 2017. III.2018. IV.2019. V. Conclusions*

ABSTRACT

This document orders the results obtained from the analysis (5 years away) of the implementation of the National Anticorruption System by means of which a new model of administrative responsibility of public servants was instituted in which the distinction was raised to constitutional rank, between serious and non-serious administrative offenses. The powers of the authorities in charge of preventing, investigating, punishing and correcting acts of corruption were expanded, which may also investigate and impose sanctions on individuals, individuals or legal entities,



who participate in the commission of serious administrative misconduct and in acts of corruption; that serious offenses will be investigated and substantiated by the Internal control bodies of federal or local institutions, while the determination of the corresponding sanction will be the responsibility of the Local and / or Federal Courts of Administrative Justice and / or the courts in which the Federal and Local Anti-Corruption Specialized Prosecutors' Offices present their complaints as appropriate. Regarding non-serious administrative offenses, these will be investigated, substantiated and resolved by the Internal Control Bodies, that is to say, of these they will not know - in use of materially administrative powers the specialized anti-corruption chambers of the Local Courts and Federal Administrative Justice.

Key Words: *Serious offenses, administration control mechanisms, National Anticorruption System.*

INTRODUCCIÓN

El presente tema forma parte de la zaga iniciada en 2017 y 2018 resultado de las investigaciones de los integrantes del Cuerpo Académico Consolidado USON-CAC-205" Derecho, Economía, Educación e Instituciones" a saber: *Control Interno de la Administración Pública a la Luz del Sistema Nacional Anticorrupción SNA y ¿Juez y Parte? Ventajas y desventajas del traslado de facultades materialmente administrativas a un órgano formalmente jurisdiccional*, presentadas respectivamente en el *VII Congreso Internacional y IX Mexicano de Derecho Administrativo, 4 de diciembre de 2017 Ciudad de México, IJ UNAM* y en el *VIII Congreso Internacional y X Mexicano de Derecho Administrativo 6 al 7 de diciembre de 2018, Guanajuato, Guanajuato. Universidad de Guanajuato, IJ UNAM*

En ambos eventos se presentaron los siguiente supuestos y resultados que de manera resumida se describen a continuación a efecto de objetivizar el estado del arte de nuestro tema, seguido del marco teórico común y las especificidades por el período 2019, hallazgos y propuestas

2017

Contexto

A partir de la Reforma Constitucional (2015) que crea el Sistema Nacional Anticorrupción SNA y de la publicación de la legislación secundaria 2016 se establece una nueva regulación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, fiscalización y control de recursos públicos, lo que implicó, entre otras disposiciones, la inclusión, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Comité Coordinador del SNA, al que se le otorga la responsabilidad de sancionar a los servidores públicos y a los particulares que participen en faltas administrativas graves.

Problema

Fraccionamiento de la facultad de sanción que corresponde ejercer al poder ejecutivo y/o a los otros poderes y su transferencia al TFJFA y/o a sus homólogos de las entidades federativas

Hipótesis

El legislador Constituido... **de manera aislada y por separado** *sin tomar en cuenta la división de poderes y funciones encomendadas primordialmente a cada uno de ellos ---* sustrajo arbitrariamente **parte** de las facultades que en materia de control interno ... debe, en forma integral, corresponder ejercer doctrinaria y legalmente en nuestro país, a la Secretaría de la Función Pública, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ...a los órganos de control internos de cada una de las dependencias y entidades, que conforman a la administración pública federal... Poder Judicial y los Organismos Autónomos reconocidos expresa o tácitamente en nuestra CPEUM... en las leyes orgánicas que los crean... y de sus homólogos en las entidades federativas.

Metodología

A fin de demostrar o no, nuestra hipótesis se pasó a examinar los dispositivos jurídicos con ella relacionados en contraste con la teoría aplicable. Se tomó de referencia a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ... *no obstante* que las entidades federativas debieron durante el año de *vacatio legis*, alinear su legislación, al SNA, para conformar con disposiciones equivalentes, sus Sistemas locales Anticorrupción ...



Tabla Número 1: Órganos competentes en materia de Responsabilidades Administrativas

Sujeto Presunto Responsable	Falta Administrativa	Órgano Investiga, Sustancia Informa Ex Ante durante	Órgano Investiga, Sustancia Informa Ex Post durante	Órgano Sancionador y Poder al que pertenece	Norma Jurídica LGRA	Recursos y autoridad competente para resolver	Recursos y autoridad competente para resolver	Recursos y autoridad competente para resolver
Servidor público SP	no grave	OCI/SFP	ASF	SFP(PE)	Art.49 Art.50	Inconformidad SETFJA(OA)	Revocación /SFP J contencioso / TFJA(OA)	ADMA (PJ)
Servidor público SP	grave	OIC/SFP	ASF	SE TFJA(OA)	Art.51	Apelación SS TFJA (OA)	Revocación/SFP J contencioso/ TFJA(OA)	ADMA (PJ)
Servidor público SP	grave y delito	OIC/SFP	ASF	FEA (FG)	Arts. 51-64	Juicio Penal JD (PJ)	Amparo TCC (PJ)	
Particular	grave/no grave	SFP		SETFJA(OA)	Art.52, Art.65-72	Apelación SS TFJA (OA)	J contencioso/ TFJA(OA)	ADMA (PJ)
Particular en situación especial	grave/no grave	SFP		SETFJA(OA)	Art.73	Apelación SS TFJA (OA)	J contencioso/ TFJA(OA)	ADMA (PJ)
SP Particip/ COP	grave/no grave	SFP	ASF	SETFJA(OA)	Art.43-45	Apelación SS TFJA (OA)	J contencioso/ TFJA(OA)	ADMA (PJ)

Elaboración propia con datos tomados de los ordenamientos que en la tabla aparecen

Tabla Número 2: Posiciones respecto a la encomienda de los Poderes

Teoría Clásica de la División de Poderes (Fernandez y Aragón,2014)	País/ Época	Grecia Antigua 34 A.C.	Jon Locke Inglaterra SXVII	Charles de Secondat, barón de la Bréde y de Montesquieu Francia S XVIII
Conceptualización		En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a todo régimen de estos tres elementos, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas; y el tercer elemento es el Poder Judicial	Identifica en el Estado tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Federativo y enfatiza la necesidad de que los dos primeros no se encomienden al mismo sujeto.	En todo Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y con gran claridad plantea el problema que entraña el peligro en que se encuentra la libertad pública, cuando todos los poderes del Estado se reúnen en manos de un solo depositario, sin importar que sea un individuo o una asamblea, pues uno u otra asumen todos los poderes, de suerte que adquieren una potestad sin límites, por no tener el contrapeso de otra potestad que limite la suya,

Elaboración propia con datos tomados de (Fernández y Aragón:2014)

Fragmentación de los mecanismos de control en el combate a la corrupción

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

González Beltrones, Valenzuela Miranda,
Morales Zamorano y Rafael Ramírez
Villaescusa

Tabla Número 3a: Conceptualización de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial

Teoría Moderna de Separación de Funciones (Fernández y Aragón,2014).	País/ Época	Carré de Malberg,R.(1920) Francia 1SXX	Díez M.M (1967) Argentina SXX	Fernández-Ruiz,J.,Aragón,M.I.(2014) México SXXI
		<p>Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominante del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.</p> <p>Las funciones públicas vienen a ser las diversas actividades del Estado que conllevan el ejercicio de su potestad.</p>	<p>"el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial"</p>	<p>Función pública es la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad --de donde su indelegabilidad--, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.</p>

Elaboración propia con datos tomados de (Fernández y Aragón:2014)



Tabla Número: 3b:Conceptualización de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial

Funciones desde el p/v Formal		
<p>Legislativa</p> <p>Es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo".</p>	<p>Jurisdiccional</p> <p>Es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Jurisdiccional.</p>	<p>Administrativa o Ejecutiva</p> <p>Es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Ejecutivo.</p>
Funciones desde el p/v Material		
<p>Legislativa</p> <p>La que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas. <i>con prescindencia del órgano que la ejerza.</i></p>	<p>Jurisdiccional declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del estado, así como en los surgidos entre los órganos del estado, mediante la resolución respectiva contenida generalmente en la sentencia</p>	<p>Administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden público.</p>

Elaboración propia con datos tomados de (Fernández y Aragón:2014)

En este punto se contrasta la Legislación reformada, con la Teoría y se retoma la concepción a partir del principio de que en todo Estado como afirma Montesquieu (1951)

..... hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y con gran claridad plantea el problema que entraña el peligro en que se encuentra la libertad pública, cuando todos los poderes del Estado se reúnen en manos de un solo depositario, sin importar que sea un individuo o una asamblea, pues uno u otra asumen todos los poderes, de suerte que adquieren una potestad sin límites, por no tener el contrapeso de otra potestad que limite la suya,

Fragmentación de los mecanismos de control en el combate a la corrupción

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

González Beltrones, Valenzuela Miranda,
Morales Zamorano y Rafael Ramírez
Villaescusa

circunstancia que puede traducirse en la opresión de la población que, de esta suerte, queda a merced de la arbitrariedad, “Todo estaría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares”... Quien, además para impedir que se traduzca en realidad tan grande riesgo, y lograr que el poder detenga al poder, propone multiplicar los depositarios, a efecto de que no haya un detentador único, pues al repartir entre ellos los atributos de la soberanía se logrará limitar mutuamente la potestad de todos y cada uno de ellos, de suerte que ninguno alcance una potestad excesiva. (pp. 202-203)

En otras palabras: **conseguir el equilibrio de poderes, ninguno por encima de otro**, aun cuando compartan entre si, la realización material de la actividad que primordialmente les ha sido asignada en la Constitución.

Resultados

- a. En la especie, se autoriza, a los TFJA y a sus homólogos locales, a interferir las funciones de control de la administración pública. Es decir, las contralorías u órganos de control interno OIC, de los entes públicos de los diversos ordenes federal, estatal o municipal, conservarán sus facultades de sanción solo respecto de aquellas conductas consideradas no graves por el legislador Constituido, desvirtuándose con ello la responsabilidad administrativa como el objeto principal de la correlativa facultad de sancionar en caso de incumplimiento, --derivada a su vez del poder disciplinario surgido de la relación de jerarquía--- e *igualmente*, se contradice **la presunción de inocencia**⁶ y los principios de la accountability⁷. entendida ésta:
“como la virtud que todo funcionario público debe desarrollar y su contraparte, como mecanismo social mediante el cual un agente debe rendir cuentas a otro agente” lo cual, a mediano y a largo plazo, en la medida que el funcionario público desarrolle la virtud, el mecanismo social solo confirmará lo positivamente realizado.
- b. En otras palabras, paradójicamente, pareciera que - con las precitadas Reformas y leyes de ellas derivadas ---se apuesta mas, a que en nuestro país la corrupción permanezca--- y no a la virtud que debe desarrollarse en los servidores públicos y en la sociedad en conjunto para su erradicación, amén del incremento del aparato gubernamental y de recursos destinados a cubrir los “servicios” del personal de las nuevas Salas Especializadas de los Tribunales de Justicia Administrativa Federal y de las EF, las que por lo pronto dese el 19 de julio del presente año 2017 en algunas entidades federativas, devengan emolumentos sin que hasta la fecha hayan sustanciado asunto alguno relacionado con sus “nuevas atribuciones”.

⁶ Incorporada por Reformas Constitucionales de 2008 en nuestro Sistema Penal

⁷ Otro significado *“hacerse cargo y ser responsable”*



Propuesta

Dar marcha atrás al fraccionamiento de la facultad de sanción del poder ejecutivo. Es decir, conseguir el equilibrio de poderes, ninguno por encima de otro, aún cuando compartan entre sí la realización material de la actividad que primordialmente les ha sido asignada en la CPEUM.

¿Para qué? – Para evitar que se desnaturalice la relación jurídico-jerárquica, supra-subordinación entre el titular del Ejecutivo y los servidores públicos de la Administración Pública Federal APF y en su caso, puedan estos últimos, acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

Asimismo, evitar el incremento en el tamaño del aparato gubernamental y de los recursos destinados a cubrir los servicios del personal de las nuevas salas especializadas de los Tribunales de Justicia Administrativa.

Nuestra hipótesis se confirma puesto que el legislador Constituido consideró una forma de definición de estrategias para el combate a la corrupción y la impunidad, de manera no integral, pretendiendo solucionar una problemática de control de la conducta --- transfiriendo funciones materialmente administrativas a un poder creado para realizar funciones materialmente jurisdiccionales---sin que se haya hecho el diagnóstico de la situación que justificase la conveniencia de tal medida.

2018

Contexto

A tres años de las Reformas Constitucionales (2015) que crean el Sistema Nacional Anticorrupción SNA, los Sistemas Estatales Anticorrupción SEA y de la publicación de la legislación secundaria (2016) se aborda el estudio de la Legislación relativa del Estado de Sonora como estudio de caso .

Problema

Aumento de instancias, distribución inequitativa de las cargas de trabajo, acrecentamiento de las fases de los procedimientos administrativos no contenciosos de responsabilidades administrativas, al añadirles las fases del procedimiento seguido en sede jurisdiccional, además de la demora en la recuperación de las indemnizaciones por daño patrimonial a los erarios públicos.

Hipótesis

El contrasentido de segregar ---de los órganos de control interno y/o externo-- facultades materialmente administrativas, para cederlos, a un órgano materialmente jurisdiccional, obedece al hecho de no reconocer a la función de control como parte inherente de la forma de organización llamada administración. Lo anterior, conforme al estudio de caso del Gobierno del Estado de Sonora.

Discusión.

Determinar las ventajas o desventajas para el Erario Público, al trasladar la facultad administrativa de control interno (Secretaría de la Contraloría General SCG en Sonora) y sus homólogos Secretaría de la Función Pública y restantes EF o de control externo (Instituto Superior de Auditoría Fiscal ISAF en Sonora)(Auditoría Superior de la Federación ASF y sus homólogos en las EF, a una autoridad jurisdiccional (Tribunal de Justicia Administrativa de Sonora y sus homólogos TFJA y los de las demás EF).

Metodología.

Basado en el análisis comparativo de las fases del procedimiento administrativo no contencioso de responsabilidades administrativas seguido pre y post Reformas Constitucionales nacional y locales, que crean respectivamente el Sistema Nacional Anticorrupción y sus homólogos de las entidades federativas.

Conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios ---vigente con anterioridad al 18 de julio de 2016--- son ocho etapas que se seguían para entablar responsabilidades administrativas a los servidores públicos que en su caso hubiesen transgredido las normas aplicables en el ejercicio de sus funciones. Sin distinción en cuanto a procedimiento a seguir tratándose de infracciones grave o no graves. Contrastando con lo anterior, en la nueva Ley Estatal de Responsabilidades ---vigente a partir del 18 de julio de 2016--- son mas de 15 etapas que se siguen para entablar responsabilidades administrativas a los servidores públicos *del Estado de Sonora*, que en su caso hubiesen transgredido las normas aplicables en el ejercicio de sus funciones, con la diferencia de que los OIC ---tratándose de infracciones graves ---no continuarán con la etapa siguiente (determinación o no de sanción) del procedimiento iniciado, sino que, enviarán los expedientes relativos, para continuar con la tercera etapa, según sea el caso o a la Fiscalía



General o a la Sala Especializada en materia de Anticorrupción del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, extendiéndose con ello, el tiempo en el cual se debiera solucionar todo asunto relacionado con la probable responsabilidad administrativa y/o penal de funcionarios públicos o particulares por infracciones graves a leyes administrativas.

Resultados

Si bien se considera ventaja 1) que la nueva Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas de Sonora en lo que se refiere a la facultad de revisión de los órganos de control---interno y/o externo-- la cual se ha extendido hacia los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; 2) se considera desventaja de las precitadas Reformas, el incremento en número y tiempos de las fases a seguir en el procedimiento oficioso de responsabilidades administrativas, además de 3) la complejidad ---que significa dotar a un órgano formalmente jurisdiccional de facultades materialmente administrativas en relación a infracciones graves--- [puesto que coexiste, en cuanto a infracciones no graves se refiere, el carácter de órgano materialmente jurisdiccional del TFJA y sus homólogos de las EF].

2019

Contexto

A cinco años de distancia de la reforma constitucional del SNA y la de sus homólogas de los SEA y a tres años de su implementación conforme a la legislación secundaria locales y federal, con ellas relacionadas cabe preguntar ¿Cuál es el estado que guardan para efectos de nuestro tema los órganos encargados del control interno y/o externo locales y federal de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y órganos autónomos en la implementación de las leyes locales y federal de responsabilidades administrativas? ¿Se simplificaron los procedimientos?

Problema

Complejidad de las actuaciones de los **órganos de control interno** A partir de la desnaturalización de las funciones ---que conforme a la Teoría de la división de funciones les corresponde realizar, en el camino del combate a la corrupción. Y complejidad y gravoso para los servidores públicos y/o particulares “indiciados”

Fragmentación de los mecanismos de control en el combate a la corrupción

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

González Beltrones, Valenzuela Miranda,
Morales Zamorano y Rafael Ramírez
Villaescusa

Hipótesis

El legislador Constituido--- *de manera aislada y por separado de la realidad fáctica*--- no consideró la complejidad y costos que implicaba conforme al Sistema Nacional Anticorrupción instituir un nuevo modelo de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Marco Teórico

En este tenor, *“con el nacimiento del Estado se reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a los gobernados cuya conducta afecte la buena marcha de la organización.... y por la otra, adicional a ese control sobre la población, en el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder público se ajuste a los valores fundamentales que, en razón del interés general, son previamente establecidos.”*(Delgadillo, 1990). De lo anterior se advierte, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite o autoriza, y en contra partida los administrados tienen regulada su libertad hasta el límite de la prohibición legal.

En ambos casos, el incumplimiento conlleva sanciones correspondientes, es decir el poder disciplinario derivado de la relación de jerarquía, se ejerce conforme a lo dispuesto por la normatividad previamente establecida, en la cual se determina, a las autoridades competentes, el catálogo de obligaciones y/o prohibiciones de los servidores públicos, las sanciones a aplicar en caso de incumplimiento o transgresión y los procedimientos a seguir, que garanticen el debido proceso para los servidores públicos afectados.

Lo anterior implica *“reconocer verdaderos **sistemas de control** que regulan los poderes de decisión, ejecución, vigilancia, supervisión, **control**, evaluación y en su caso disciplinario, entre los servidores públicos en el mas alto grado y los jerárquicos subordinados según la función que legalmente corresponda realizar.*⁸

⁸ Vide: *Sistemas de Control Socio- Gubernamental*. Miguel Arturo Morales Zamorano; Ana Lilia Banda Castro, Adria Velia González Beltrones; Guadalupe Aleida Valenzuela Miranda, Alipia Avendaño Enciso,; México, 2010. Editorial UNISON-CONACYT-UNED ISBN 978-607-00-2362-0.



Los expertos refieren que el control es parte inherente a la función de administración, y en el ámbito del derecho público lo encontramos en la administración y todas sus variantes de estructura formal. Si bien, la centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un orden jerárquico de subordinación frente al titular, de coordinación entre sí, y de subordinación en el orden interno ... esta unidad, también se aprecia en la administración paraestatal.

Y es precisamente mediante la relación de jerarquía y la existencia de líneas de autoridad, que se materializan las decisiones dentro de las organizaciones tanto públicas como privadas, *desde la planeación, dirección, ejecución, coordinación, control y posterior evaluación*. Y en este sentido es que cabe preguntar ¿cuales son los objetivos de la función pública de fiscalización? y la respuesta directamente apunta **al control** de la administración pública, actividad a ella inherente, para garantizar que sus operaciones se efectúen en congruencia con los planes, programas y presupuestos previamente aprobados, habida cuenta de que según Lanz-Cárdenas(1987) afirma *“en el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley, la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”* (p.32).

En palabras del eminente jurisconsulto D Jorge Fernández Ruiz⁹ *uno de los peligros permanentes en todo Estado, históricamente comprobado, es la posible corrupción de los servidores públicos; el propósito de prevenirla y evitarla contribuye a considerar y reconocer a la fiscalización o control patrimonial del Estado como una función pública cuyo ejercicio requiere el desempeño de una actividad técnica y esencial del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las*

⁹ Fernández Ruiz J. *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Ed Porrúa, 2006, p.32

actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado.

Lo anterior, implica, que dicha verificación, deba realizarse preventiva o simultáneamente al ejercicio del presupuesto, desde el interior de las instituciones públicas (control interno) encargadas de dicho manejo o, con posterioridad o simultáneamente a su ejercicio, desde el exterior de ellas (control externo); lejos de excluirse, los dos, deben complementarse.

Metodología

A fin de demostrar o no, nuestra hipótesis pasamos a examinar los resultados a nivel local (Estado de Sonora) y federal ---a cinco años de distancia de la reforma constitucional del SNA y la de sus homólogas de los SEA y a tres de su implementación conforme a la legislación secundaria locales y federal, con ellas relacionadas.

Ámbito federal. Se revisó el portal de transparencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a fin de encontrar datos relacionados con las funciones que se le atribuyeron a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción. Se encontraron Boletines y noticias relacionadas con los Informes que debe rendir cada año el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de los años 2018¹⁰ y 2019¹¹ ---que cubren el periodo a estudio--- y algunos datos globales discursivos relevantes, que sirven a nuestro propósito.

Informe 2018

El monto económico en trámite total, asciende al 31 de octubre de este año, a poco más de seiscientos diecinueve mil trescientos setenta y cinco millones de pesos. En el ámbito jurisdiccional, **podemos afirmar que, el Tribunal, no tiene rezago.** Cumplimos con el espíritu y la letra del Artículo 17

¹⁰ Vide: Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Segundo Informe 2018

http://www.tfja.gob.mx/media/media/pdf/comunicacion_social/discursos/2018/discurso_segundo_informe.pdf

¹¹ Vide: Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Tercer Informe 2019

http://www.tfja.gob.mx/media/media/pdf/comunicacion_social/boletines/2019/Boletin_6_2019.pdf



constitucional de prestar justicia pronta y expedita. Nuestro personal jurisdiccional emitió al cierre de este periodo, 126 mil 889 sentencias de fondo y sobreseimiento en relación con los más de 180 mil asuntos ingresados. Asimismo, fueron dictados un millón 665 mil acuerdos, oficios y tramites diversos que no generan baja de expediente, se realizaron más de 3 millones 55 mil notificaciones. El Tribunal durante este ciclo (en su inventario inicial) tenía 76 mil 412 expedientes en trámite; hoy informo que a pesar de los crecientes volúmenes de trabajo se redujo esta cantidad a 62 mil 469 expedientes, lo que equivale a una reducción del 18.25%. De las sentencias que se han emitido, quiero subrayar que su eficacia es ponderable por la diferencia entre el número de sentencias recurridas y confirmadas por los órganos del Poder Judicial de la Federación. Durante el periodo 46 mil 880 sentencias fueron impugnadas, de las cuales al cierre del mismo, se han resuelto 21 mil 885, revocándose sólo 4 mil 249 de ellas, lo que representa que únicamente el 9.06% de las sentencias impugnadas fueron revocadas por el Poder Judicial de la Federación..... La Sala Especializada en Juicio en Línea reportó un inventario inicial de 837 expedientes y en el transcurso del año se recibieron 2 mil 680 demandas nuevas. En este mismo periodo se emitieron 2 mil 40 sentencias.

Informe 2019

El pasado 6 de diciembre de 2019 el Magistrado Carlos Chaurand Arzate Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa rindió su Tercer Informe de Actividades en el cual afirma que el monto económico en trámite total asciende, al 31 de octubre pasado, a la cantidad aproximada de setecientos doce mil ciento cuarenta millones de pesos, y que esta institución ha logrado resolver los asuntos que le competen en el ámbito jurisdiccional, al grado de **que no tiene rezago alguno**. También afirma que se redujo la cantidad de expedientes en trámite en 8.91 por ciento. Por otro lado, el Magistrado Chaurand Arzate destacó que, del total de 119, 331 sentencias dictadas, 36,281 fueron recurridas, de las cuales, al cierre del periodo, se resolvieron 15,073, revocándose únicamente 1,968 de ellas, equivalente a 1.65 por ciento del total de los fallos emitidos, que, en materia de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación no hizo ninguna observación ni recomendación a este órgano jurisdiccional en la Cuenta Pública de 2018.

De la lectura de los extractos de los informes precitados, se observa (2018) la mención de resultados, únicamente en cuanto a la Sala especializada en Juicios en Línea se refiere y no de las restantes. Por lo cual, nos interesa destacar el rubro ---en ambos Informes--- **No hay rezago**, ya que, con este dato y el obtenido de la búsqueda realizada en el portal del TFJA, nos da soporte para extraer e identificar el número de resoluciones emitidas por la o las Sala(s) especializada(s) en materia

de responsabilidades administrativas SEMARA durante el periodo 2017- a marzo de 2020. Dicha búsqueda arrojó 1211 resoluciones emitidas por las diversas Salas especializadas del TFJA, de las cuales, solo dos fueron emitidas en la materia que nos ocupa y de las cuales se menciona a continuación un extracto:

- 1) Publicada el 03/03/2020 “Según el enunciado de la *pestaña* “consulta de sentencias públicas,” en los rubros Región y Sala se puede observar la denominación: **Primera Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas**, aun cuando en el proemio de la sentencia 280/18-RA1-01-9, de fecha 15/01/2020 se encuentra listada como: **Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana y Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves**. Sala que realmente, es la resolutora de dicho asunto, y no la que se menciona en la “pestaña” precitada del portal digital del TFJA¹² y que debe tener presente, que dicha actuación es, en su calidad de **autoridad materialmente administrativa** y no jurisdiccional, por lo que, la actuación con la que se da fin a dicho asunto, se debe diferenciar identificándola como “Resolución Número.....” y no como “*sentencia*”—según se observa en el *extracto líneas debajo---*, vocablo, este último, que solo se debe utilizar en los asuntos en los que su actuación obedezca a sus funciones ordinarias de origen,**materialmente jurisdiccionales**.

Sentencia.Mediante la que se resuelven los autos relativos al procedimiento de responsabilidad administrativa en sede jurisdiccional número 280/18-RA1-01-9, seguido en contra del probable responsable *****por infringir con su conducta lo previsto 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- 2) Publicada el 15/01/2020 “Según el enunciado de la *pestaña* consulta de sentencias públicas,” en los rubros Región y Sala, se puede observar la

¹² Lo anterior quizás obedece a que, **hasta la fecha**, aun no han sido nombrados los magistrados de las Salas Especializadas a que se refiere la Ley Orgánica del TFJA en sus artículos 37 al 43. Vide : Un exceso las Salas Especializadas del TFJA; la Constitución no las prevé: Monreal [en línea] Disponible en: <https://morena.senado.gob.mx/2019/04/09/un-exceso-las-salas-...>



denominación: **Primera Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas**, aun cuando en el proemio de la sentencia 229/18-RAI-01-9 de fecha 30/09/19 se encuentra listada como: **Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana y Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Grave**. Sala que realmente, es la resolutoria de dicho asunto, y no la que se menciona en la “pestaña” precitada del portal digital del TFJA¹³ y que debe tener presente, que dicha actuación, es en su calidad de **autoridad materialmente administrativa** y no jurisdiccional, por lo que, la actuación con la que se da fin a dicho asunto, se debe diferenciar identificándola como “Resolución Número.....” y no como “*sentencia*”—según se observa en el extracto líneas debajo---, vocablo, este último, que solo se debe utilizar en los asuntos en los que su actuación obedezca a sus funciones ordinarias de origen, **materialmente jurisdiccionales**.

Sentencia.Mediante la que se resuelven los autos relativos al procedimiento de responsabilidad en sede jurisdiccional número 229/18-RA1-01-9, en el que se tuvo como probable responsable a *****al infringir con su conducta lo previsto sic 58 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De lo anterior se puede colegir que las que hasta ahora fungen como “Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa” no tienen claro por lo menos en cuanto a la “forma” la necesidad de distinguir su actuación como autoridad materialmente administrativa de la de autoridad materialmente jurisdiccional.

¹³ Lo anterior quizás obedece a que, hasta la fecha, aun no han sido nombrados los magistrados de las Salas Especializadas a que se refiere la Ley Orgánica del TFJA en sus artículos 37 al 43. Vide: Un exceso las Salas Especializadas del TFJA; la Constitución no las prevé: Monreal [en línea] Disponible en: <https://morena.senado.gob.mx/2019/04/09/un-exceso-las-salas-...>

Fragmentación de los mecanismos de control en el combate a la corrupción

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

González Beltrones, Valenzuela Miranda,
Morales Zamorano y Rafael Ramírez
Villaescusa

Ámbito Local: Estado de Sonora En relación a la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora TJASON a tres años de su implementación encontramos lo siguiente:

Tabla Número 5: Relación de Asuntos Tramitados y Sentencias Emitidas en la Sala Especializada en Materia de Anticorrupcion y Responsabilidades Administrativas del TJASON

Juicios, Procedimiento, Recurso, o Medios de Impugnación	Número de expedientes 2018	Número de Sentencias 2018
Juicios Administrativos	230	39
Impugnaciones (Responsabilidad Administrativa, conforme al artículo 85 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios)	55	29
Juicios de Nulidad (Responsabilidad Administrativa, conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios)	16	03
Procedimientos de Responsabilidad Administrativa (Conforme a la nueva ley Estatal de Responsabilidades)	6	00
Recurso de Revisión Fiscal	32	03
Total	339	74

Elaboración propia con datos tomados del Informe 2018 del TJAdS Sonora

Tabla Número 6: Relación de Asuntos Tramitados y Sentencias Emitidas en la Sala Especializada en Materia de Anticorrupcion y Responsabilidades Administrativas del TJASON



Juicios, Procedimiento, Recurso, o Medios de Impugnación	Número de expedientes 2019	Número de expedientes acumulados 2018/2019	Número de Sentencias 2019	Número de sentencias acumulados 2018/2019
Juicios Administrativos	150	380	193	232
Impugnaciones	39	94	34	63
Juicios de Nulidad	26	42	07	10
Procedimientos de Responsabilidad Administrativa	43	49	31	31
Recurso de Revisión Fiscal	60	92	68	71
Recurso de Reclamación	08	08	04	04
Total	326	665	337	411

Elaboración propia con datos tomados del Informe 2019 del TJAdS Sonora

Según es dable apreciar, en las precedentes Tablas Números 5 y 6 :

- 1) Es en la Tabla Número 5, con datos del Informe del Año 2018, en la que se distingue, mediante subrubros, los asuntos tramitados conforme a la legislación anterior (333) y conforme a la vigente (6) .
- 2) En ambas Tablas 5 y 6, con datos de los Informes 2018¹⁴ y 2019¹⁵ se observa que se usa el término **sentencia** para hacer referencia a los asuntos que llegan a su fin. Sin distinguir a) entre los casos del rubro: **Procedimientos de Responsabilidad Administrativa 2018 (0) 2019 (31) que deberían** concluir con una **resolución materialmente administrativa** y no jurisdiccional y en los restantes casos como en la especie sucede, concluir con sentencias interlocutorias 2018 (32), 2019 (106), o con sentencias definitivas: 2018 (54) 2019 (200) según Informes.
- 3) Es importante la distinción puesto que las **resoluciones materialmente administrativas y no jurisdiccionales** de la SEARA, en caso de no ser favorables al servidor público o particular relacionado con faltas graves, se podrán posteriormente combatir, mediante el recurso de Apelación ante la Sala Superior del propio TJASON **¿Juez y Parte?** Artículo 101 Bis Ley de Justicia Administrativa LJASON.
- 4) En la página 14 Primer Párrafo del Informe 2019 se da la siguiente

¹⁴ vide pp.16-18

¹⁵ vide pp. 12-13

relación:

Del total de 337 la SEARA emitió: 254 Sentencias definitivas. Y respecto de su sentido: confirmó 89 resoluciones de autoridades y anuló 143 resoluciones de autoridades. Además, la Sala Especializada en Procedimientos de Responsabilidad Administrativa conforme a la Ley Estatal de Responsabilidades, **ha emitido sentencia condenatoria** en cuatro (04), y ha absuelto en cinco (05). Asimismo, con relación a los denominados Juicios Administrativos, se han emitido diez (10), sentencias condenatorias y tres (03) sentencias absolutorias.

- 5) Asimismo, la SEARA del TJASON, mediante resoluciones definitivas, concluyó (83) Juicios, Procedimientos o Recursos en la etapa procesal de instrucción al no cumplir alguna de las partes intervinientes en los mismos, con las cargas procesales contempladas en la ley correspondiente, o, por haberse actualizado alguna causa de improcedencia, sobreseimiento, o que la parte actora, se haya desistido de la acción.

A continuación:

Tabla Número 7, comparativa de los presupuestos de la federación asignados en los ejercicios fiscales de 2017 a 2020 a diferentes órganos autónomos, dependencias y Ramo 32.



Presupuesto de Egresos de la Federación				
Anexo 1 Gasto Neto Total en mn Gasto Programable: Ramos Autónomos RA, Ramos Administrativos RADM, Ramo 32				
AÑO	2017	2018	2019	2020
TFJA (R32)	2,554,777,815	3,029,044,741	2,695,853,467	2,792,233,371
ASF (RA)	2,275,766,700.	2,230,116,964	2,304,444,027	2,378,405,960
TEPJF (RA)	3,125,280,000	3,893,200,000	2,538,604,681	2,648,603,020
CNDH (RA)	1,728,566,039,	2,033,004,229	1,809,405,805	1,874,207,802
SFP (RADM)	1,106,575,552	1,191,905,203	901,819,393	1,461,399,636
TA (RADM)	882,205,614	980,961,673	831,402,778	850,645,718
INE (RA)	15,071,176,879	24,215,327,986	15,363,037,745	16,660,795,016

Elaboración propia con datos tomados del Diario Oficial de la Federación

En la Tabla Número 7 de Presupuestos de Egresos de la Federación por los años 2017 a 2020¹⁶ se puede apreciar (con diferencias mínimas en cada ejercicio) lo siguiente:

Para 2017 al Tribunal Federal de Justicia Administrativa TFJA se le otorgó un presupuesto en pesos en cantidad de 2,554,777,815, un poco superior al asignado a la Auditoría Superior de la Federación ASF de 2,275,766,700. Considerablemente menor que el correspondiente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TEPJF 3,125,280,000 y por encima de los asignados a la

¹⁶ Publicados en el DOF :30 de noviembre de 2016, 30 de Nov de 2017, 2018, 28 de Diciembre de 2018, y 11 de Diciembre de 2019 respectivamente

Fragmentación de los mecanismos de control en el combate a la corrupción

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

*González Beltrones, Valenzuela Miranda,
Morales Zamorano y Rafael Ramírez
Villaescusa*

Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH 1,728,566,039, a la Secretaría de la Función Pública SFP 1,106,575,552 y Tribunales Agrarios 882,205,614.

Para el año 2018 en las cantidades asignadas se puede observar comportamiento similar en las cifras al año 2017, con variaciones en porcentajes moderados, excepto en el asignado al Tribunal Electoral órgano ya inserto en el Poder Judicial Federal que de manera incongruente recibió un incremento superior al asignado al TFJA ¿Por tratarse de año electoral se justifica las cantidades ominosas asignadas?

Para el año 2019 en las cantidades asignadas se puede observar una disminución en su conjunto respecto a lo ejercido en el año 2018 con variaciones en porcentajes moderados, excepto en el asignado al Tribunal Electoral órgano que si bien recibió una cantidad menor que la del TFJA se mantiene por encima de los asignados a la ASF, CNDH, SFP y TA llamando la atención la caída drástica del asignado a la SFP respecto al asignado en los años 2018 y 2017.

Para el presente Año 2020, en la Tabla que nos ocupa, es dable apreciar en su conjunto, una ligera disminución respecto al asignado en el 2019 y a simple vista, incongruencia en las asignaciones presupuestales, si se toma en cuenta la importancia de la actividad y la dimensión en volumen de trabajo y cantidad de personal asignado a cada organismo o dependencia precitados, sin mencionar que organismos autónomos como el Instituto Nacional Electoral aproximadamente ha percibido (2018,2019 y 2020) hasta 8 veces mas el presupuesto asignado al TFJA, y a la propia ASF redondeado en las insultantes sumas de \$24,215,327,986 pesos en el 2018, para el 2019 la cantidad de **\$15,363,037,745** y en el 2020 la suma de \$16,660,795,016.

HALLAZGOS Y PROPUESTAS

El Sistema Nacional Anticorrupción instituyó un nuevo modelo de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en el que se elevó a rango constitucional la distinción, entre faltas administrativas graves y no graves; se ampliaron las facultades de las autoridades encargadas de prevenir, investigar, sancionar y corregir actos de corrupción, que podrán también investigar e imponer



sanciones a los particulares, personas físicas o morales, que participen en la comisión de faltas administrativas graves y en actos de corrupción; que las faltas graves serán investigadas y substanciadas por los órganos Internos de control de las instituciones de orden federal o local, en tanto que la determinación de la sanción correspondiente será competencia de los Tribunales Locales y/o Federal de Justicia Administrativa y/o de los juzgados en los que las Fiscalías Especializadas en Anticorrupción Locales y Federal presenten sus denuncias según corresponda. Por lo que respecta a las faltas administrativas no graves, estas serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los Órganos Internos de control, es decir, de estas no conocerán los Tribunales Locales y Federal de Justicia Administrativa.

De todo lo expuesto, y documentado, nos lleva a concluir que en el caso a estudio, se observa la desnaturalización de las funciones que conforme a la Teoría de la división de funciones les corresponde realizar--- en el camino para combatir la corrupción---a los **órganos de control interno/externo** de las instituciones, así como **a los encargados de la justicia administrativa en la parte contenciosa**, tratándose de infracciones graves, toda vez que: 1) de un lado se aumenta, en número y tiempos, las fases a seguir en el procedimiento oficioso de responsabilidades administrativas, en sede administrativa, desdoblando a esta, en una sede “materialmente fiscal” al fungir como “investigadora” y en una sede “materialmente judicial” al fungir como “sustanciadora” y 2) en contrapartida lo que **debiera** ser un procedimiento contencioso de responsabilidades administrativas llevado ante los Tribunales de Justicia Administrativa locales y/o su homólogo federal --- sedes de origen, materialmente jurisdiccionales--- tratándose de infracciones graves, las Salas especializada en materia de anticorrupción y/o de responsabilidades administrativas SEARA,¹⁷ se convierten en sede **materialmente administrativa**, y conservan en relación a infracciones no graves, su facultad de

¹⁷ En el ámbito federal se denomina Sala especializada en materia de responsabilidades administrativas, en el Estado de Sonora se le da el nombre de Sala especializada en materia de anticorrupción y responsabilidades administrativas.

origen, **materialmente jurisdiccional**.

Lo descrito en el párrafo precedente, ya en sí, significa mayor cantidad y complejidad de trámites que actualmente se realizan, comparados con los que antes realizaban los órganos de control interno/externo de las instituciones, en materia de responsabilidades administrativas. Lo mas grave, es hacer nugatorio, tanto para la autoridad emisora del acto, como para el particular afectado con dicho acto, las señaladas doctrinariamente¹⁸ como plausibles ventajas ---de los recurso administrativos contemplados en las Leyes de la materia--- ya que con las nuevas Reformas, el servidor público o particular “indiciado” por faltas administrativas graves, deberá primeramente agotar, **ya no por sí mismo**, sino con la intervención de su abogado,¹⁹ las “fiscalizadas” y “judicializadas” fases de investigación y/o sustanciación ante los órganos de control interno o externo, **y deberá esperar** a que una vez recibido su expediente, la SEARA emita su resolución **materialmente administrativa** aplicando la sanción correspondiente, y si no le fuere favorable, en su caso, solo hasta entonces, podrá combatirla ante el Tribunal de Justicia Administrativa o ante el juzgado penal según corresponda. Queda para examinar con detenimiento, en otro tema, el anterior planteamiento para los órganos de control externos locales y su homólogo el federal.

Con lo expuesto en párrafos precedentes, nuestra hipótesis se confirma, al igual que la primera de las preguntas de investigación planteadas puesto que el legislador Constituido, consideró una forma de definición de estrategias para el combate a la corrupción y la impunidad, de manera no holística, pretendiendo

¹⁸ Vide Margín Manautou, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, Ed. Porrúa, México, 2006 pp 19-21. Es un eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa; este medio de defensa le evita al particular un conflicto oneroso, pues el mismo puede ser su propio abogado; el desahogo de las pruebas que se ofrezcan o solicite la autoridad, no se sujetará al tecnicismo propio de un tribunal; permite conocer a la autoridad de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa; posibilidad de que la autoridad resuelva conforme a justicia y no conforme a derecho; para que la autoridad pueda tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar; para el particular si le asiste la razón será mas expedita la justicia administrativa entre otras ventajas.

¹⁹ Artículo 117 y demás relativos de la Ley General de responsabilidades Administrativas LGRA y Artículo 157 y demás relativos de la Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas de Sonora LERASON



solucionar, una problemática de control de la conducta, --- con transferir, funciones materialmente administrativas de los órganos de control interno/externo de las instituciones, a un órgano autónomo creado expresamente para realizar funciones materialmente jurisdiccionales---sin que se haya hecho el diagnóstico de la situación que justificase la conveniencia de tal medida, máxime que, a la fecha, sigue el proceso de construcción de los Sistemas Nacional y Locales Anticorrupción obstaculizándose, desde dentro y desde fuera su consolidación, a virtud ante, durante y ex post a su nacimiento, de los cambios de autoridades políticas, de orden municipal, local, federal, nacional e internacional.

Nuestra propuesta: Dar marcha atrás, al fraccionamiento de la facultad ---de los órganos de control interno /externo de las instituciones--- de sancionar a los servidores públicos, tratándose de faltas administrativas graves. Es decir, en lugar de fragmentar conseguir el equilibrio de poderes, ninguno por encima de otro, aún cuando en los casos que se justifique, compartan entre sí, la realización material de la actividad que primordialmente les ha sido asignada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM y en las Homólogas Locales.

Referencias Bibliográficas

- DELGADILLO, L. H. *Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, INAP, 1990
- DIEZ, M.M. *Derecho administrativo*, Buenos Aires: Bibliográfica Omeba, t. III., 1967
- FERNÁNDEZ-RUIZ J., ARAGÓN, M.I. *Derecho Administrativo del Estado Sonora*, México, Porrúa, 2014
- FERNÁNDEZ RUIZ J., *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2006
- MONTESQUIEU, CH., *El Espíritu De Las Leyes*, Trad. De Nicolás Estevanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951.
- LANZ -CÁRDENAS, J.T., *La Contraloría y el Control Interno en México*, México FCE, 1987
- MARGAÍN-MANAU TOU, E., *El Recurso Administrativo En México*, México, Porrúa, 2006
- MORALES, M.A., BANDA, A.L., GONZÁLEZ, A.V., et.al., *Sistemas de Control*, México: CONACYT-UNISON, 2010

Fragmentación de los mecanismos de control en el combate a la corrupción

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

*González Beltrones, Valenzuela Miranda,
Morales Zamorano y Rafael Ramírez
Villaescusa*

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789-1989 Bicentenario de La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, México, SEGOB, 1989

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, Discurso Segundo Informe, 2018. Recuperado de http://www.tfja.gob.mx/media/media/pdf/comunicacion_social/discursos/2018/discurso_segundo_informe.pdf

_____ (2019) *Boletín Tercer Informe. Recuperado de http://www.tfja.gob.mx/media/media/pdf/comunicacion_social/boletines/2019/Boletin_6_2019.pdf*

Tribunal de Justicia Administrativa de Sonora (2018) Informe 2018. Recuperado de http://www.Tjasonora8Gob.Mx/Docs/Informe_2018.Pdf

_____ (2019) *Informe 2019. Recuperado de http://www.Tjasonora.Gob.Mx/Docs/Informe_2019.Pdf*

Recibido 12 de junio de 2020

Aceptado 30 de Junio de 2020



DOI 10.36796/biolex.v22i0.171

ESQUEMAS TRIBUTARIOS DE LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS EN MÉXICO

Daniel Eduardo Paz Pérez¹

SUMARIO: I.Introducción.II. Antecedentes de las ENL en la Ley del ISR.III.Metodología.IV.Resultados.V.Conclusiones

RESUMEN

Las entidades no lucrativas juegan un papel importante desde la iniciativa social, ya que realizan un amplio rango de actividades: desde lo asistencial hasta lo filantrópico, sin ánimo de especulación comercial. El objetivo de esta investigación fue mostrar cómo tributan estas entidades, así como su evolución en el sistema tributario mexicano, utilizando el análisis documental histórico y el método interpretativo exegético a partir de la legislación mexicana en el siglo XX. El principal hallazgo es el reconocimiento de las organizaciones a las que se les ha ido concediendo la exención tributaria en las leyes mexicanas de renta, así como los esquemas tributarios que le son aplicables a las entidades no lucrativas en la legislación vigente.

Palabras clave: Beneficios fiscales, entidades no lucrativas, ENL, esquema tributario.

TAX SCHEMES OF NON PROFIT ENTITIES IN MEXICO

Daniel Eduardo Paz Pérez

SUMMARY: I. Introduction. II. Background of the ENL in the Income Tax Law III.Methodology IV.Results V. Conclusions

¹Contador Público, Maestro en Fiscal y Doctor en Materia Fiscal, profesor investigador del Tecnológico Nacional de México/ITS de El Mante, en la Academia de Ingeniería en Gestión Empresarial, dentro de las líneas de investigación empresarial y educativa. Código Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0511-2776> depaz@itsmante.edu.mx

Esquemas tributarios de las entidades No lucrativas en México

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Daniel Eduardo Paz Pérez

ABSTRACT

Non-profit entities play an important role from the social initiative, since they conduct a wide range of activities: from healthcare to philanthropy, without bussines speculation intention. The objective of this research was to show how these entities are taxed, as well as their evolution in mexican tax system, using the historical documentary analysis and exegetical interpretative method in mexican 20th century legislation. The main finding is the recognition of the organizations granted with tax exemption in mexican income laws, as well as tax schemes that are applicable to non-profit entities in current law.

Key words: Tax benefits, Non-profit organizations, NPO, tax scheme.

INTRODUCCIÓN

Las Entidades No Lucrativas (ENL) son personas jurídicas colectivas reconocidas por diversas leyes en México, integradas por individuos u otras personas legales a quienes se les considera como una sola entidad con capacidad jurídica plena; se les reconoce por ser organizaciones que realizan un amplio rango de actividades que van desde lo asistencial hasta lo filantrópico, todo ello sin ánimo de especulación comercial y desde la iniciativa social² ³; suelen ser instituciones reconocidas por su altruismo y aportan un gran beneficio a la sociedad. La Norma de Información Financiera NIF-A2 señala que las entidades no lucrativas son aquellas que persiguen solamente los fines para los cuales fueron creadas, que están enfocadas en el beneficio social y sin la pretensión de retribuir económicamente a sus integrantes o patrocinadores⁴.

En el presente estudio se realiza una investigación sobre la regulación tributaria de las ENL en la legislación mexicana; es un tema trascendente, ya que en el país existen entre 30,000 y 60,000 instituciones sin ánimo de lucro, en las cuales trabajan más de 2'440,000 voluntarios y generan el 3%

² Centro Interamericano de Administraciones Tributaria. Los sistemas tributarios de América Latina. Breve repaso de la legislación. *Serie Comparativa No. 1*, 2016, pp. 288-316.

³ Gobierno del Estado de México. *Glosario de términos*. Toluca, Gobierno del Estado de México, 2013.

⁴ Pérez-Cervantes et al. *Normas de Información Financiera*. Ciudad de México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2017.



del PIB nacional, las cuales suelen ser estudiadas desde los ámbitos social, financiero o administrativo, pero rara vez desde un enfoque tributario^{5 6 7 8}.

Para su estudio, existe una clasificación de estas entidades elaborada por el Centro John Hopkins, que es utilizada internacionalmente y nos permite ubicarles en sus distintas actividades, según se aprecia en la tabla 1 siguiente:

Tabla 1.- Clasificación Internacional de Organizaciones Sin Fines de Lucro (CIOSFL).

Grupo 1: Cultura y Recreación	Grupo 7: Justicia; Defensa y Política
Grupo 2: Educación e Investigación	Grupo 8: Intermediarios Filantrópicos y Promoción del Voluntariado
Grupo 3: Salud	Grupo 9: Internacional
Grupo 4: Servicios Sociales	Grupo 10: Religión
Grupo 5: Medio Ambiente	Grupo 11: Sindicatos, Asociaciones empresariales y profesionales
Grupo 6: Desarrollo y Servicios de Alojamiento	Grupo 12: No clasificados previamente

Fuente: INEGI (2019).

Históricamente, a las ENL se les consideró exentas de impuestos en la legislación tributaria mexicana, pues se reconoce en su labor altruista la realización de actividades propias del Estado⁹; por su importancia en este trabajo, conviene definir la exención fiscal: Ponce & Ponce¹⁰ nos dicen que “es una figura jurídica tributaria, en virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación ciertos hechos o situaciones imposibles, por razones de seguridad, conveniencia o política económica”; luego entonces, la exención se concede en forma general e impersonal cuando se libera a un grupo de personas de cumplir el pago de la carga fiscal, mientras que a los demás no.

Como ejemplo de la exención general, en mayo de 1896 se concedió a las Juntas de Beneficencia del país exención de derechos de importación para introducir toneladas de maíz que venderían a precio

⁵ Butcher, J., & Verduzco, G. *Acción voluntaria y voluntariado en México*. Ciudad de México, Ed. Fundación Telefónica México, S.A. de C.V.; Ediciones Culturales Paidós, S.A. de C.V., 2016.

⁶ Chávez-Chávez, J. L. La planeación fiscal a través de las asociaciones civiles. *INCEPTUM*, Vol. XIII, No. 24, 2018, pp. 3-22.

⁷ INEGI. *Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México, 2018*. Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018.

⁸ José Manuel Suárez-Noriega. En busca de la libertad auto-organizada: emprendimiento juvenil. En *Centro Mexicano de Filantropía, Memorias del XV Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector*. México DF, Ed. Cemefi, pp. 806-827.

⁹ González Castillo, V. Mejores prácticas administrativas para organizaciones no lucrativas. *Contaduría Pública Núm. 428*, 2008, pp. 8-10.

¹⁰ Francisco Ponce y Rodolfo Ponce. *Derecho Fiscal Décima segunda edición*. México: Editorial Limusa Noriega, 2012.

Esquemas tributarios de las entidades No lucrativas en México

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Daniel Eduardo Paz Pérez

de costo en pueblos de Veracruz, San Luis Potosí y Tamaulipas, con motivo de la escasez de granos que se vivía en aquella época^{11 12}.

En forma excepcional, sin embargo, se les consideró sujetos de impuesto; como ejemplo, en ocasión del *Impuesto especial del Timbre sobre los capitales que administren las Instituciones de Beneficencia Privada*, emitido mediante decreto del Ejecutivo el 19 de julio de 1917, se gravó el capital afecto a este tipo de entidades en particular, las de beneficencia¹³. En la actualidad muchas organizaciones se han sumado a la lista de entidades no lucrativas; partiendo de lo anterior, las preguntas que guían esta investigación son: ¿qué tratamiento fiscal tuvieron históricamente las ENL en las leyes de renta mexicanas? y ¿cómo es su tratamiento tributario en la ley vigente en 2019?.

ANTECEDENTES DE LAS ENL EN LA LEY DEL ISR

A partir de la revisión y análisis de las leyes de renta que han estado vigentes durante el siglo XX y XXI en México, se presenta en orden cronológico un resumen sobre las disposiciones relacionadas con las organizaciones sujeto de estudio.

Ley del Centenario

Esta ley fue promulgada el 28 de julio de 1921, a la que se le conoció como Ley del Centenario porque coincidía con los 100 años de la independencia mexicana; establecía un impuesto federal, extraordinario y pagadero una sola vez sobre las ganancias o los ingresos obtenidos en las siguientes categorías: 1) la industria y el comercio, 2) las profesiones independientes, 3) el trabajo de los asalariados y 4) la obtención de rentas o dividendos; se le considera precursora de las posteriores leyes de renta, porque no fue permanente y además no permitía disminuir gastos e inversiones, tampoco contempló una clasificación de contribuyentes ni hizo distinción entre negocios lucrativos y no lucrativos¹⁴.

¹¹ Leandro Fernández. *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente al septuagésimo primer año económico*. Ciudad de México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, Palacio Nacional, 1896.

¹² Antonio Escobar Ohmstede. *Desastres agrícolas en México. Catálogo histórico II. Siglo XIX (1822-1900)*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica CIESAS, 2004.

¹³ Secretaría de Gobernación. *Recopilación de Leyes y Decretos expedidos por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión de mayo a diciembre de 1917*. México DF, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1917.

¹⁴ Enrique Calvo Nicolau. *Tratado del Impuesto sobre la Renta*. México DF, Editorial Themis S.A., 2013.



Ley de 1924

La primera ley formal de renta fue promulgada el 25 de febrero de 1924 bajo el nombre de *Ley para la recaudación de los impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas*; estableció cédulas para cada categoría y permitió las deducciones sobre los ingresos; en su capítulo II denominado “Impuesto sobre las utilidades de las sociedades y empresas” impuso el gravamen para toda clase de sociedades anónimas, comanditarias, colectivas, cooperativas, civiles, en participación y negocios particulares, con excepción de las negociaciones agrícolas; también concedió en su artículo 12 exenciones al gravamen a las instituciones de beneficencia, a las asociaciones científicas, literarias, artísticas, políticas, religiosas, deportivas, a las organizaciones no lucrativas en general y a las sociedades cooperativas de consumo y producción; el requisito esencial era obtener una declaración de exención a solicitud de la parte interesada¹⁵.

Ley de 1925

Fue la primera con el nombre *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, promulgada el 18 de marzo de 1925, aunque aún no incorporaba una sección propia para las entidades no lucrativas; ya establecía en su artículo primero como sujetos del impuesto a las sociedades civiles o mercantiles, las fundaciones, asociaciones, mancomunidades y otras agrupaciones que obtuvieran ingresos de fuente nacional; además, contemplaba en el artículo tercero la exención del impuesto para aquellas organizaciones ubicadas en sus seis fracciones. Esta ley ampliaba las exenciones establecidas en la Ley de 1924, pero a partir de adiciones a la Ley publicadas en diciembre de 1931 se eliminaban las exenciones cuando los contribuyentes mencionados antes rebasaran el tope de ingresos establecido por ley¹⁶.

Ley de 1942

En la Ley del ISR publicada el 31 de diciembre de 1941 aparecen como sujetos del impuesto las mismas entidades de la ley anterior, y entre los sujetos exentos del pago del impuesto del artículo tercero se agrega una fracción séptima para los que obtengan ingresos por la explotación de películas

¹⁵ Luis Aboites. *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. México DF, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2003.

¹⁶ Luis Aboites. *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. México DF, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2003.

Esquemas tributarios de las entidades No lucrativas en México

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Daniel Eduardo Paz Pérez

nacionales; es la única ocasión en la que estuvo exenta, y en la actualidad esta industria aporta impuestos por más de 4,000 millones de pesos anuales¹⁷. También se agregó un artículo 11 para establecer que las personas que ocasionalmente ejecutaran actos de comercio –sin ser comerciantes– deberían pagar una tasa del 4 % sobre dichas ganancias.

Ley de 1954

La Ley del ISR publicada el 31 de diciembre de 1953 permanece sin muchos cambios: se señalan como sujetos del impuesto, además de los mencionados en las leyes anteriores, a las agrupaciones aún sin organización jurídica; también se agregaron tres categorías más de sujetos exentos, entre ellos las sociedades locales de crédito agropecuario y rural, a fin de ayudar al desarrollo de las empresas agrícolas y se incorporaron las sociedades mutualistas de seguros^{18 19}.

Ley de 1965

En la Ley del ISR publicada el 31 de diciembre de 1964 se eliminaron como sujetos del impuesto los nombres de las sociedades que mencionaba el artículo 6 de la Ley abrogada, para sustituirse por el término genérico *personas morales*, además de incluir también a las unidades económicas sin personalidad jurídica; en contraparte, se amplió a catorce el número de categorías exentas, entre ellas las sociedades cooperativas de productores, que estarán por segunda ocasión en la ley, ya que en las leyes anteriores se les obligó a tributar como los demás contribuyentes.

Ley de 1981

En la Ley del ISR publicada el 30 de diciembre de 1980 se incorpora el Título III “De las Personas Morales con Fines no Lucrativos” cuyo artículo 68 menciona: “Las sociedades y asociaciones civiles, las sociedades cooperativas y en general las personas morales distintas de las comprendidas en el Título

¹⁷ Instituto Mexicano de Cinematografía. *Anuario estadístico de cine mexicano 2018*. Ciudad de México, Instituto Mexicano de Cinematografía, 2019.

¹⁸ J. Reyes Altamirano Cárdenas. *La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación del Seguro*. Ciudad de México, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, 2001.

¹⁹ Sergio Reyes Osorio y Emiliano Reyes Rives. *La historia del crédito agrícola en México*. Ciudad de México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), 2018.



II de esta Ley, no son contribuyentes del impuesto sobre la renta”. Además de las organizaciones señaladas en dicho precepto, se configuró en el artículo 70 un listado de las entidades que no son contribuyentes del mencionado impuesto, agrupando a aquellos que antes se enuncian en otros artículos y eliminando a los ejidatarios, cooperativas de productores y propietarios de automóviles de alquiler.

Ley de 2002

En la nueva Ley del ISR publicada el 1 de enero de 2002 se modifica el numeral para corresponder al artículo 95 el listado de las personas morales con fines no lucrativos; en su fracción XVI se inscribe puntualmente a las *asociaciones religiosas* como no contribuyentes del impuesto, dado su nacimiento como figuras jurídicas con la promulgación en 1992 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, junto con las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro^{20 21}; la lista crece a veinte fracciones para considerar nuevos sujetos exentos, incluyendo las instituciones educativas a las que se les exige la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios²². En la reforma a esta Ley en 2006 se adiciona un Capítulo VII-A "De las Sociedades Cooperativas de Producción" que les permite pagar el ISR en el Título de personas físicas cuando otorguen utilidades a sus integrantes, en lugar de hacerlo conforme las disposiciones para personas morales²³.

Ley de 2014

Por último, la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente en nuestro país publicada el 11 de diciembre de 2013, considera sujetos de este régimen a por lo menos 25 tipos de entidades no lucrativas, cinco sujetos más que en la Ley anterior, a los cuales no se les reconocía directamente como no contribuyentes sino que se les liberaba de algunas obligaciones formales; era el caso de la Federación, los Estados y municipios, cuya única obligación era retener y enterar el impuesto cuando realizaran operaciones con terceros, pero que ya desde el Código Civil Federal de 1929 en la fracción I de su

²⁰ Garduño Martínez, A. Asociaciones Religiosas: ¿Entidades No Contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta? *Boletín Fiscal IEE*, 2015, pp. 33-37.

²¹ Jorge Lee Galindo. *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público Comentada*. Ciudad de México, Editorial SISTA S.A. de C.V., 2009.

²² Javier Belmares Sánchez. *Bitácora Fiscal Enciclopédica 2005 3a Edición*. Ciudad de México, Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizada, S.A. de C.V., 2005.

²³ Izquierdo, M. E. Cooperativas de producción en México y reformas fiscales. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 2016, pp. 103-126.

Esquemas tributarios de las entidades No lucrativas en México

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Daniel Eduardo Paz Pérez

artículo 25 les consideraba personas morales²⁴. En esta Ley se elimina el Capítulo VII-A de la Ley anterior y se adiciona un Capítulo VII "De las Sociedades Cooperativas de Producción" para permitirles pagar el ISR en el Título de Personas Físicas, pero en la sección II de Actividades Empresariales²⁵.

Es importante señalar que en el diciembre de 1990 nace para algunos contribuyentes la obligación de dictaminar los estados financieros para efectos fiscales, estando las ENL sujetas a ello si tuvieran en el año anterior ingresos o activos superiores a los establecidos en el artículo 32-A Código Fiscal de la Federación (CFF), o más de 300 trabajadores a su servicio en el mismo periodo; en octubre de 1991 nace el dictamen simplificado para las Donatarias Autorizadas; en diciembre de 1998 se eliminan de la exención del dictamen a las instituciones de asistencia o beneficencia autorizadas por ley; en 2001 se exceptuaron del dictamen fiscal a los organismos gubernamentales y fideicomisos con fines no lucrativos, excepto cuando realicen actividades empresariales²⁶.

La Tabla 2 siguiente ofrece una síntesis de la revisión de las 8 leyes del Impuesto Sobre la Renta comentadas, tal y como fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, con las personas morales exentas y la fracción en la que se ubicaron, además de un ejercicio propio de identificación de las ENL de la Ley de ISR con las 12 categorías CIOSFL señaladas antes; en dicha Tabla se puede apreciar que en las leyes de 1925 y 1941 se contemplaron solamente seis categorías de sujetos exentos, que tuvieron vigencia durante 28 años; posteriormente, en la ley de 1953 se agregaron tres categorías más; es hasta la Ley de 1964 que crece el número de sujetos exentos a 14 categorías, en cuatro fracciones del art. 5. La ley de 1980 define un nuevo apartado para estas entidades y reorganiza los sujetos en 12 categorías, que crecerán a 20 en la Ley de 2002 y a 25 en la Ley de 2013.

También se observa la inclusión temporal de las cooperativas de productores, los editores de libros culturales, los propietarios de vehículos de alquiler y los dedicados a la explotación de películas nacionales como sujetos exentos, y la remoción de la minería y los ejidatarios, estos últimos se

²⁴ Jorge Fernández-Ruiz. *Régimen Jurídico Municipal, Delegacional y Metropolitano*. Ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2017.

²⁵ Izquierdo, M. E. Cooperativas de producción en México y reformas fiscales. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 2016, pp. 103-126.

²⁶ Fernando López Cruz. *Dictamen Fiscal*. México DF, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 2012.



incluyeron en una nueva sección dedicada a las actividades agrícolas en la Ley, en la que se reguló la exención creando el régimen simplificado a partir de 1990²⁷.

Tabla 2. Comparativo histórico de las ENL en las Leyes de Renta en México.

Persona moral exenta o no contribuyente	CIOSFL	1924	1925	1941	1953	1964	1980	2002	2013
Artículo de la Ley y fracción		12	3	3	18	5	70	95	79
Sindicatos obreros y organismos que los agrupen	11		IV	IV	V	III	I	I	I
Asociaciones patronales	11		IV	IV	V	III	II	II	II
Cámaras de comercio e industria, minería *4, agrupaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas *4	11	II-V	III	III	IV	II	III	III	III
Colegios de profesionales	11		IV	IV	V	III	IV	IV	IV
Distritos de riego (AC y SRL de IP)	12							V	V
Instituciones de asistencia o de beneficencia, sociedades o asociaciones que reciben donativos	8	III	I	I	II	IV e	VI	VI	VI
Sociedades locales de crédito agrícola y ejidal	12				VI	IV g	V		
Sociedades cooperativas de consumo	12	VIII	V	V	X	IV i	VII	VII	VII
Sociedades cooperativas de productores	12	VIII				IV h			
Organismos que agrupen a las sociedades cooperativas	11					IV i	VIII	VIII	VIII
Sociedades mutualistas /Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural	11				X	IV i	IX	IX	IX
Sociedades o asociaciones civiles que se dediquen a la enseñanza	2		IV	IV	VII	IV a	X	X	X
Sociedades o asociaciones civiles dedicadas a la ciencia o tecnología	2	IV	II	II	III	IV f	XI	XI	XI
Sujetos que se dediquen a la edición de libros culturales	2				VIII	IV b			
Asociaciones o sociedades civiles dedicadas a la difusión de música, artes plásticas, artes dramáticas, danza, literatura	12	IV				IV f		XII	XII
Ejidatarios	12				VI	IV c			
Las instituciones o sociedades civiles administradoras de fondos o cajas de ahorro, y las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.	12						XII	XIII	XIII
Asociaciones de padres de familia	12							XIV	XIV
Sociedades de gestión colectiva constituidas de acuerdo con la Ley Federal del Derecho de Autor.	12							XV	XV
Asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines políticos, o asociaciones religiosas	7/10	IV	II	II	III	IV f	XI	XVI	XVI
Asociaciones o sociedades civiles otorgan becas	4							XVII	XVII
Asociaciones civiles de colonos y administradoras de inmuebles de propiedad en condominio	6							XVIII	XVIII

²⁷ Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. *Régimen Fiscal del Sector Primario (Agricultura, Ganadería, Pesca, Silvicultura)*. Ciudad de México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 2011.

Esquemas tributarios de las entidades No lucrativas en México

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Daniel Eduardo Paz Pérez

Persona moral exenta o no contribuyente	CIOSFL	1924	1925	1941	1953	1964	1980	2002	2013
Las sociedades o asociaciones civiles que realicen investigación o preservación de la flora o fauna silvestre	2/5							XIX	XIX
Las asociaciones y sociedades civiles dedicadas a la reproducción de especies en peligro de extinción	5							XX	XX
Las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro	12							*2	XXI
Los partidos y asociaciones políticas legales	7	IV	II	II	III	III	*1	*3	XXII
La Federación, las entidades federativas, los municipios y las instituciones obligadas a entregar el remanente de operación.	12	VII	VI	VI	I	I		*3	XXIII
Los organismos descentralizados que no tributen conforme al Título II de esta Ley	12		VI	VI	I	I		*3	XXIV
Propietarios de un solo automóvil de alquiler p/pasajeros	12				IX	IV d			
Explotación de películas nacionales	12			VII					
Sociedades o asociaciones civiles dedicadas a actividades cívicas, derechos humanos, promoción de equidad, fomento educativo, cultural, científico	2/4/8								XXV
Asociaciones Deportivas reconocidas por la Comisión Nacional del Deporte	12		II	II	III	IV f	XI	XVI	XXVI
	*1- incluida en el texto del art. 73. *2- incluida en el texto del art 95. *3- incluida en el texto del art 102. *4- excluidas en las leyes posteriores.								

Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes de ISR mexicanas del siglo XX en adelante.

METODOLOGÍA

El presente es un estudio descriptivo de tipo transversal; siendo del tipo documental, el trabajo incluyó una revisión y análisis históricos de la legislación fiscal mexicana vigente al segundo semestre de 2019, para la construcción del marco teórico de referencia; ya que el objetivo de la investigación es conocer el sistema tributario aplicable a las ENL, se utilizó el método interpretativo exegético o gramatical, que es el referido por el artículo 5 del CFF para el análisis en materia tributaria^{28 29}. A partir de los estudios del tema en la literatura reciente, surge la siguiente proposición teórica: “Existe más de un esquema tributario aplicable a las entidades no lucrativas y es diferente al resto de las organizaciones colectivas”.

²⁸ Anchondo Paredes, V. E. Métodos de interpretación jurídica. *Quid Iuris Núm. 16*, 2012, pp. 33-58.

²⁹ Rafael Antúnez Álvarez. *El Derecho Fiscal y su interpretación*. Zapopan, Jalisco, Editorial Seo de Urgel, SA de CV., 2012.



RESULTADOS

El régimen tributario aplicable a las ENL

La Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente en 2019 contiene los siguientes regímenes para las personas morales, que son:

- a) El Título II, que contiene el Régimen General de Ley donde tributan las empresas lucrativas, además de los siguientes grupos de contribuyentes: las instituciones de crédito, seguros y fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y uniones de crédito, grupos de sociedades (antes holdings o controladoras), coordinados (dedicados al transporte) y actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras.
- b) El Título III, donde se ubica el Régimen de las Personas Morales con Fines No Lucrativos, diseñado exclusivamente para las entidades señaladas en el art. 95, cuyo listado se muestra en la Tabla 2.

Las ENL pueden acceder al Título III (b) siempre que reúnan todos los requisitos previstos en la Ley para cada sujeto, y algunas de ellas pueden convertirse en entidades receptoras de donativos deducibles de impuestos para quienes los otorguen cuando soliciten un registro especial para tal fin ante la autoridad tributaria, lo que las configura como Donatarias Autorizadas con algunos beneficios fiscales; por otra parte, el Régimen General de Ley (a) le es aplicable a las personas morales que no hayan optado por un régimen alterno, o bien que no reúnan los requisitos para tributar en el Título III; como ejemplo, una escuela constituida como Asociación Civil que no tenga Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) otorgado por la autoridad educativa, deberá tributar en el Título II, en lugar de hacerlo en el Título III, ya que carece del requisito fundamental, esto lo recoge el criterio normativo 38/ISR/N de la Resolución Miscelánea Fiscal (RMF) para 2019.

En su artículo 79, la Ley de ISR vigente señala: “No son contribuyentes del impuesto sobre la renta, las siguientes personas morales:...”, con lo que se les reconoce a dichos sujetos el no ser causantes del impuesto, cuando las leyes anteriores señalaban que estaban exentos del pago del impuesto; esta es una modificación importante, para evitar la confusión que causa la prohibición del artículo 28 constitucional de la exención de impuestos, la cual cuando se otorgue debe ser abstracta,

Esquemas tributarios de las entidades No lucrativas en México

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

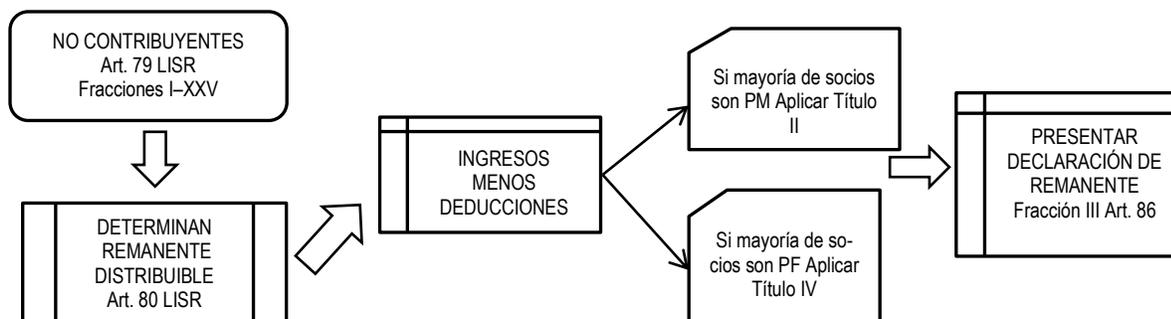
Daniel Eduardo Paz Pérez

general e impersonal y debe considerar situaciones objetivas que reflejen los intereses sociales y económicos en favor de ciertas categorías de sujetos^{30 31}.

Cálculo y declaración de Remanente Distribuible

Como todas las organizaciones, las ENL perciben ingresos y realizan erogaciones para realizar el fin social; el artículo 80 de la Ley del ISR obliga a las personas morales de este Título a determinar los ingresos obtenidos, las erogaciones realizadas y el remanente distribuible, aún cuando no fuere entregado a los integrantes, pero aclara que sus integrantes solo deben declararlo cuando lo perciban en efectivo o especie (ver figura 1); el segundo párrafo del mismo artículo señala que para el cálculo de dichos conceptos, se utilizará lo dispuesto en los términos del Título II si la mayoría de los socios fueren personas morales, o del Título IV si la mayoría de los socios fueren personas físicas; además, el octavo párrafo del artículo 86 obliga a los sujetos comprendidos en las fracciones V a XIX y XXV del artículo 79 a presentar una declaración anual de ingresos y deducciones, aunque no se señala la obligación de calcular y enterar el impuesto ni la forma de determinarlo.

Figura 1.- Esquema tributario general de las entidades no lucrativas.



Fuente: Elaboración propia con base en la LISR 2019.

³⁰ Francisco Ponce y Rodolfo Ponce. *Derecho Fiscal Décima segunda edición*. México: Editorial Limusa Noriega, 2012.

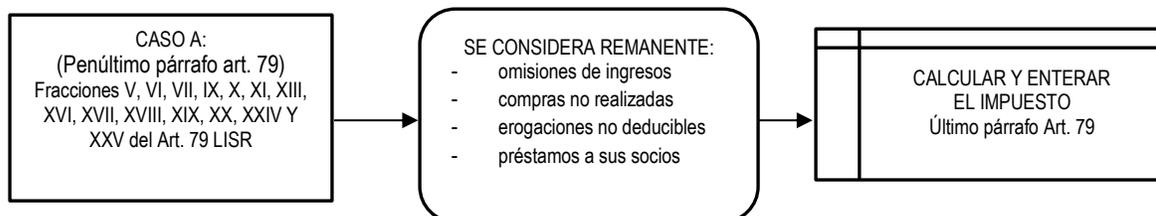
³¹ Rodríguez Mejía, G. Las Exenciones de Impuestos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 94, 1999. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3578/4303>>. Fecha de acceso: 15 abr. 2020.

En el caso de que el remanente calculado por la ENL fuera distribuido a sus integrantes personas físicas, tales contribuyentes en lo individual deberán presentar su declaración propia conforme al Título IV de la Ley de ISR y calcular y enterar el impuesto por la parte proporcional del remanente recibido; si el integrante fuera otra persona moral, deberá realizar el mismo procedimiento pero conforme al Título II de la misma Ley.

Esquema tributario de las entidades no lucrativas en casos especiales

Caso A. El penúltimo párrafo del artículo 79 señala que algunas personas morales de las mencionadas en los párrafos anteriores (ver figura 2) deberán determinar el remanente distribuible, aunque no lo hubiera efectivamente (remanente ficto) en los supuestos que señala dicho apartado: 1) cuando se omitan ingresos en los registros contables, 2) cuando no se contabilicen compras efectuadas o no se hayan realizado, 3) cuando se tengan erogaciones no deducibles por no cumplir los requisitos legales (excepto la falta del comprobante fiscal o no haberse pagado con cheque) y 4) los préstamos a socios o integrantes y sus familiares directos; dicho remanente deberá ser informado a la autoridad fiscal en la declaración que se presenta por el ejercicio en que ocurra el supuesto, en febrero del siguiente año; la ley señala que por dicho remanente la persona moral deberá calcular el impuesto aplicando la tasa máxima contenida en el artículo 152 del Título IV, que para el año 2019 es el 35 %.

Figura 2.- Esquema tributario de las ENL del caso A.



Fuente: Elaboración propia con base en la LISR 2019.

Caso B. De igual forma, las personas morales de este Título aún reconocidas como no causantes del impuesto, sí deberán calcularlo en el supuesto de que enajenen bienes distintos de su activo fijo o presten servicios a personas distintas de sus miembros o socios, para lo cual deberán calcular la utilidad de las actividades mencionadas en los términos del Título II o Régimen de Ley, y aplicar la tasa de ISR vigente, solo en el caso de que dichos ingresos excedan del 5% de los ingresos totales del ejercicio

Esquemas tributarios de las entidades No lucrativas en México

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

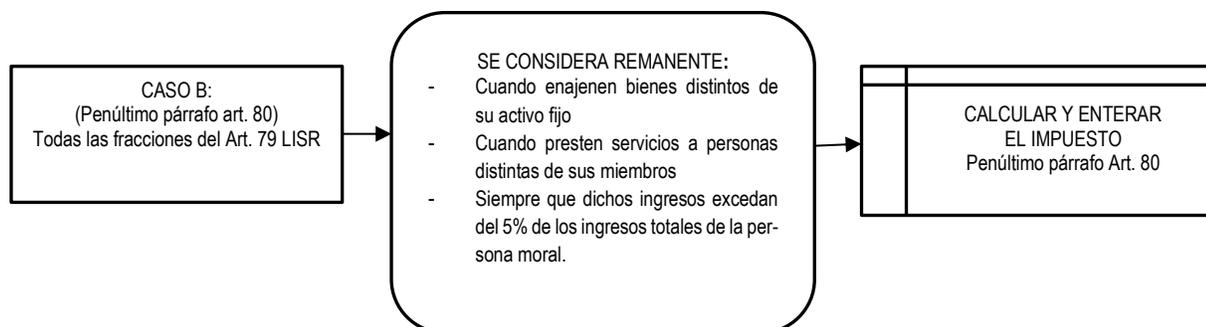
Daniel Eduardo Paz Pérez

anual, conforme al penúltimo párrafo del artículo 80 (ver figura 3); lo anterior no será aplicable en los siguientes casos:

- Tratándose de contribuyentes que presten servicios educativos con reconocimiento (escuelas con RVOE), a quienes les aplica el criterio normativo 39/ISR/N de la RMF para 2019.
- Tratándose de Asociaciones Religiosas, para quienes se emiten resoluciones generales o particulares para darles a conocer el régimen fiscal aplicable por cada ejercicio fiscal.
- Tratándose de las cooperativas de consumo, a quienes les aplica el criterio normativo 37/ISR/N de la RMF para 2019.

En tales casos el servicio que se presta no va dirigido a los socios o integrantes, como sería el caso de un colegio de profesionistas, sino a estudiantes y feligreses que no tienen la calidad de “*personas distintas de sus miembros o socios*”; caso distinto el de los cooperativistas, a quienes se les concede como un beneficio fiscal; por otro lado, el criterio no vinculativo 37/ISR/NV señala que las Asociaciones Deportivas que tributan en el Título III deberán pagar el impuesto cuando realicen actividades comerciales que rebasen el límite de ingresos señalado antes.

Figura 3.- Esquema tributario de las ENL del caso B.



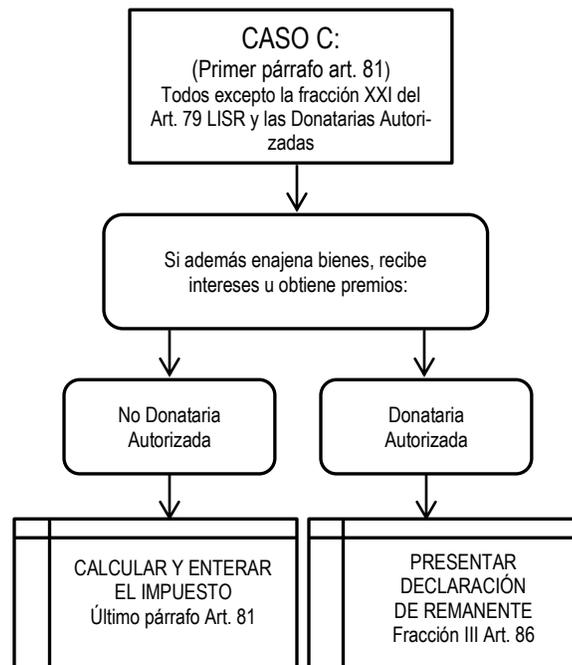
Fuente: Elaboración propia con base en la LISR 2019.

Caso C. También señala el artículo 81 de la Ley que en el caso de percibir ingresos por enajenación de bienes, intereses y obtención de premios, estos sujetos sí serán contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta, excepto cuando quien perciba dichos ingresos sea una sociedad de inversión especializada en fondos para el retiro (Siefores) o una persona moral autorizada para recibir donativos

deducibles de impuestos; estas últimas se configuran como Donatarias Autorizadas al cumplir los requisitos previstos en el artículo 82 de la LISR. Sin embargo, el obtener otra clase de ingresos no implica dejar de ser una persona moral no contribuyente, sino solamente le obliga a determinar y enterar el impuesto por las ganancias afectas a dicho acto conforme al Título II, quedando los demás ingresos con el tratamiento fiscal previsto en el Título III (ver figura 4).

El artículo 86 señala atinadamente que las entidades que no determinen remanente distribuible quedan relevadas de presentar la declaración anual y entregar constancias a sus integrantes; conforme al artículo 80, todas las entidades deben calcular el remanente, pero en ocasiones no existe un remanente distribuible; sería el caso de las entidades sin operaciones en el ejercicio o cuyo resultado no arroje un remanente.

Figura 4.- Esquema tributario de las ENL del caso C.



Fuente: Elaboración propia con base en la LISR 2019.

CONCLUSIONES

Existen algunos beneficios para las organizaciones que se constituyen como entidades no lucrativas; el primer beneficio fiscal es ser considerada como una persona moral no contribuyente de impuestos en México; para su reconocimiento, la autoridad tributaria toma en cuenta las características del sujeto y, siendo conveniente que las ENL realizan actividades socialmente necesarias, les exime de la regla general de causación; otro beneficio es que en los casos en que se cause impuesto por caer en un supuesto jurídico particular, solo se causará el impuesto respecto de dicho acto y no por los demás ingresos que obtenga la persona moral; otros beneficios que pueden percibir algunas ENL son la eliminación parcial de obligaciones formales, como presentar declaraciones provisionales, llevar contabilidad, enviar contabilidad electrónica, expedir constancias, etc.

Se puede reconocer que el sistema tributario mexicano es benéfico con las ENL al considerar que no son causantes del Impuesto Sobre la Renta, excepto en los tres casos señalados previamente: 1) cuando realicen actos que les están prohibidos expresamente en Ley, 2) cuando presten servicios a no socios en más del 5% de sus ingresos (con algunas excepciones recogidas en los criterios normativos de la RMF o en resoluciones particulares otorgadas) y 3) cuando además de su objeto social perciban ingresos por intereses y premios; en otras situaciones existe solamente la obligación de calcular y declarar el remanente distribuible, y además se permite no declarar si no se ha obtenido un remanente de operación; lo anterior configura diversos esquemas tributarios para dichas organizaciones, que además son diferentes a los de las entidades lucrativas.

DISCUSIÓN

Las disposiciones fiscales establecidas para las entidades no lucrativas dan cuenta de los beneficios que éstas poseen para desarrollar sus finalidades en la sociedad mexicana, como actividades estratégicas para asegurar su éxito y supervivencia, de la misma forma en que son tratadas en otras legislaciones nacionales, donde suelen estar exentas del impuesto sobre ganancias (ISR), del impuesto sobre las ventas (IVA) y gozan de reducción o eliminación de otras obligaciones fiscales³².

³² ONU. *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales*. Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, 2007.



El estudio reafirma la proposición teórica ofrecida: mientras la no causación del impuesto se otorga *a priori* a todas las entidades no lucrativas comprendidas en el listado del artículo 79 de la Ley de Renta, las excepciones a la misma establecidas para algunas de ellas en los artículos 80 al 89 del Título III les restringen o eliminan dicha facilidad; también, ciertas organizaciones realizan libremente su objeto social sin mayor regulación, mientras que otras deben solicitar autorización especial para no causar el impuesto, como las escuelas particulares y las entidades que reciben donativos, que deben pedir autorización para recibirlos^{33 34 35}; de esta tesitura se colige que algunas entidades no lucrativas gozan de mayores beneficios en nuestro sistema tributario que otras de su mismo tipo.

Pese a su importancia, las entidades no lucrativas en México aún enfrentan los problema de la complejidad del entorno fiscal y legal, o su utilización indebida para evadir cargas fiscales al abusar de los donativos o tercerizar la nómina^{36 37 38 39}; con todo, Butcher⁴⁰ y Vottero⁴¹ consideran a estas entidades como brazos continuadores de la actividad social del Estado, a quienes hay que ver más allá desde la perspectiva recaudatoria, de las cuales se sugiere un estudio más a fondo para su mejor comprensión.

³³ Chávez-Chávez, J. L. La planeación fiscal a través de las asociaciones civiles. *INCEPTUM*, Vol. XIII, No. 24, 2018, pp. 3-22

³⁴ Cemefi. Centro Mexicano para la Filantropía AC. Recuperado el 4 de julio de 2018, de *Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México, 2015*. Disponible en <http://148.240.65.99/altaircif/Doctoelectronico/12665.pdf>

³⁵ Rosiles-López et al. Legalidad de la Reforma Fiscal Para Sociedades y Asociaciones Civiles Dedicadas a la enseñanza, Efecto en Su Competitividad Operativa. *Revista Global de Negocios Vol 4 Núm. 3*, 2016, pp. 31-42.

³⁶ Carlos Chávez-Becker, Pablo González-Ulloa y Gustavo Adolfo Venegas-Maldonado. *Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC*. Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez del Senado, 2016.

³⁷ González Rodríguez, A. Efectos fiscales en las sociedades civiles. *Contaduría Pública*, 2011, pp. 2-9.

³⁸ Ibarra-Baidón, C., & Palos-Sosa, M. E. Reflexiones en torno al contexto organizacional y fiscal de los emprendimientos sociales en México. *Diagnóstico FACIL Empresarial Año 9 - Núm. 17*, 2017, pp.18-24.

³⁹ Rodrigo Villar, Jacqueline Butcher, Luciana Gandini, y Santiago Sordo. *Fundaciones empresariales en México: un estudio exploratorio*. Ciudad de México, Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil, A.C., 2014.

⁴⁰ Jacqueline Butcher. Tercer sector y desarrollo en México. En A. Girón, *Del "vivir bien" al "buen vivir" entre la economía feminista, la filantropía y la migración: hacia la búsqueda de alternativas* (págs. 91-112). Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2014.

⁴¹ Nicolás Vottero. *Tratamiento tributarios de las entidades sin fines de lucro*. Córdoba, Argentina, Tesis de grado, Universidad Nacional de Córdoba, 2015.

Esquemas tributarios de las entidades No lucrativas en México

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Daniel Eduardo Paz Pérez

Referencias

- ABOITES, Luis. *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. México DF, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2003.
- ALTAMIRANO CÁRDENAS, J. Reyes. *La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación del Seguro*. Ciudad de México, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, 2001.
- ANCHONDO PAREDES, Víctor Emilio. Métodos de interpretación jurídica. *Quid iuris Núm. 16*, 2012, pp. 33-58.
- ANTÚNEZ ÁLVAREZ, Rafael. *El Derecho Fiscal y su interpretación*. Zapopan, Jalisco, Editorial Seo de Urgel, SA de CV. 2012
- BELMARES SÁNCHEZ, Javier. *Bitácora Fiscal Enciclopédica 2005 3a Edición*. Ciudad de México, Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizada, S.A. de C.V., 2005.
- BUTCHER, Jacqueline. Tercer sector y desarrollo en México. En A. Girón, *Del "vivir bien" al "buen vivir" entre la economía feminista, la filantropía y la migración: hacia la búsqueda de alternativas* (págs. 91-112). Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2014.
- BUTCHER, Jacqueline y VERDUZCO, Gustavo. *Acción voluntaria y voluntariado en México*. Ciudad de México, Fundación Telefónica México, S.A. de C.V; Ediciones Culturales Paidós, S.A. de C.V., 2016.
- CALVO NICOLAU, Emiliano. *Tratado del Impuesto sobre la Renta*. México DF, Editorial Themis S.A., 2013.
- CCPM. Entidades con Propósitos No Lucrativos. Comisión de Desarrollo del Colegio de Contadores Públicos de México, *Boletín de Investigación No. 6*, , 2013, pp.1-48.
- CEMEFI. Centro Mexicano para la Filantropía AC. Recuperado el 4 de julio de 2018, de *Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, 2015. Disponible en: <http://148.240.65.99/altaircif/Doctoelectronico/12665.pdf>
- CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS. Los sistemas tributarios de América Latina. Breve repaso de la legislación. *Serie Comparativa No. 1* , 2016, pp. 288-316.
- CHÁVEZ-BECKER, Carlos, GONZÁLEZ-ULLOA, Pablo y VENEGAS-MALDONADO, Gustavo Adolfo. *Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC*. Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez del Senado, 2016.
- CHÁVEZ-CHÁVEZ, José Luis. La planeación fiscal a través de las asociaciones civiles. *INCEPTUM, Vol. XIII, No. 24*, 2018, pp. 3-22.
- ESCOBAR OHMSTEDE, Antonio. *Desastres agrícolas en México. Catálogo histórico II. Siglo XIX (1822-1900)*. México, Fondo de Cultura Económica CIESAS, 2004.
- FERNÁNDEZ, Leandro. *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente al septuagésimo primer año económico*. Ciudad de México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, Palacion Nacional, 1896.
- FERNÁNDEZ-RUIZ, Jorge. *Régimen Jurídico Municipal, Delegacional y Metropolitano*. Ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2017.



- GARDUÑO MARTÍNEZ, Alberto. Asociaciones Religiosas: ¿Entidades No Contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta? *Boletín Fiscal IEE*, 2015, pp. 33-37.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Glosario de términos*. Toluca, Gobierno del Estado de México, 2013.
- GONZÁLEZ CASTILLO, Vinicio. Mejores prácticas administrativas para organizaciones no lucrativas. *Revista Contaduría Pública Num. 428*, 2008, pp. 8-10.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Antonio. Efectos fiscales en las sociedades civiles. *Revista Contaduría Pública*, 2011, pp. 2-9.
- IBARRA-BAIDÓN, Claudia y PALOS-SOSA, Martha Elba. Reflexiones en torno al contexto organizacional y fiscal de los emprendimientos sociales en México. *Diagnóstico FACIL Empresarial Año 9 - Núm. 17*, 2017, pp. 18-24.
- INEGI. *Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México, 2018*. Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018.
- INEGI. *Clasificación Internacional de Organizaciones Sin Fines de Lucro (CIOSFL) 2019*. Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019.
- INSTITUTO MEXICANO DE CINEMATOGRAFÍA. *Anuario estadístico de cine mexicano 2018*. Ciudad de México, Instituto Mexicano de Cinematografía, 2019.
- INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS, A.C. *Régimen Fiscal del Sector Primario (Agricultura, Ganadería, Pesca, Silvicultura)*. Ciudad de México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 2011.
- IZQUIERDO, Martha E. Cooperativas de producción en México y reformas fiscales. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 2016, pp. 103-126.
- LEE GALINDO, Jorge. *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público Comentada*. Ciudad de México, Editorial SISTA S.A. de C.V., 2009.
- LÓPEZ CRUZ, Fernando. *Dictamen Fiscal*. México DF, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 2012.
- ONU. *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales*. Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2007.
- PÉREZ-CERVANTES, Felipe, BIESE-DECKER, William Allan, CORTÉS-MORENO, Luis Antonio, GARCÍA-BOJORGES, Elsa Beatriz Y GRAS-GAS, Juan Mauricio. *Normas de Información Financiera*. Ciudad de México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2017.
- PONCE, Francisco y PONCE, Rodolfo. *Derecho Fiscal Décima segunda edición*. México, Editorial Limusa Noriega, 2012.
- REYES OSORIO, Sergio y REYES RIVES, Emiliano. *La historia del crédito agrícola en México*. Ciudad de México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), 2018.
- RODRÍGUEZ MEJÍA, Gregorio. Las Exenciones de Impuestos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 94*, 1999. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3578/4303>>. Fecha de acceso: 15 abr. 2020.
- ROSILES-LÓPEZ, Leonel, MACÍAS-TERÁN, Cruz Elda, PÉREZ-ALCALÁ, Santiago, LEÓN-PRIETO, Julio César y GONZÁLEZ-NÚÑEZ, Raúl. Legalidad de la Reforma Fiscal Para Sociedades y Asociaciones Civiles Dedicadas a la enseñanza, Efecto en Su Competitividad Operativa. *Revista Global de Negocios Vol 4 Núm. 3*, 2016, pp. 31-42.

Esquemas tributarios de las entidades No lucrativas en México

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Daniel Eduardo Paz Pérez

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Recopilación de Leyes y Decretos expedidos por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión de mayo a diciembre de 1917*. México DF, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1917.

SUÁREZ-NORIEGA, José Manuel. En busca de la liberta auto-organizada: emprendimiento juvenil. En *Centro Mexicano de Filantropía, Memorias del XV Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector* (págs. 806-827). México DF, Cemefi, 2015.

VILLAR, Rodrigo, BUTCHER, Jacqueline, GANDINI, Luciana y SORDO, Santiago. *Fundaciones empresariales en México: un estudio exploratorio*. Ciudad de México, Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil, A.C., 2014.

VOTTERO, Nicolás. Tratamiento tributarios de las entidades sin fines de lucro. Córdoba, Argentina, *Tesis de grado*, Universidad Nacional de Córdoba, 2015.

Recibido 5 de Junio de 2020

Aceptado 28 de Junio de 2020



DOI 10.36796/biolex.v22i0.172

GOBIERNO ABIERTO: TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES

Dalia Navarro Olea¹

SUMARIO: Introducción II. Desarrollo. III Conclusiones y Recomendaciones

RESUMEN

El objetivo de este documento es realizar un análisis bibliográfico de resultados derivados de la implementación de los lineamientos normativos establecidos en materia de transparencia y acceso de información relacionados con la Administración de los Recursos Materiales.

Palabras Clave: Administración de recursos materiales, Transparencia, Gobierno abierto

OPEN GOVERNMENT: TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION IN THE ADMINISTRATION OF MATERIAL RESOURCES

Dalia Navarro Olea²

SUMMARY: Introduction II. Development. III Conclusions and Recommendations

ABSTRACT

In this document the objective is to carry out a bibliographic analysis of the results derived from the implementation of the normative guidelines established in the matter of transparency and access to information related to the Management of Material Resources.

Key Words: Management of material resources, Transparency, Open government

¹ Maestrante del Programa Maestría en Administración Pública del ISAPAC. Correo electrónico: dnavarro_o@hotmail.com

² Maestrante del Programa Maestría en Administración Pública del ISAPAC. Correo electrónico: dnavarro_o@hotmail.com

Gobierno abierto: Transparencia y acceso a la información en la administración de los recursos materiales

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Dalia Navarro Olea

INTRODUCCIÓN

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública están sujetas a un nuevo modelo cuyo propósito fundamental es la mejora de la gestión, la reducción del gasto, la adopción de mejores prácticas administrativas y el establecimiento de un esquema de control interno institucional que optimice la función y las actividades de las unidades administrativas del Sector Público.

Desde el enfoque de Gobierno Abierto, enfrentamos el reto de mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información derivada de la administración de los recursos materiales, mediante la apertura de datos públicos, facilitando la participación ciudadana y favoreciendo la generación de espacios de colaboración entre servidores públicos, la sociedad civil y el sector privado.

Acorde a Kisnerman “los recursos materiales, son aquellos que constituyen la infraestructura y los equipamientos básicos del Estado y que son orientados a satisfacer los fines últimos de la sociedad.”³

La administración de los recursos materiales bajo esta perspectiva, implica el uso eficiente y racional de estos recursos, a fin de que su destino obedezca a los requerimientos y fines de la institución para el logro de una mayor eficacia, eficiencia y congruencia en su funcionamiento.⁴

De lo anterior se desprende la necesidad de que la administración de los recursos públicos y en particular los materiales, se conduzcan bajo criterios de honestidad, eficacia y transparencia, en provecho de la sociedad.

Desde el enfoque de Gobierno Abierto, enfrentamos el reto de mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información derivada de la administración de los recursos materiales, mediante la apertura de datos públicos, facilitando la participación ciudadana y favoreciendo la generación de espacios de colaboración entre servidores públicos, la sociedad civil y el sector privado.

Vide: Enriquez Rubio Ernesto. Administración de recursos materiales en el sector público: Enfoque introductorio.pdf, pp.77 [en línea] Disponible en : <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/14452.pdf>

⁴ Ibidem p.79



La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, como: estar disponibles en un formato bruto, ser susceptibles de que se los procese, ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación.

El objetivo planteado es realizar un análisis bibliográfico de resultados derivados de la implementación de los lineamientos normativos establecidos en materia de transparencia y acceso de información relacionados con la Administración de los Recursos Materiales.

Para ello, analizamos el contenido de diversas fuentes bibliográficas identificando tanto la obligatoriedad establecida por la Ley Federal de transparencia y Acceso a la Información Pública, así como por la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora y demás ordenamientos relacionados.

De igual manera, consideramos aspectos de la experiencia en otros países en relación a este tema, así como la implementación de la estrategia de Gobierno Abierto y las dificultades encontradas tanto por parte de la propia Administración Pública como por la ciudadanía.

DESARROLLO

Las compras gubernamentales constituyen en el mundo uno de los renglones de gasto de mayor envergadura. Basta mencionar que, de acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), las compras gubernamentales ascienden a un billón de dólares al año y en algunos estados de la comunidad internacional llegan a constituir más del diez por ciento del producto interno bruto.⁵

Recientemente y derivado de la proporción del gasto que implica la administración de los recursos materiales, se ha dado mayor importancia a las áreas de compras, implicando una mayor profesionalización en quienes realizan la

⁵ Enriquez, R. E. (s.f.) op.cit.,p.80

Gobierno abierto: Transparencia y acceso a la información en la administración de los recursos materiales

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Dalia Navarro Olea

función, con mayor conocimiento de Leyes, Normas y Reglamentos, así como énfasis en aspectos éticos que garanticen, o por lo menos promuevan la transparencia y legalidad en la implementación de los procesos administrativos, así como el combate a la corrupción.

En otro sentido "los recursos materiales pueden ser definidos como el patrimonio de la institución y están constituidos por los bienes muebles, inmuebles y de consumo que hacen factible la operación de la misma. El elemento de apoyo para la consecución de las metas y objetivos de la administración pública"⁶

Considerando que el gasto invertido en el patrimonio, así como los bienes de consumo que permiten el funcionamiento de las Instituciones es de naturaleza pública y está orientada a satisfacer las demandas colectivas de la sociedad, es de suma importancia otorgar a la ciudadanía la información que permita evaluar los resultados de su administración y así poder determinar el éxito en el cumplimiento de los resultados por parte de los beneficiarios de dicha gestión.

En el marco de la evolución de la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu a la Teoría de la división de Funciones, contemplada en nuestra Carta Magna, corresponde formalmente al Titular del Poder Ejecutivo⁷ conducir la administración pública, la cual es responsable de la adquisición, registro, almacenamiento y suministro de los bienes que requieren sus órganos y más aún de las provisiones de obras y servicios a la población.

Bajo esta premisa, es preciso que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia y honradez, por lo que los gobiernos están obligados a ser cuidadosos de los recursos que tienen bajo su responsabilidad.

En este sentido como menciona Garibay "En el apartado de las compras gubernamentales, las demandas sociales constituyen uno de los renglones de gasto

⁶ Enriquez Rubio Ernesto. Administración de recursos materiales en el sector público:Enfoque introductorio.pdf p.79 [en línea]Disponible en : <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/14452.pdf>

⁷ Los otros Poderes (Legislativo, Judicial y Órganos Autónomos) materialmente realizan la función administrativa y son responsables de la adquisición, registro, almacenamiento y suministro de los bienes que requieren sus órganos debiendo también observar que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia y honradez, por lo que también les obliga a ser cuidadosos de los recursos que tienen bajo su responsabilidad.



público de mayor compromiso y es por eso que debe haber un uso correcto de los recursos que administran los servidores públicos”.⁸

Sin embargo, es en este campo, en el de comprar y contratar, donde se presenta mayor vulnerabilidad para el favoritismo y la corrupción, es aquí en donde la transparencia y el acceso a la información constituyen una herramienta fundamental para la prevención y el control de la corrupción, así como un recurso invaluable para recuperar la credibilidad en el servidor público y promover la participación ciudadana en la implementación de nuevos proyectos de inversión y políticas públicas.

Como menciona Enríquez *“El entorno internacional pone de manifiesto cómo los recursos públicos son cada vez más escasos y las necesidades sociales crecientes. La mayoría de los gobiernos enfrentan como hecho común, el cuestionamiento de una ciudadanía que demanda cada día, más y mejores resultados, así como una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos”*.⁹

La transparencia y el combate a la corrupción son temas que en forma gradual han adquirido mayor importancia, en todos los niveles de Gobierno nacional e internacional.

En palabras de Enríquez “en consonancia con esto, la administración de Vicente Fox, hizo del combate a la corrupción y la construcción de la cultura de transparencia un pilar de su oferta de cambio.”

El ex presidente Vicente Fox Quesada, inició su Administración con la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal por sus siglas CITCC.

La CITCC fue instituida mediante Acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre del 2000. Según afirma Barrio Terrazas

⁸ Vide : Garibay Escobar, Sergio, *Debe tener la administración pública una gestión eficiente de los recursos*, Noticias Universidad de Sonora, 25 de mayo de 2016 [en línea] disponible en: <http://www.unison.edu.mx/noticias/default.php?id=21806>

⁹ Enríquez, op.cit.,p.99

Gobierno abierto: Transparencia y acceso a la información en la administración de los recursos materiales

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Dalia Navarro Olea

“En este acto, se partió del principio de que el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia de la gestión gubernamental son asuntos prioritarios y que forman parte de las agendas de todos aquellos que participan en la función pública.

Esta Comisión busca abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la administración pública federal, regulando y orientando los esfuerzos y acciones de las distintas dependencias y entidades de la administración pública para obtener mejores resultados y no compromisos débiles y cumplimientos parciales.”¹⁰

El concepto de “transparencia” denota deber del gobierno de exponer y someter a escrutinio público la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la Sociedad le ha confiado, a los criterios que sustentan sus decisiones, y a la conducta de sus funcionarios.¹¹

Sin embargo, en la práctica el enfoque de la transparencia en un inicio ha estado enfocado al cumplimiento de la legalidad, partiendo del punto de vista de los diferentes órganos fiscalizadores y no de las necesidades reales de la ciudadanía la cual requiere por un lado la certeza de que los recursos públicos están siendo administrados de forma eficiente y honesta y por otro que la información que se le proporciona es clara y concisa para proporcionarle elementos de evaluación y no sólo constatar que se cumple desde el punto de vista normativo.

Es importante señalar que como lo mencionara la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM, hoy Secretaría de la Función Pública, y el Instituto Nacional de Administración Pública INAP, la concepción de transparencia debe ser impulsada “*desde fuera hacia adentro*”, desde la Sociedad

¹⁰Vide: Informe de Francisco Barrio Terrazas Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, 2000 [en línea] Disponible en: www.programaanticorruptcion.gob.mx

¹¹ Vide: CLAD Gobierno abierto y transparencia focalizada, en *Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra Editores Noviembre 2012 / Código de publicaciones: IDB-MG-137 [en línea] Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/2231500.pdf>



hacia la Administración, acorde a la relación de Servidor Público y Sociedad, en la que el origen es el administrar los recursos para el beneficio social.¹²

Donde lo esencial es que la Sociedad pueda verificar a través de evidencias, que la Administración avanza en la implantación de mecanismos eficaces para forzar un desempeño transparente de sus funciones y agentes por encima e independientemente de la calidad ética de los mismos.

El campo de la Administración de los Recursos Materiales es un área de gran importancia y un asunto de interés general en lo que a requerimientos de información de la ciudadanía se refiere, especialmente vinculado a la rendición de cuentas del control del gasto.

Considerando que la Sociedad desconfía de la calidad moral de los Servidores Públicos, así como de la utilización de recursos de transparencia y acceso a la información que se presentan en forma confusa, parcial o sesgada, es de esperar que de ello se genere más descontento y resistencia de la ciudadanía a mostrar credibilidad en las Instituciones.

Es en este punto donde el concepto de Gobierno Abierto pretende facilitar los mecanismos para establecer una comunicación permanente y transparente entre la Administración y los ciudadanos, mediante la generación de espacios de participación con información clara, que permita integrar a la ciudadanía a la acción pública y simultáneamente reforzar el reclutamiento, la selección y la capacitación del recurso humano que garantice un adecuado manejo de las finanzas y una mayor disposición para la transparencia.

Como refiere Marcela Rastrope *“Hoy en día se reconoce que el acceso a la información pública no sólo afecta positivamente la agenda anticorrupción sino la agenda de la calidad de la democracia y el buen gobierno. El éxito en la gestión pública en relación con los sistemas de compras y adquisiciones, los sistemas de planificación, evaluación y control interno, la gestión del talento humano, la promoción de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el acceso de los*

¹² Vease Enríquez Rubio Ernesto, op.cit. pp. 101 y ss

Gobierno abierto: Transparencia y acceso a la información en la administración de los recursos materiales

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Dalia Navarro Olea

ciudadanos a los bienes y servicios del Estado muestra no sólo capacidades eficientes de ejecución sino capacidades éticas y de integridad pública".¹³

Acorde a lo señalado por Enriquez "es importante destacar que la implementación de una auténtica transparencia requiere la introducción no sólo de ofrecer acceso a ciertas colecciones o catálogos de datos diseñados y sesgados, debe proporcionar información relevante, oportuna, pertinente y confiable por parte de quienes administran los recursos materiales e incluso considerar sanciones en las organizaciones públicas, privadas y sociales, para promover una cultura de la integridad."

Es necesario establecer los mecanismos de control y lucha contra la corrupción y de ampliar la transparencia del Estado, tanto por los funcionarios de la administración pública como para la sociedad civil de modo general, permitiendo el monitoreo sistemático de los gastos públicos para la identificación de situaciones que puedan constituir irregularidades, a fin de evitarlas antes de que ocurran.

La incorporación de tecnología informática constituyó una condición indispensable para el soporte y el procesamiento transparente del volumen de información que tramitan las Dependencias y Organismos, situación que ha requerido la capacitación del recurso humano así como la implementación de sistemas que permitan estructurar la información de manera clara y concisa.

Considerando que en el ámbito de actuación de quienes administran los recursos materiales existe la posibilidad de presentar información, transparente, translúcida y opaca, la idea de inducir a través de dichas tecnologías, una creciente ampliación de los espacios transparentes y translúcidos, reduciendo cada vez más los opacos a aquellos aspectos que por su naturaleza requieran el calificativo de confidenciales.

En este punto cabe recordar que como bien lo indica el Instituto Nacional de Administración Pública "la factibilidad de esta estrategia de transparencia está en

¹³ Restrepo Hung Marcela, "*Promoción de la transparencia focalizada en la gestión del acceso a la vivienda en Colombia: el caso del programa TACS*", 2012 [en línea] disponible en: <http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/827d5b7339e1d882b2fdd009d5c7a8d0c8617096.pdf>



función de la voluntad política de implantar sistemas que permitan romper los nichos de opacidad que aún subsisten en la Administración.”La experiencia de la implementación de Gobierno abierto en otros países, particularmente en lo que respecta a la transparencia en el control del gasto, deja clara la preocupación que surge a partir de sospechas y denuncias relativas al comportamiento de los hombres públicos, percibiéndose la necesidad de disponer de instrumentos eficaces para inducir conductas más responsables, transparentes y honestas, así como para prevenir, disuadir y sancionar las eventuales conductas indebidas.

Otro aspecto importante a considerar es quiénes son los usuarios de la información, los cuales suelen ser ciudadanos, pero también pueden ser empresas, los jueces, los organismos de control y hasta los mismos funcionarios públicos, no participan sólo por haber sido invitados por un gobierno a hacerlo, para ello debe haber una oportunidad que no depende únicamente de la existencia de canales facilitados por el Estado, la necesidad se presenta generalmente cuando un sector de la población se ve amenazado por una política que pone en riesgo su situación actual.

Los ciudadanos no son por naturaleza participantes activos, para hacerlo deben tener una causa o razón que los motive y esto generalmente está relacionado a algún interés económico, un valor profundamente arraigado o un derecho legítimo que ha sido amenazado por el Estado.

En la medida que sea logrado el objetivo de Gobierno Abierto en su promoción de la participación ciudadana y se generen cambios culturales significativos en la forma de pensar, se logrará el empoderamiento de la sociedad en lo que por derecho le corresponde, vigilar el correcto manejo de los recursos públicos y participar activamente en la formulación de la políticas públicas.

A continuación, describimos las experiencias en materia de transparencia en varios países de Latinoamérica, que si bien no son todas relacionadas a la Administración de los Recursos Materiales, proporcionan resultados adquiridos bajo metodologías científicas rigurosas que pueden extrapolarse a nuestra materia.

En Colombia, Marcela Restrepo expone “el principio de la máxima publicidad en los asuntos públicos como uno de los pilares de la transparencia y la lucha contra

Gobierno abierto: Transparencia y acceso a la información en la administración de los recursos materiales

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Dalia Navarro Olea

la corrupción, menciona que una mejor y más abundante información pública contribuye con la participación ciudadana. La información permite a las instituciones y actores sociales reducir el margen de incertidumbre y discrecionalidad, favoreciendo la eficiencia y eficacia en la gestión de bienes y servicios públicos y reduciendo los espacios de oportunidad para las prácticas corruptas.¹⁴

En la misma línea cabe citar la experiencia de la Contraloría General de Brasil, que con el fin de perfeccionar los mecanismos de control y lucha contra la corrupción y de ampliar la transparencia del Estado, estableció en 2008 el Observatorio del Gasto Público, el cual permite realizar un monitoreo sistemático de los gastos públicos para la identificación de situaciones que puedan constituir irregularidades, a fin de evitarlas antes de que ocurran.¹⁵

Esta herramienta ha demostrado no sólo ser eficaz por su capacidad de identificar indicios de irregularidades, sino también por su influencia positiva para los funcionarios de la administración pública haciendo ver que la utilización de la tecnología hizo que fuera auditable lo que antes habría sido imperceptible a los ojos de los auditores.

Con base al desglose de planes de acción de la Open Government Partnership Honduras presentó iniciativas en los planes de acción nacional relacionados a publicación de información sobre finanzas públicas (presupuesto abierto). Estrategia de empoderamiento ciudadano sobre información presupuestaria, convenios marco y adquisiciones públicas y Profundización de la

¹⁴ Restrepo Hung Marcela, op.cit.,p s/n

¹⁵ Vide: Mecanismo de seguimiento de la OEA/Ser.L. Implementación de la Convención SG/MESICIC/doc.330/12 rev. 4 Interamericana contra la Corrupción 14 Septiembre 2012 Vigésima Reunión del Comité de Expertos :Observatorio del Gasto Público (ODP)213": esta iniciativa, construida sobre los pilares de la capacitación humana, la aplicación de una metodología científica, y apoyada en la tecnología de la información, tiene capacidad de producir información y conocimientos para contribuir a realizar y acelerar la labor de los administradores en la toma de decisiones estratégicas por medio del seguimiento del gasto público utilizando en forma innovadora el cruzamiento de un gran volumen de datos de las más variadas fuentes, que contribuyen tanto a la finalidad de apoyar el mejoramiento de la gestión pública en cuanto a aumento de la eficiencia de los programas de gobierno, los procedimientos y los gastos, como a identificar situaciones de riesgo o de violación de la integridad de procesos y servicios.2012 [en línea]Disponible en:http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_sp.pdf



descentralización, iniciativas destacadas como estrategias de Gestión efectiva de los recursos públicos.¹⁶

En el marco de la OPG, Paraguay presentó como iniciativa el Sistema de gestión de contratos y adquisiciones por catálogo electrónico y un Modelo estándar de control interno y México incluyó el Desarrollo de un Sistema Nacional de Fiscalización, así como un Nuevo Sistema de Contrataciones Públicas.

La mayoría de estas acciones se sustentan en perfeccionar los mecanismos de transparencia fiscal, contratación pública, evaluación de resultados, iniciativas de control fiscal y supervisión ciudadana del gasto público, haciendo más comprensible la información sobre ejecución presupuestaría, haciendo uso de componentes tecnológicos que fomenten el uso eficiente de los recursos y generen ahorro.

En el Estado de Sonora, el 06 de marzo de 2016 se implementó el portal *tuobra.sonora.gob.mx* incluyendo información relativa a obra pública, licitaciones, transparencia y transmisión de eventos, que incluye un espacio para comentarios de la ciudadanía, relativos a la información que se presenta en este portal, cuyo objetivo es presentar en apego a transparencia, información sobre estos aspectos en forma explícita y clara, más allá de los requerimientos legales.

El portal *tuobra.mx* del Gobierno del Estado de Sonora, resultó ganador del primer lugar al Premio a la Innovación en Transparencia 2016, en la categoría Estatal, misma que está a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo y Tecnológico, adscrita a la Secretaría de la Contraloría General.

El objetivo de este portal es brindar la máxima transparencia y publicidad a los procesos de licitación, adjudicación y ejecución de obra pública, a través de un sistema de información abierto, dinámico y accesible por cualquier ciudadano desde cualquier computadora o teléfono inteligente.¹⁷

¹⁶ Vide: OGP (Open Government Partnership). 2012. "Country Commitments". [en línea] Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/countries>

¹⁷ Gobierno del estado de Sonora, "El portal TuObra.mx es una herramienta tecnológica diseñada para la rendición de cuentas y el fácil acceso del ciudadano a la información de las Licitaciones y Obra Pública en el Estado de Sonora.[en línea] disponible en: <http://tuobra.sonora.gob.mx/>

Gobierno abierto: Transparencia y acceso a la información en la administración de los recursos materiales

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Dalia Navarro Olea

Ejemplos como este son una muestra del avance hacia la transparencia y la rendición de cuentas, que bajo el marco de Gobierno Abierto, proporciona la posibilidad de entablar conjuntamente, Ciudadanía y Administración Pública, la participación que se requiere para generar un mejor uso de los recursos públicos con el correspondiente cumplimiento de beneficio social.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Administración de los Recursos Materiales ha tomado gran importancia por la gran cantidad de recursos financieros asignados a este rubro, situación que ha generado la necesidad de contar con servidores públicos altamente capacitados tanto en lo que respecta al marco legal como a la aplicación de procedimientos y apego a los valores institucionales, así como a la responsabilidad hacia la ciudadanía.

A nivel internacional la tendencia de Gobierno Abierto ha hecho inminente la necesidad de manejar información que permita que los ciudadanos cuenten con información sobre el fin de los recursos públicos en forma transparente, proporcionando datos que despejen dudas y sin ambigüedades.

El concepto de transparencia nunca había estado tan valorado en la historia no sólo de nuestro país sino particularmente en nuestro Estado, requiriendo con urgencia recobrar la credibilidad en las instituciones y promoviendo la participación de la población, no sólo como observadores silenciosos, sino como analistas participativos.

Queda claro la necesidad de modificar los mecanismos de transparencia en materia de contrataciones, obras públicas, licitaciones y compras directas, entre muchos otros aspectos relacionados al gasto público, situación que va en camino a la modernización derivada de la implementación de la estrategia de Gobierno abierto.

La experiencia de la transparencia focalizada en países de Latinoamérica proporciona bases para realizar ejercicios similares en la función pública en nuestra



Administración de Recursos Materiales visión que puede verse aplicada con la reciente utilización de la página web *tuobra,sonora.gob.mx*, que seguramente se continuará desarrollando adicionando cada vez más información clara y útil, que permita la participación de la ciudadanía, proveedores y medios de comunicación, así como una mayor conectividad con las redes sociales.

Por último queremos incluir en este análisis la importancias de la selección del recurso humano en las áreas de compras, ya que como vimos es este un terreno fértil para la corrupción y que debe ser altamente valorado con parámetros de honestidad y responsabilidad, incluyendo personas capacitadas en diversas esferas del conocimiento, lo que posibilita una visión amplia de los problemas a los que se hará frente.

De mayor importancia y en forma especial, encontramos una marcada diferencia relacionada con el éxito en la implementación de estrategias de Gobierno y Transparencia basadas en el liderazgo, representado por el apoyo que se otorgue a la asignación de recursos para este rubro dependiendo de la prioridad que se le da a este aspecto en el Plan de Gobierno.

Sin embargo, la participación ciudadana no es automática, deberá recuperarse la legitimidad del gobierno involucrando paulatinamente a la población, empresarios, sindicatos, servidores públicos y todos los actores involucrados para que la misión de la administración pública cumpla con su objetivo de llevar a cabo el beneficio social para el que fue creado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ENRIQUEZ RUBIO Ernesto. *Administración de recursos materiales en el sector público:Enfoque introductorio.pdf*, [en línea]Disponible en :
<https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/14452.pdf>

GOBIERNO ABIERTO: hacia un nuevo paradigma de gestión pública Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC Septiembre de 2013 Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5 Oscar Oszlak.
<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

Gobierno abierto: Transparencia y acceso a la información en la administración de los recursos materiales

Volumen 12, Número 22 ene-jun 2020

Dalia Navarro Olea

GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA FOCALIZADA, Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra Editores Noviembre 2012 / Código de publicaciones: IDB-MG-137 Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe
<http://siare.clad.org/fulltext/2231500.pdf>

GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA, *Tu obra* [en línea] Disponible en:
<http://tuobra.sonora.gob.mx/>

LEY NÚMERO 90 el H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora, en nombre del pueblo, tiene a bien expedir la siguiente: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, capítulo primero disposiciones generales
http://www.stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/marco_normativo/LEY%20DE%20TRANSPARENCIA%20SONORA%20NUEVA.pdf

NOTICIAS desde diferentes portales:

GARIBAY ESCOBAR SERGIO, *Debe tener la administración pública una gestión eficiente de los recursos* 25 de Mayo de 2016,
<http://www.unison.edu.mx/noticias/default.php?id=21806>

OGP (open Government Partnership). 2011. "*Declaración sobre gobierno abierto*".
<http://www.opengovpartnership.org/delcaración-sobre-gobiernoabierto>

OGP (open Government Partnership). 2012. "*Country Commitments*".
<http://www.opengovpartnership.org/contries>

RESTREPO HUNG Marcela, *Promoción de la transparencia focalizada en la gestión del acceso a la vivienda en Colombia: el caso del programa TACS*,
<http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/827d5b7339e1d882b2fdd009d5c7a8d0c8617096.pdf>

"OPEN GOVERNMENT: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice. 2010. Don Tapscott (Lathrop y Ruma, 2010: XVI) Lathrop, D. y L. Ruma (eds.). Sebastopol: O'Reilly Media

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE SONORA "*El portal tuobra.mx gana el Premio a la Innovación en Transparencia 2016*"
9 septiembre 2016.. <http://www.expreso.com.mx/del-editor/del-editor/142190-el-portal-tuobramx-gana-el-premio-a-la-innovacion-en-transparencia-2016.html>

Recibido 15 de abril de 2020

Aceptado 12 de mayo de 2020