

FORTALECIMIENTO DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN RAMO 33



Dra. Cecilia Licona Vite



Expediente
parlamentario

11



Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

**Fortalecimiento de la Auditoria Superior de la Federación
Ramo 33**

Derechos Reservados:

ISSN 1870 - 7254

Reserva: 04-2006-113014422900-102

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Marzo de 2007

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Jorge Zermeño Infante

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Emilio Gamboa Patrón

Integrantes

Dip. Héctor Larios Córdova

Dip. Javier González Garza

Dip. Gloria Lavara Mejía

Dip. Alejandro Chanona Burguete

Dip. Ricardo Cantú Garza

Dip. Miguel Ángel Jiménez Rodríguez

Dip. Aída Marina Arvizú Rivas

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario Interino

De Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Luis Alfonso Camacho González

Lic. Gustavo Moreno Sánchez

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López





Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente

Dip. Alfredo Ríos Camarena

Secretarios

Dip. Mario Eduardo Moreno Álvarez
Dip. Camerino Eleazar Márquez Madrid

Integrantes

Dip. Alberto Amaro Corona
Dip. Valentina Valia Batres Guadarrama
Dip. Omar Antonio Borboa Becerra
Dip. Felipe Borrego Estrada
Dip. Carlos Chaurand Arzate
Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo
Dip. Jaime Espejel Lazcano
Dip. Silvano Garay Ulloa
Dip. José Jacques y Medina
Dip. Antonio Xavier López Adame
Dip. Gustavo Macías Zambrano
Dip. Miguel Ángel Monraz Ibarra
Dip. Carlos Alberto Navarro Sugich
Dip. Víctor Samuel Palma César
Dip. Lourdes Quiñones Canales
Dip. Carlos René Sánchez Gil

*EL CONTENIDO DEL TRABAJO DE INVESTIGACION QUE SE PUBLICA, ASÍ COMO LAS IMPRESIONES GRAFICAS UTILIZADAS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.

ÍNDICE

FORTALECIMIENTO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN RAMO 33

Editorial	11
I. Nota previa del Ramo General 33	15
II. Antecedentes y desarrollo del Ramo General 33	21
III. Fiscalización del Ramo General 33. Fortalecimiento de la ASF. Resolución de la Controversia Constitucional 42/2004	78
IV. Conclusiones	118
V. Relación de fuentes	121

EDITORIAL

Continuando con la edición de nuestra revista EXPEDIENTE PARLAMENTARIO, se presenta ahora a la consideración de nuestros lectores el presente número dedicado al tema del Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación. Fiscalización del Ramo General 33.

En esta investigación se detalla en primer término la forma en que se constituye el Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, con recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, el Distrito Federal y Municipios, como aportaciones federales, cuyo gasto se condiciona a la consecución y cumplimiento de los objetivos que, para cada tipo de aportación, establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Al respecto, se precisa cómo es que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Auditoría Superior de la Federación –órgano de apoyo de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública- para fiscalizar los recursos federales ejercidos por entidades federativas y municipios y, de igual manera, se explica el surgimiento de esta atribución que se produce en 1999, año en que se reformaron diversos artículos de la Constitución para dar origen a la Auditoría Superior de la Federación, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, dando lugar al inicio a un nuevo sistema de revisión y fiscalización, aplicable a partir de la Cuenta Pública del año 2001.

Se detalla también que en complemento a dicha reforma y a la aludida atribución de la Auditoría Superior de la Federación, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, expedida en el año 2000, ubica expresamente como “Entidades fiscalizadas” a “las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales” y consagra disposiciones específicas a la fiscalización de del ejercicio de esos recursos federales. Derivado de ello, la Auditoría Superior de la Federación ha venido celebrando convenios con la mayoría de los órganos de fiscalización estatales para la fiscalización de los recursos del Ramo 33.

De acuerdo con dicha situación legal, en la presente

investigación se describe cómo es que aconteció que los poderes ejecutivo y legislativo del Estado de Oaxaca expresaron su negativa a celebrar convenios con la Auditoría Superior de la Federación y se opusieron expresamente a la fiscalización -con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2002- de los recursos federales ejercidos por ese Estado, dando origen a la Controversia Constitucional 42/04, promovida por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación el 8 de marzo de 2004, en contra del estado de Oaxaca (Ramo 33), la cual fue resuelta en sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de agosto de 2006.

De tal suerte, el estudio precisa que la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación argumentaron, substancialmente, que la negativa de los poderes ejecutivo y legislativo locales a la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación vulnera, entre otros, los artículos: 40 y 41 de la Constitución, al romper con la forma de Estado Federal; el artículo 74 fracciones II y IV de la misma ley fundamental, al impedir que la Cámara de Diputados coordine y evalúe la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, órgano en que se apoya para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; el artículo 79 de la propia carta magna, que delimita directamente las facultades que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación como un órgano con autonomía técnica y de gestión; y el artículo 124 del mismo ordenamiento fundamental del país, por considerar que son competencia de la Federación todas aquellas facultades que la ley fundamental le confiere expresamente.

Igualmente, el estudio describe los alegatos vertidos por los poderes ejecutivo y legislativo de Oaxaca, que consistieron, en esencia, en que la Auditoría Superior de la Federación debía apegar sus funciones a lo ordenado por la Ley de Coordinación Fiscal, según la cual el auditor superior de la Federación no tendría facultades para llevar a cabo ese tipo de verificaciones, sino que la entidad que tiene facultades para auditar y fiscalizar la cuenta pública estatal únicamente lo es el Congreso del Estado de Oaxaca.

De acuerdo con lo anterior, el estudio nos explica que la

Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió su resolución a favor de la Cámara de Diputados y de la Auditoría Superior de la Federación, por considerar que ésta, a partir de la reforma de 1999, tiene facultades constitucionales para llevar a cabo de manera directa la fiscalización del ejercicio de los fondos del Ramo 33, porque así lo determina de manera expresa y tajante el artículo 79 de la Constitución y porque la Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría Local, cada una en su respectiva competencia, tienen facultades para investigar, para auditar y para fiscalizar el destino de estas aportaciones federales, determinando que no es procedente condicionar la facultad de fiscalización que directamente la Constitución otorga a la Auditoría Superior de la Federación, a la celebración de los convenios a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Con la presentación de este trabajo, que es un estudio de caso, el CEDIP desea acercar a los lectores los pormenores de este asunto que se estima relevante, porque su desenlace jurídico desde luego sienta precedente y fortalece a la Auditoría Superior de la Federación en su función de revisión de la Cuenta Pública, situación que desde luego es de primerísimo interés para la Cámara de Diputados.

Finalmente, me resulta muy grato felicitar a la Doctora Cecilia Licóna Vite por la elaboración de la investigación materia de esta edición, que lleva el sello de la inteligencia y acuciosidad jurídica de la autora, quien por cierto tiene dentro de su experiencia profesional una interesante trayectoria en el campo de la fiscalización gubernamental, toda vez que con anterioridad ha prestado sus servicios precisamente dentro de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de esta Cámara de Diputados, lo que le permite tener un vasto conocimiento sobre el tema, del cual nos ha ofrecido ahora la presente colaboración.

Palacio Legislativo de San Lázaro, marzo de 2007.

DR. ALFREDO SALGADO LOYO.
DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP.

FORTALECIMIENTO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN RAMO 33

I. Nota previa del Ramo General 33

El Ramo General 33 está constituido por fondos de naturaleza federal que corresponden a recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, Municipios o Demarcaciones Territoriales, como aportaciones federales, para coadyuvar al fortalecimiento de dichos entes, cuyo gasto se condiciona a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en términos de su Capítulo V, resultando independientes de los recursos que se destinan por concepto de participaciones federales.

Las aportaciones federales se realizan con cargo a alguno de los siguientes Fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La LCF fija las reglas de integración, distribución, administración, ejercicio y supervisión de dichos Fondos, y las obligaciones que respecto de ellos corresponden a los Estados, Distrito Federal, Municipios y Demarcaciones Territoriales.¹

¹Vid., los artículos 25 al 50 de la LCF, insertos en el Capítulo V “*De los Fondos de Aportaciones Federales*”. Asimismo, Vid., la tesis P/J. 8/2000, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consultable a página 509 del Tomo XI, febrero de 2000, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

También establece que con cargo a las aportaciones que de cada Fondo les corresponden, las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal reciben recursos económicos para destinarlos a los fines señalados por la propia LCF.

Del mismo modo, indica que las aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que las reciban, conforme a sus propias leyes, debiendo registrarlas como ingresos propios.²

Cabe subrayar que el monto de dichos Fondos se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada Ejercicio Fiscal, con base en los elementos que fija la aludida LCF.

Por ejemplo, para el Ejercicio Fiscal 2007, las erogaciones para el Ramo General 33 se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 12 del Decreto de PEF, con indicación de las cantidades correspondientes a cada Fondo, a saber:

ANEXO 12. RAMO 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (pesos)

<i>Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal</i>	189,155,796,543
<i>Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud</i>	41,572,833,200
<i>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:</i>	31,887,575,000
<i>Estatal</i>	3,864,774,090
<i>Municipal</i>	28,022,800,910
<i>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal</i>	32,682,213,369
<i>Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:</i>	10,382,594,420
<i>Asistencia Social</i>	4,735,555,872
<i>Infraestructura Educativa</i>	5,647,038,548
<i>Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:</i>	3,760,033,064

²*Vid.*, el artículo 49 de la LCF.

<i>Educación Tecnológica</i>	2,210,248,241
<i>Educación de Adultos</i>	1,549,784,823
<i>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</i>	5,000,000,000
<i>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas</i>	17,857,041,999
Total	332,298,087,595

En complemento, en el anexo 13 del Decreto de PEF 2007, se especifican las cantidades que corresponden a cada Estado y al Distrito Federal, respecto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas:

ANEXO 13. FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (pesos)

Total	17,857,041,999
<i>Aguascalientes</i>	172,087,353
<i>Baja California</i>	790,787,293
<i>Baja California Sur</i>	115,032,455
<i>Campeche</i>	206,871,222
<i>Coahuila</i>	424,396,092
<i>Colima</i>	140,519,811
<i>Chiapas</i>	717,337,982
<i>Chihuahua</i>	752,135,449
<i>Distrito Federal</i>	1,471,536,192
<i>Durango</i>	330,168,740
<i>Guanajuato</i>	668,059,688
<i>Guerrero</i>	476,985,768
<i>Hidalgo</i>	364,735,440
<i>Jalisco</i>	1,255,599,365
<i>México</i>	2,163,821,294
<i>Michoacán</i>	608,521,288
<i>Morelos</i>	200,967,546
<i>Nayarit</i>	213,209,099

<i>Nuevo León</i>	817,211,044
<i>Oaxaca</i>	420,487,460
<i>Puebla</i>	788,792,248
<i>Querétaro</i>	276,927,556
<i>Quintana Roo</i>	166,767,190
<i>San Luis Potosí</i>	351,666,008
<i>Sinaloa</i>	516,886,091
<i>Sonora</i>	566,286,636
<i>Tabasco</i>	434,289,718
<i>Tamaulipas</i>	535,262,087
<i>Tlaxcala</i>	162,668,587
<i>Veracruz</i>	1,118,472,392
<i>Yucatán</i>	369,974,147
<i>Zacatecas</i>	258,578,759

Al mismo tiempo, en el anexo 14 del Decreto de PEF 2007 se determina la distribución de las previsiones para sufragar las erogaciones correspondientes a las medidas salariales y económicas para los Ramos Generales 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.³

En relación con lo anterior, es de indicar que es en el Decreto de PEF donde se dio y sigue dando a los Fondos mencionados la denominación de Ramo

³El Anexo 14 del PEF 2007 señala lo siguiente:

ANEXO 14. PREVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS DE LOS RAMOS 25 Y 33 (pesos)

	<i>Incremento a las percepciones</i>	<i>Creación de plazas</i>	<i>Otras medidas de carácter económico, laboral y contingente</i>	Total
<i>25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos</i>	6,969,599,100	650,000,000	6,067,815,600	13,687,414,700
<i>Ramo</i>	415,955,800	650,000,000	2,488,683,800	3,554,639,600
<i>Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal</i>	6,487,101,200	0	3,555,457,000	10,042,558,200
<i>Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos</i>	66,542,100	0	23,674,800	90,216,900
<i>33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios</i>	1,057,561,600		134,471,600	1,192,033,200
<i>Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud</i>	1,057,561,600	0	134,471,600	1,192,033,200

33, bajo la categoría de Ramos Generales.⁴

Así, por ejemplo, en el PEF para el Ejercicio Fiscal 2007, los artículos 4, fracciones I, XI y XIV; 9, fracción I, y 10, párrafos segundo y noveno - estos últimos preceptos insertos en el Título Segundo “Del Federalismo”, Capítulo Único “De los recursos federales transferidos a las entidades federativas y a los municipios” - corroboran tal aseveración.⁵

El artículo 4, fracciones I, XI, XII y XIV, dice:

Artículo 4. *El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos y Tomos de este Presupuesto de Egresos y se observará lo siguiente:*

*I. Las erogaciones de los **ramos** autónomos, administrativos y **generales**, así como los capítulos específicos que incorporan los flujos de efectivo de las entidades, se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 1 y los Tomos II a VI de este Presupuesto de Egresos;*

II a IX...

XI. Las erogaciones para el Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 11 de este Decreto.

*Las provisiones para servicios personales referidas en el párrafo anterior que se destinen para sufragar las medidas salariales y económicas, deberán ser ejercidas conforme a lo que establece el artículo 19 de este Decreto y serán entregadas a las entidades federativas a través del **Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios** y, sólo en el caso del Distrito Federal, se ejercerán por medio del Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos;*

*XII. Las erogaciones para el **Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios** se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 12 de este Decreto;*

XIII...

XIV. Las provisiones para sufragar las erogaciones correspondientes

⁴Cabe destacar que es en el PEF del Ejercicio Fiscal de 1998 donde por primera vez se incluye el Ramo General 33.

⁵Cabe subrayar que el PEF 2007, en su Título Segundo “Del Federalismo”, Capítulo Único “De los recursos federales transferidos a las entidades federativas y a los municipios”, artículos 9 y 10, contiene las reglas a que se sujetarán los recursos federales aprobados respecto a ese Ejercicio Fiscal para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como su fiscalización.

a las medidas salariales y económicas para **los Ramos Generales 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**, se distribuyen conforme a lo establecido en el Anexo 14 del mismo;

XV...

Por su parte, el artículo 9, fracción I, dispone:

Artículo 9. Los recursos federales aprobados en este Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetarán a las reglas siguientes:

*I. En los términos del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, el gasto programable previsto para el **Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios** a que se refiere el Anexo 1.C. de este Decreto, se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos 12 y 13 del mismo.*

A su vez, el artículo 10, párrafos segundo y noveno, señala:

*La Auditoría Superior de la Federación deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil de febrero, las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, el cual tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos correspondientes **al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**, así como a los recursos federales aprobados en este Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, correspondientes a subsidios y a los convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación.*

*Los subsidios del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado equivalen al uno al millar del monto total para el **Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**, aprobado en el Presupuesto de Egresos del año 2006, y se distribuirán entre las entidades federativas, considerando como factor de equidad 6 millones de pesos para cada una de ellas, y el resto en proporción directa a los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos del año 2006 para cada entidad federativa, del **Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**.*

A lo anterior, es de añadir que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en vigor a partir del 1 de abril de 2006, define el *Ramo* como la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el Presupuesto de Egresos.⁶

También es de apuntar que esa misma Ley indica que los Ramos generales son aquellos cuya asignación de recursos se prevé en el PEF, derivada de disposiciones legales o por disposición expresa de la Cámara de Diputados en el Presupuesto, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a cargo de éstas.⁷

II. Antecedentes y desarrollo del Ramo General 33

Nuestro país está constituido como una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación instituida según los principios establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).⁸

Así, la Constitución Federal rige a la Federación, y a este cuerpo de disposiciones deben ajustarse las constituciones locales.

La CPEUM también establece un reparto de ámbitos de competencia entre la Federación y los Estados. Éstos ceden diversas facultades a la Federación, a fin de que ella promueva la unidad y el bienestar del país en su conjunto, objetivo que sería difícil de alcanzar de no existir la concurrencia o, en su caso, exclusividad de facultades propias del sistema federalista.

El reparto de competencias está previsto, primordialmente, en el artículo 124 constitucional, que señala que las materias que no corresponden expresamente a la Federación serán competencia de los Estados.

Asimismo, la propia Carta Magna, en los artículos 115 y 116, establece el imperativo de construir el federalismo, a partir del fortalecimiento de los estados y los municipios. Finalidad extensiva al Distrito Federal, conforme al artículo 122 del propio Código Supremo.

Tal propósito sólo se puede lograr con una distribución más equitativa de recursos económicos a los estados y municipios.

⁶*Vid.*, el artículo 2, fracción XL, de la LFPRH.

⁷*Vid.*, el artículo 2, fracción XLIII, de la LFPRH.

⁸*Vid.*, el artículo 40 de la CPEUM.

Es precisamente con esa finalidad que en 1978 se expidió la vigente LCF, ordenamiento que surge como resultado de un acuerdo entre entidades federativas y Gobierno Federal, en materia de Recaudación Federal Participable, a efecto de establecer un régimen fiscal basado en un esquema de coordinación entre la Federación y las entidades que la integran, con el fin de coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas públicas locales, redistribuyendo la recaudación federal en la forma más justa y equilibrada posible, evitando la proliferación de regímenes fiscales que, por su diversidad, se constituyen en un obstáculo para el buen desarrollo de la vida nacional.⁹

Ahora bien, las necesidades de financiamiento de los gobiernos estatales y municipales han traído como consecuencia que las entidades federativas encaucen sus esfuerzos a contar con un mayor volumen de recursos provenientes de las potestades dejadas de ejercer.

En respuesta a esos esfuerzos, el 10 de noviembre de 1997, el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, presentó a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión una iniciativa que propuso adicionar un Capítulo, V, denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, a la LCF destinado específicamente a fortalecer las actividades de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios concernientes a educación básica, servicios de salud e infraestructura social municipal.¹⁰

Para ello, la iniciativa expuso la creación de tres Fondos, cuyos recursos estarían destinados a las finalidades establecidas en la LCF.

Dichos Fondos serían los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal

⁹Con la promulgación de la LCF se deja entrever la concepción de que para la construcción de un genuino federalismo es necesario que el Gobierno Federal busque su fortalecimiento mediante la descentralización de recursos públicos y el fomento de una nueva cultura en las relaciones intergubernamentales, caracterizada por la cooperación, la confianza y la autonomía de gestión de los recursos públicos en los ámbitos estatal y municipal, con el objeto de profundizar la democracia, el desarrollo y la justicia social.

¹⁰*Vid.*, la iniciativa de *Decreto que Adiciona y Reforma la Ley de Coordinación Fiscal*. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Primer de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año I, Número de Diario 27, 11 de noviembre de 1997.

En su parte conducente, la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión expresa:

El federalismo constituye una aspiración que surge de la Independencia, en correspondencia con el mosaico regional de nuestro país. Luego de un continuo proceso de evolución y consolidación, esta aspiración histórica hoy se expresa en la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y nutra con la diversidad de sus regiones.

Un federalismo renovado se erige como la forma de organización política más adecuada para un México más democrático, justo y equilibrado. En este marco, el Poder Ejecutivo Federal promueve una amplia redistribución de funciones de decisión y operación de las políticas públicas para acercarlas a la población que se beneficia de ellas.

Por ello, en la presente administración se están dando pasos definitivos, para que nuestro federalismo avance no sólo políticamente sino también, como complemento indispensable, en el ámbito económico.

En efecto, nuestro régimen fiscal prevé un esquema de coordinación entre la Federación y las entidades que lo integran, con el fin de coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas públicas locales, redistribuyendo la recaudación federal en la forma más justa y equilibrada posible y evitando la proliferación de regímenes fiscales que por su diversidad, se constituyan en un obstáculo para el buen desarrollo de la vida nacional.

Sin embargo, somos conscientes de que ni los recursos son suficientes, ni los esquemas de distribución son siempre los más adecuados.

En ese orden de ideas, la iniciativa de reformas y adiciones que someto a las consideración de esta Soberanía, tiene por objeto principal coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas locales e inclusive municipales en dos ámbitos: el presupuesto a través de la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas; y en el tributario mediante la asignación a los municipios de 50% de la recaudación que se obtenga a partir del 1 de enero de 1998, respecto de las personas ahora ubicadas en economía informal, que se incorporen al registro federal de constituyentes.

Igualmente, en la exposición de motivos se señala que con las aportaciones federales se complementarían a las participaciones correspondientes a las entidades federativas y municipios, lo cual incrementaría sus recursos, y consolidaría su autonomía y capacidad de gestión, en virtud de que la responsabilidad de los programas y la vigilancia de los recursos correrían a su cargo.

Ello, porque ante la insuficiencia de recursos tributarios para las entidades federativas y sus municipios, los presupuestos de egresos federales aprobados por la Cámara de Diputados, en los lustros anteriores a 1997, habían planteado programas de apoyo federal a la satisfacción de las necesidades más sentidas de la población, principalmente en los rubros de educación básica, atención de la salud y desarrollo de la infraestructura básica municipal.

De ese modo, se formula institucionalizar, mediante la figura de aportaciones federales, el apoyo que la Federación venía ofreciendo como complemento a los recursos que a las entidades federativas y a los municipios les correspondían como participación en la recaudación federal.

De ese modo, la aludida iniciativa de Ernesto Zedillo Ponce de León procura dar permanencia a los recursos que la Federación venía aportando para el mejor desarrollo de las actividades que se habían descentralizado a las entidades federativas en los años inmediatos anteriores a 1997.

En su conjunto, la exposición de motivos de dicha iniciativa enuncia un firme compromiso con el federalismo, y se dirige, esencialmente, a encauzar mayor gasto a través del fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales, orientándose a la institucionalización del suministro de recursos federales en apoyo a actividades específicas, a través de la figura de "aportaciones federales".

En consonancia con la referida iniciativa -y en atención a la demanda de fortalecer el nuevo federalismo-, Ernesto Zedillo Ponce de León también somete a la consideración de la Cámara de Diputados, como parte del proyecto de PEF para el Ejercicio Fiscal de 1998, la incorporación de un nuevo Ramo, el 33, por medio del cual se transferirían los recursos para la constitución de los tres fondos materia de la iniciativa de reforma a la LCF.¹¹

Ahora bien, cabe señalar que la iniciativa de *Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal*, fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.

Dicha Comisión, el 12 de diciembre de 1997, emitió el

¹¹ En la citada iniciativa se fundamenta, ampliamente, el porqué de la necesidad de creación de cada uno de los fondos de aportación federal propuestos por parte del Titular del Ejecutivo Federal.

dictamen correspondiente.¹²

En ese dictamen se consideró que aunque en los presupuestos de egresos federales aprobados por la Cámara de Diputados en los años 90s se habían planteado programas de apoyo federal para la satisfacción de las necesidades prioritarias de la población, principalmente para la educación básica, la atención de la salud y para el desarrollo de la infraestructura básica municipal, resultaba acertado institucionalizar ese apoyo que la Federación, mediante fondos de aportaciones, transfería como complemento a los recursos que a las entidades federativas y a los municipios les correspondían como participación en la recaudación federal.

Por ello, en adición y con independencia al referido concepto de recaudación federal participable, la Comisión creyó beneficioso dotar de permanencia a los recursos que la Federación aportaba para el desarrollo de las actividades que se habían descentralizado a las entidades federativas y municipios.

Igualmente, apreció favorable la propuesta del Ejecutivo Federal para incluir en el PEF para el Ejercicio Fiscal de 1998, un nuevo Ramo, el 33, que serviría de instrumento para transferir los recursos para la constitución de los fondos, cuyo origen es federal.

En específico, en cuanto a la creación del Fondo de aportaciones para la educación básica, la Comisión razonó lo siguiente:

...se inscribe en la estrategia nacional que tiene por objeto impulsar el sector educativo en el marco del nuevo federalismo que se sustenta en la reforma al artículo 3o., de la Constitución, en la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y en la celebración de los convenios que de conformidad con el mismo se han formalizado.

De igual forma, se deriva del refuerzo de las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, para garantizar el carácter nacional de la educación y se relaciona con la transferencia de las atribuciones y responsabilidades a los estados, en la tarea de impartir la educación básica y normal en sus respectivos territorios.

En vista de ello, esta comisión considera positivo que se pretenda avanzar en la precisión de las atribuciones que en materia de gasto educativo tienen la Federación y las entidades, lo que contribuirá a

¹² *Vid.*, el referido Dictamen en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Primer de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año I, Número de Diario 41, 12 de diciembre de 1997.

que cada ámbito de gobierno cumpla mejor con las funciones que la ley le confiere, por lo que se coincide en la necesidad de constituir el fondo propuesto, ya que a través del mismo se transferirán recursos suficientes para que cada gobierno estatal esté en condiciones de atender los servicios educativos transferidos, así como elevar la calidad y ampliar la cobertura de los mismos.

De esta forma, las entidades federativas tendrán a su cargo la responsabilidad en el proceso de formación integral de su población y la Federación continuará ejerciendo las funciones necesarias para garantizar los postulados del artículo 3o., constitucional y la marcha armónica de la educación nacional.

Asimismo, esta comisión considera conveniente incluir en el nuevo ramo 33, los recursos que hasta ahora se han venido canalizando en materia de gasto educativo a través del ramo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales pasarán a conformar el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, exclusivo para la operación de los servicios de educación básica y normal previstos en la Ley General de Educación.

Respecto a los recursos que para realizar las funciones que la citada Ley General de Educación reserva a la Federación en materia de educación básica, se seguirán asignando al ramo 11.

Cabe destacar que el principio que operaría para la asignación de los recursos a los estados, reconoce las reglas establecidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, las cuales contemplan, entre otros aspectos, la actualización de los registros de los planteles escolares, así como de la plantilla del personal asignado a cada Estado, con lo que se garantiza el crecimiento del sistema educativo en los estados donde las carencias son más agudas.

Por otra parte, esta comisión estima que con la constitución de este fondo se proveerá de un marco definido que permitirá determinar el monto de las transferencias que se le otorguen a cada entidad federativa.

Asimismo, tomando en consideración que, las transferencias que se efectúen para la educación básica no sustituyen a otras fuentes de financiamiento para la educación que existen en cada Estado, sino que las complementan y estimulan, se juzga pertinente la creación del fondo que nos ocupa. Además, es de señalarse que, los programas compensatorios, de manera independiente, seguirán siendo utilizados para lograr la igualdad entre las entidades en esta materia.

Con la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, se podrá analizar cualquier acción respecto del porcentaje de participación de cada Estado en las transferencias para educación básica, partiendo del derecho de la población para recibirla, atendiendo a variables confiables y verificables por terceros, con lo que se asegura la transparencia de los mecanismos de financiamiento a la educación.

De esta forma se transfiere a los estados la competencia plena para el uso y distribución de los recursos que se les asignen para la tarea concerniente a la educación básica.

Asimismo se estima que el mecanismo que se propone, en el sentido de que para el ejercicio de las atribuciones que la Ley General de Educación otorga a la Federación, las autoridades educativas federales y estatales se reúnan periódicamente a efecto de que estas últimas proporcionen información oportuna sobre el ejercicio del gasto en el sector educativo, así como para analizar fórmulas para incrementar la equidad y el impacto de los recursos para la educación, resulta adecuado para que las funciones que la Federación debe ejercer en materia de planeación, programación y evaluación del sector educativo contribuyan a la eficiente distribución de los recursos.

Por lo que hace a la constitución del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, la Comisión -luego de expresar que dentro de la política social, la salud destaca entre los valores más preciados que el Estado debe preservar- manifestó lo siguiente:

Así, en los últimos años se han logrado importantes avances en esta materia, como lo muestran los indicadores en materia de salud de nuestra población, al aumentar el promedio de esperanza de vida al

nacimiento en más de dos años, en la disminución de la mortalidad de los niños menores de cinco años en cerca de un 40% y en una mayor cobertura de la vacunación de niños de uno a cuatro años. Asimismo se han extendido los servicios básicos de salud a quienes carecían de ellos.

También es de mencionarse que la ampliación de la cobertura en los servicios básicos de salud a 6 millones de mexicanos es importante.

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados, hay algunas enfermedades que han visto incrementado su índice de incidencia en la población.

Por lo anterior ha sido indispensable incrementar el presupuesto, como se refleja en el crecimiento de la infraestructura disponible y en el número del personal, a fin de consolidar lo alcanzado y disminuir el índice de frecuencia de las enfermedades existentes; no obstante ello, debe reconocerse que aún queda mucho por hacer al respecto y que el fondo citado se constituirá en un valioso instrumento para lograrlo.

El orden jurídico nacional contempla la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en materia de salubridad, para lo cual el Ejecutivo Federal celebró el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y los respectivos acuerdos de coordinación, a efecto de descentralizar los servicios de salud, mediante la transferencia de personal, recursos financieros y materiales de los estados.

Esta descentralización ha sido posible tomando en consideración que tanto en la Ley General de Salud, como en las leyes respectivas de las entidades se define el ámbito de sus competencias.

Por otra parte, la descentralización en materia de servicios de salud, tiene que abarcar los bienes necesarios a los estados, a fin de revertir el centralismo, para que las decisiones se tomen en los lugares donde se tienen las necesidades.

Así, la transferencia de funciones no implica que el Gobierno Federal desatienda sus obligaciones, por el contrario, con ello se fortalece su acción como instancia normativa, así como de planeación y evaluación, conservando únicamente las materias que son de su ejercicio exclusivo.

En tal virtud, esta comisión considera apropiado incluir en el nuevo ramo 33, los fondos para que se otorguen más recursos a aquellas entidades con más necesidades, con lo que, además, se dará transparencia a la distribución presupuestaria.

De esta forma, los recursos del fondo mantendrán la capacidad operativa de las entidades, con lo que se logrará una mayor equidad del gasto público al distribuir los recursos remanentes mediante una fórmula de asignación.

Por otra parte, se estima que la fórmula de asignación de los recursos es la adecuada, ya que garantiza la definición de un gasto mínimo promedio per capita en salud, que se ajusta con base en una tasa estandarizada de mortalidad y por el índice de marginación estatal publicado por el Consejo Nacional de Población, lo cual permite una mayor equidad del gasto en beneficio de las entidades más necesitadas.

Respecto de la constitución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, del cual las erogaciones destinadas a constituirlo se encontraban como parte de los recursos del ramo 26, “superación de la pobreza”, la Comisión dijo:

Para tal efecto, la iniciativa propone que en el Presupuestos de Egresos de la Federación se determine anualmente un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, del 2.037% de la recaudación federal participable, lo que garantiza la determinación del monto anual que integrará el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

Las aportaciones citadas constituyen más recursos independientes y adicionales a las participaciones de los estados y municipios en la recaudación federal participable, por ser recursos federales diferentes, por lo que se estima adecuado que se destinen exclusivamente a financiar obras, acciones sociales básicas, así como inversiones que benefician directamente a sectores de su población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema.

Se considera aceptable la medida de que los municipios puedan destinar hasta un 2% del monto total de los recursos que les

corresponda conforme a dicho fondo, para la realización de programas de desarrollo institucional, mediante convenios que celebren con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social y con los gobiernos estatales.

Asimismo, esta comisión considera necesaria la obligación a los municipios, de informar a las comunidades sobre el monto, manejo y resultados de la aplicación de los recursos, con objeto de dotar de transparencia, eficiencia y eficacia el manejo de los mismos. De igual manera, es positivo el criterio de que los municipios, a solicitud de la Secretaría de Desarrollo Social, proporcionen información sobre la utilización del fondo, por conducto de los estados.

La fórmula para distribuir equitativamente los recursos integrantes del fondo atenderá a situaciones de pobreza extrema prevaletientes en cada entidad, mediante criterios definidos, tales como las necesidades básicas determinadas por el ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar o disponibilidad de espacio de la vivienda, los cuales serán precisados conforme a sus atribuciones por la Secretaría de Desarrollo Social.

Asimismo, la comisión conviene en que la distribución de los recursos del fondo a los municipios se lleve a cabo de manera equitativa y transparente en atención a fórmulas similares de aplicación de la distribución a las entidades federativas, de conformidad con los convenios que suscriba la Secretaría de Desarrollo Social con las entidades federativas.

Con objeto de fortalecer la capacidad tanto de los estados como de los municipios para atender las necesidades de provisión de infraestructura básica para la población en pobreza extrema, en el aludido dictamen se planteó la conveniencia de modificar la denominación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, por la de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, así como establecer que se integrara por dos fondos: uno destinado a los municipios (Fondo para la Infraestructura Social Municipal) y, otro a los estados (Fondo para la Infraestructura Social Estatal). Este último constituido con los recursos, hasta ese entonces, asignados al Programa de Prioridades Estatales del ramo 26 “superación de la pobreza”.

Con esto, también los estados podrían contar con recursos para proyectos de infraestructura que rebasan el nivel municipal.¹³

Igualmente, a fin de reflejar de la mejor manera los fines del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, la Comisión propuso adicionar esa denominación, señalando que también se destinaría a la Educación Normal en los estados de la Federación, haciéndola congruente con el contenido del acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

De especial trascendencia es que la Comisión dictaminadora, considerando las ventajas que los fondos de aportaciones federales representarían para el apoyo del federalismo, entendió conveniente proponer la creación de dos fondos más destinados a la satisfacción, en general, de las necesidades municipales y del Distrito Federal.

Dichos fondos serían: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, y el Fondo de Aportaciones Múltiples.

En cuanto a la creación del nuevo Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, la Comisión dio cuenta de que la razón de proponerlo era para fortalecer las administraciones públicas municipales, elevar el bienestar de su población y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad individual y colectiva de las familias. En ese marco, planteó dar prioridad al cumplimiento de los compromisos de carácter financiero que hubiesen contraído las haciendas municipales y a la atención de los requerimientos directamente relacionados con la seguridad pública en sus circunscripciones.¹⁴

Respecto de la creación del Fondo de Aportaciones Múltiples, la Comisión expuso lo siguiente:

¹³La Comisión expuso que se aumentara el monto asignado al Fondo de Infraestructura Social a un monto equivalente, sólo para efectos de referencia y a partir de 1999, al 2.5% de la recaudación federal participable, distribuyendo estos recursos de la siguiente manera: para el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, el 2.197% de la recaudación federal participable, y para el Fondo para la Infraestructura Social Estatal, el 0.303%.

En el régimen transitorio de la iniciativa se señala que para el ejercicio fiscal de 1998, esos porcentajes serían de 2.318%, 2.037% y 0.281%, respectivamente.

Adicionalmente, para garantizar una entrega transparente de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal de los estados a los municipios, se planteó incluir una disposición, instituyendo que la fórmula de distribución, en estos casos, debería ser igual a la que se establece entre la Federación y los estados.

¹⁴Dicho fondo, al igual que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se constituiría con los recursos que anualmente se establecieran en los presupuestos de egresos de la Federación, según lo determinado por la Cámara de Diputados, por un monto equivalente a partir de 1999 al 2.5% de la recaudación federal participable, tomando ésta exclusivamente como una referencia.

Para 1998 se propuso, en el régimen transitorio de la iniciativa, que el porcentaje fuera del 1.5% de dicha recaudación.

Durante los últimos años se han alcanzado avances en la descentralización del gasto federal. En particular, se han establecido para las acciones en materia de asistencia social que son realizadas a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), mecanismos con las entidades federativas para hacer llegar de manera más expedita los beneficios de la asistencia social a la población. Para ello se han suscrito acuerdos de coordinación mediante los cuales se transfieren recursos económicos a cada gobierno estatal para los siguientes programas: raciones alimenticias (desayunos escolares), Asistencia Social Alimentaria a Familias, Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales y Atención a Población en Desamparo, principalmente.

Es de considerar que el ejercicio descentralizado de los recursos ligados a estos programas se ha impulsado básicamente desde 1995. Ello ha motivado la concurrencia y voluntad crecientes de las autoridades estatales, lo cual ha quedado de manifiesto en el incremento de los recursos tanto federales como locales y en una mayor responsabilidad por parte de las autoridades estatales en el diseño de estrategias que reconocen las necesidades y las características regionales, así como en la ejecución de las acciones. Así, la conjunción de voluntades y de esfuerzos ha incrementado las acciones en beneficio de la población.

En otro aspecto, a partir de la suscripción del acuerdo nacional para la modernización de la educación básica, el federalismo educativo ha recibido un gran impulso. Ello ha permitido el mejoramiento en la prestación de los servicios y ha hecho posible la aplicación de modalidades diversas, según las características de cada Estado y región, sin que se vea afectada la unidad esencial de la educación nacional. A partir de la firma del acuerdo, otras actividades importantes para la educación se han agregado a este proceso; tal es el caso de la construcción, rehabilitación, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura para la educación básica y más recientemente para el nivel superior en lo relativo a obras en las universidades estatales.

Durante los últimos años, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) formalizó un convenio

para la federalización de la construcción de escuelas en el nivel básico con todos los estados de la República, a fin de que éstos se hicieran cargo de las acciones de construcción, equipamiento y rehabilitación de escuelas de los niveles educativos de preescolar y secundaria en todas sus modalidades, con excepción de la educación especial.

Asimismo, esta dictaminadora hace notar que a partir del presente año, todos los nuevos planteles de educación superior en los estados se edifican bajo un esquema descentralizado, el cual se ha determinado bajo criterios que permiten asegurar la pertinencia de la inversión. De manera adicional, en el convenio para la federalización de la construcción de escuelas en el nivel básico, se estableció el objetivo de que las instituciones de los niveles medio superior y superior, el Gobierno del Estado o los municipios tomarán las medidas conducentes para que a partir de 1998 sean plenamente responsables en la construcción de espacios educativos.

A partir de los logros alcanzados en estos campos de la administración pública, se propone que los recursos relacionados con los apoyos de asistencia social en materia alimentaria y de apoyo a población en desamparo, así como los relacionados con la ampliación de la infraestructura física de la educación a nivel básico y superior puedan ser administrados completamente por las autoridades de las entidades federativas.

Los recursos para el Fondo de Aportaciones Múltiples serían como referencia, equivalentes al 0.814% de la recaudación federal participable que se define en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto. Para tales efectos se propone en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 una reducción de 2,013.7 millones de pesos en el ramo III: educación pública, específicamente en el gasto propuesto al CAPFCE, así como una reducción de 1 688, 7 millones de pesos al presupuesto del ramo 12: salud, en el presupuesto propuesto para el DIF.

De este modo, los Fondos integrantes del nuevo Capítulo V de la LCF serían, no los tres propuestos originalmente, sino los siguientes cinco:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, y
- Fondo de Aportaciones Múltiples.

Dichos fondos se integrarían, distribuirían, administrarían, ejercerían y supervisarían, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales” de la LCF.

De ese Capítulo V, la Comisión manifestó estar de acuerdo con las previsiones comunes para que las aportaciones que con cargo a los fondos recibieran las entidades federativas y, en su caso, los municipios, así como sus accesorios, no fueran embargables ni los gobiernos correspondientes pudieran, bajo ninguna circunstancia, gravarlos, afectarlos en garantía, ni destinarlos a fines distintos a los que expresamente se consignaran en la LCF.

También coincidió en que las aportaciones debían ser administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios que las recibieran, de conformidad a la legislación que les fuera aplicable, con lo cual -dijo- se lograría una plena vinculación entre los recursos aportados por la Federación y sus beneficiarios.

Igualmente, consideró importante que las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa se responsabilizaran de ejercer la vigilancia que correspondiera, a fin de constatar la correcta aplicación de los recursos de tales fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.

Al mismo tiempo, pensó que era adecuado que el régimen de responsabilidades administrativas, civiles y penales, derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurrieran las autoridades estatales y municipales, exclusivamente con motivo de la desviación de los recursos recibidos de los fondos para fines distintos a los que se destinan, fueran sancionados en los términos de la legislación federal.

Ahora bien, el dictamen de referencia fue aprobado en la Cámara de Diputados por 438 votos en pro, pasando al Senado para los efectos constitucionales.

Luego de aprobado en la Cámara de Senadores, se expidió el Decreto por el que se adiciona un Capítulo V a la LCF, denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, publicado en el Diario Oficial de la Federación

(DOF), el 29 de diciembre de 1997.¹⁵

Al respecto, es oportuno mencionar que en el artículo 42 del citado Decreto quedaron establecidas las reglas de control y supervisión del ejercicio del gasto referente a las aportaciones federales al siguiente tenor:

ARTÍCULO 42.- *Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo, reciban las entidades federativas y en su caso los Municipios, y sus accesorios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37 y 40 de esta Ley. Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y en su caso de los Municipios que las reciban, de conformidad a la legislación que les sea aplicable. Las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa, serán responsables exclusivas de ejercer la vigilancia directa que corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciban de tales Fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.*

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades locales o municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en este Capítulo, serán sancionadas en términos de la legislación federal.

Pero, sobre todo, es destacar lo trascendental de la reforma de 1997, en lo que se refiere al hecho de que la Comisión dictaminadora de la Cámara de

¹⁵Cabe señalar que el Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” surge de la integración de los programas asociados a los Ramos 9 “Comunicaciones y Transportes”, 11 “Educación Pública”, 12 “Salud”, 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal” y 26 “Desarrollo Social y Productivo en Programas de Pobreza”.

Las asignaciones presupuestales para esos programas habían cobrado mucha relevancia dentro de los presupuestos estatales y, por ende, era preciso darles seguridad jurídica a dichos niveles de gobierno, buscando plasmar en la LCF su existencia y que constituyeran recursos de los Fondos del Ramo 33.

Así, por ejemplo, las reformas a la LCF permitieron que los recursos federales concentrados en el ramo general 26 del PEF, “superación de la pobreza”, se descentralizaran a los estados y municipios y, de ese modo, propiciaran la atención a los rezagos sociales desde el ámbito y capacidades de los estados y municipios.

Diputados medítase conveniente ampliar el alcance de la iniciativa y propusiera la creación de dos fondos adicionales a los preliminarmente planteados.

Ello porque, a partir de entonces -reformada la LCF y creado el Ramo presupuestal 33- los acuerdos y convenios de descentralización por medio de los cuales las diferentes dependencias y secretarías de Estado transferían recursos a los estados y municipios tomarían una nueva ruta: ser entregados por Ley, excluyéndose de la discrecionalidad que ejercía el Ejecutivo Federal al momento de distribuir los aludidos recursos.¹⁶

Ahora bien, en complemento de la reforma de 1997, un año después, el 12 de noviembre de 1998, Ernesto Zedillo Ponce de León, presenta a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión una nueva iniciativa para modificar los artículos 36 y 42, y adicionar los artículos 25, con las fracciones VI y VII, 43, 44, 45 y 46 del Capítulo V de la LCF.¹⁷

En ese documento se propone incluir, en el Capítulo V de la LCF, dos nuevos fondos de aportaciones federales, con el objeto de atender a la demanda de establecimiento de un nuevo Federalismo, para coadyuvar a las siguientes actividades de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios:

- 1) atención de la educación tecnológica y de adultos, y
- 2) atención de la seguridad pública.

También se plantean una serie de propuestas con el propósito de establecer las disposiciones normativas que deben regir la administración y ejecución de los recursos correspondientes a los distintos Fondos de Aportaciones Federales, por los gobiernos locales, para facilitar la correcta aplicación de los mismos.

¹⁶Sin duda, tal reforma constituye un avance sustantivo en la consolidación del federalismo mexicano, la distribución equitativa y la consolidación de las transferencias de recursos hacia los estados, municipios y al Distrito Federal.

Los Fondos creados se encauzan a atender prioridades en materia de salud, educación, infraestructura social, fortalecimiento municipal, seguridad pública y asistencia social. Para ello, se establecen montos a distribuir vinculados a porcentajes de la Recaudación Federal Participable y se instauran -en algunos fondos- fórmulas de distribución de los recursos a estados, municipios y Distrito Federal.

¹⁷*Id.*, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Año II, número 29, de fecha 30 de diciembre de 1998, págs. 2487 a 2497.

Además, se precisan las distintas etapas e instancias competentes para intervenir en la supervisión y vigilancia de la administración y ejecución de los recursos de aportaciones federales.

En específico, respecto de la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, la exposición de motivos de la iniciativa señala:

Las previsiones contenidas en los artículos 3 y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión para dictar leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes.

El proceso de fortalecimiento del federalismo en materia educativa inicia una de sus etapas más significativas con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, seguida de las reformas constitucionales y la promulgación de la Ley General de Educación en 1993, construyendo el escenario para una nueva relación entre la Federación y los estados que se funda en un interés compartido para proporcionar una mejor atención educativa a la población del país y que a la fecha arroja importantes logros con el incremento en el número de niños y jóvenes que reciben estos servicios y en la población que concluye los ciclos de enseñanza obligatoria.

La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, aprobada por esa H. Soberanía en diciembre de 1997, mediante la cual se crearon el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y el Fondo de Aportaciones Múltiples, ha permitido que los estados cuenten con un marco más propicio, no sólo para ejercer con mayor claridad los recursos que se les transfieren con cargo a dichos Fondos, sino desde luego para optimizar sus resultados, al tener mayor flexibilidad en la planeación y programación del gasto educativo, lo que hace posible una atención más oportuna y pertinente de las necesidades locales.

Es justamente en este contexto, en apego a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que la presente administración ha realizado acciones tendientes al reforzamiento del federalismo en materia de

educación profesional técnica y para adultos, concretamente mediante la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, y del Instituto Nacional de Educación para los Adultos, a los gobiernos de los estados y del Distrito Federal.

De esta manera, la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos dentro del contexto del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, pretende soportar la transferencia de los recursos para las materias a las que corresponde, dotando a las autoridades locales de mayor certeza y flexibilidad para el ejercicio de dichos recursos y el cumplimiento con mayor eficacia y eficiencia de sus fines en materia educativa, con lo que, además, permite a la Federación realizar las que le corresponden de manera igualmente eficaz.

En cuanto a la constitución de un Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, la exposición de motivos de la iniciativa indica:

Conforme al principio dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función de seguridad pública requiere de la coordinación de acciones de los diferentes niveles de gobierno, cada uno desde su respectivo ámbito de competencia, de cuya integración se desprende el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En los términos anteriores, es factible decir que el Sistema Nacional de Seguridad Pública está concebido a partir de la propia Constitución, bajo una depurada visión federalista, para cuyo proceso de consolidación se han dado pasos firmes mediante la expedición de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, además del inicio de la operación del propio sistema en 1996, mediante el acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia superior de coordinación, en el que participan los gobiernos estatales, el del Distrito Federal y el de la Federación.

La cimentación de la coordinación de los niveles de gobierno en materia de seguridad pública, ha tenido nutrientes importantes en el ejercicio de 1998, a través de las provisiones contenidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que para dicho ejercicio

tuvo a bien aprobar la H. Cámara de Diputados, particularmente en su artículo 15, en el que se prevé la posibilidad de reasignar a los gobiernos locales los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como en la formalización de los correspondientes convenios de coordinación entre los gobiernos de los estados y del Distrito Federal con el Ejecutivo federal.

En concordancia con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 cuenta dentro de sus aspectos medulares con el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, publicado mediante decreto, en el referido Diario Oficial, el día 18 de julio de 1996, dentro de cuyos extremos se prevé que el cumplimiento de sus objetivos y metas debe apoyarse en recursos suficientes, óptimamente utilizados, con criterios transparentes de presupuestación y evaluación, determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a partir de las fórmulas de cobertura que proponga su Secretario Ejecutivo.

En el marco anterior, dentro del entorno del Nuevo Federalismo, se propone la inclusión del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública dentro del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, ante la necesidad de ampliar la visión de la seguridad pública como un factor prioritario del desarrollo nacional, que comprende todas las actividades encaminadas a prevenir y combatir el delito ante las distintas instancias de gobierno, en respuesta al problema de inseguridad pública que indigna y preocupa a todos los mexicanos.

En la propuesta que se presenta, se establece que dicho Fondo tendría como objeto atender las acciones de los estados y del Distrito Federal en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura de los cuerpos de seguridad pública.

De esta forma, se aportarían los recursos necesarios a los distintos órdenes de gobierno para que asuman plenamente, en el ámbito de su competencia, la obligación esencial del Estado de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas.

Por lo que hace a la propuesta de precisar las distintas etapas e instancias competentes que intervienen en la supervisión y vigilancia de la administración y ejecución de los recursos de aportaciones federales, la

iniciativa expone situar el contenido del artículo 42 en el 46, y de reformar este último precepto para:

- Indicar que las aportaciones y sus accesorios con cargo a los fondos son inembargables, no pueden ser dadas en garantía, ni destinarse a fines distintos a los que expresamente se establecen en la LCF;
- Precisar que las aportaciones con cargo a los Fondos serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios que las reciban, de conformidad con la legislación de las propias entidades federativas;
- Establecer, con claridad, la forma en que debe llevarse a cabo el control y supervisión en el manejo de los recursos que integran los Fondos, indicando, por etapas, cuáles son las autoridades competentes para llevar a cabo los actos de fiscalización que correspondan, desde el inicio del proceso de presupuestación y entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas, supuesto en el cual, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora de la Función Pública) es la competente, hasta que las entidades federativas y los Municipios reciban los recursos y los eroguen totalmente, caso en el que serán las propias autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las entidades federativas o municipales las que llevarán a cabo la fiscalización respectiva.
- Instaurar que la Contaduría Mayor de Hacienda (ahora Auditoría Superior de la Federación) de la Cámara de Diputados, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal, deberá verificar que las dependencias federales cumplieron con las disposiciones legales y administrativas conducentes y que la ejecución de los recursos de los Fondos se afectaron a los fines que para cada uno de ellos prevé la propia LCF.

Similar disposición se propuso para la Contaduría Mayor de Hacienda de cada Congreso Local, para fiscalizar, conforme a la legislación de las propias entidades federativas, que las dependencias del Ejecutivo local y los municipios cumplieron con las disposiciones legales y administrativas vigentes en la entidad federativa que corresponda, además de revisar que los recursos de los Fondos se aplicaron para los fines que prevé la LCF.

- Instituir que cuando las autoridades estatales o municipales de control y supervisión se percaten que los Fondos no fueron aplicados conforme a sus fines, deben hacer del conocimiento inmediato de tal situación a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En este sentido, también cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de cada Congreso local, detectara que los recursos de los Fondos no fueron destinados a los fines establecidos en LCF, deberían hacerlo del conocimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Ahora bien, cabe mencionar que la citada iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, la cual emitió el dictamen correspondiente el 30 de diciembre de 1998.

En ese dictamen, la Comisión consideró atinada la propuesta del Ejecutivo Federal de la inclusión del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos en la LCF, –y la aprobó en sus términos-. Dijo que con ello se continuaría avanzando en materia educativa, al transferir recursos adicionales a los gobiernos estatales para el cumplimiento de los servicios educativos que deja en sus manos, con lo que se garantizaría la marcha armónica de la educación del país y el proceso de federalización correspondiente.

Asimismo, estimó acertada la propuesta del Ejecutivo Federal de la inserción del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, y la aprobó con algunas variantes, pues consideró necesario aclarar que los recursos son de origen federal y que se entregan a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios, estrictamente, para su ejercicio en fines determinados.

En añadidura a las propuestas del Ejecutivo Federal, la Comisión sugirió los siguientes complementos:

- Reformar el artículo 32 de la LCF, en su párrafo segundo, para establecer que la entrega de los recursos de la Federación a los estados y de éstos a los municipios, se hiciera mensualmente en los primeros diez meses del año en partes iguales, con el objeto de atender la petición que, en forma generalizada, habían efectuado los gobiernos municipales a la Cámara de Diputados y, en concreto, al grupo de trabajo que la Comisión formó para el análisis de la iniciativa, en el sentido de adecuar el calendario de ministración para hacer eficiente la planeación y programación de sus obras.

- Transformar el artículo 33 de la LCF, para determinar que los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que reciben los estados y municipios, deban destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores en condiciones de rezago social, precisando el tipo de obras que deban realizarse con cargo a los recursos de cada fondo –el estatal y el municipal-, a fin de dar transparencia al manejo de los mismos y otorgar la debida certeza jurídica a los gobernados en el manejo de los recursos. De igual manera, estipular que las obras que se realicen con cargo a los recursos de esos dos fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente e impulsar el desarrollo sustentable.
- Modificar el artículo 35 de la LCF para estatuir con precisión el tiempo en que los estados deben entregar a sus respectivos municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros de la Federación, a fin de otorgarles la debida certeza respecto de los recursos que manejarán en beneficio de sus habitantes.
- Cambiar el artículo 44 de la LCF, para que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal sea distribuido únicamente en beneficio de los municipios. Por este motivo, la Comisión sugirió cambiar a la nomenclatura y el contenido sustantivo del citado Fondo para excluir al Distrito Federal.¹⁸

Ahora bien, el dictamen de referencia fue aprobado en la Cámara de Diputados, el 30 de diciembre de 1998, por 350 votos a favor, 126 en contra y 1 abstención, pasando al Senado para los efectos constitucionales.

Luego de aprobado en la Cámara de Senadores, pasó al Ejecutivo

¹⁸Entre las consideraciones para excluir del aludido Fondo al Distrito Federal, se expresó que el artículo 44 de la CPEUM establece que el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de nuestro país, circunstancia a partir de la cual, aunada a otras múltiples condiciones, ha obedecido el que cuente con un régimen de apoyo subsidiario en todos los ámbitos, y que a lo largo del tiempo ha provocado la concentración de la vida económica, política y social del país, sin que en cambio erogase recursos para la atención de los servicios de educación básica y normal.

La Comisión ejemplificó que en 1998 el Distrito Federal recibió 10,294.9 millones de pesos a través del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, y para 1999 se preveía en el PEF 11,981.5 millones de pesos.

Y aseveró que en razón de lo anterior, y atendiendo a principios de equidad distributiva, proponía modificar la LCF para que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, fuera distribuido únicamente en beneficio de los municipios.

Federal para su promulgación y publicación.

El 31 de diciembre de 1998 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se reforma la LCF.

Las reglas de los dos nuevos fondos quedaron establecidas, esencialmente, en los artículos 43 (para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos), 44 y 45 (para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal).

De esta manera, con la aludida reforma, el Ramo 33 quedó conformado por siete fondos: cinco creados en 1997, y dos incorporados en 1998.

Ahora bien, un año más tarde, el 11 de noviembre de 1999, Ernesto Zedillo Ponce de León - como parte de las iniciativas del paquete económico para el año 2000- presenta a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión una iniciativa de ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (Miscelánea Fiscal), en la que incluye la propuesta de reforma de los artículos 3o-A, fracción I; 3o-B, primer párrafo y 7o., cuarto párrafo; y la adición en el artículo 38, con un tercero y cuarto párrafos, de la LCF.¹⁹

En su iniciativa, Ernesto Zedillo Ponce de León hace patente la importancia que tiene el fortalecimiento del federalismo en la agenda de prioridades nacionales, lo cual se evidencia, en el periodo de su administración, con las diversas medidas instrumentadas para fortalecer a las entidades federativas y a los Municipios, lo mismo en lo relativo a la descentralización del gasto, como en lo referente a la coordinación tributaria.

La iniciativa revela que ante la solicitud reiterada de las entidades federativas por fortalecer sus ingresos para hacer frente a las crecientes necesidades de su ciudadanía, se propone instituir una segunda etapa en el fortalecimiento del federalismo, congruente con la necesidad de robustecer el gasto público federal en su ámbito de competencia y, particularmente, con el avance democrático del país.

Al mismo tiempo, muestra su convicción de que fortificar la estructura financiera de las entidades federativas y municipios es el camino a seguir, y no el de ampliar su dependencia hacia el Gobierno Federal.

Por ello, atendiendo a las solicitudes de las entidades federativas por contar con mayores recursos, plantea dar mayor flexibilidad al sistema de coordinación fiscal, estableciendo la posibilidad de que los Estados y el

¹⁹*Vid.*, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVII Legislatura, Primer Periodo Ordinario del Tercer Año de Ejercicio, Diario Núm 23, 11 de noviembre de 1999.

Distrito Federal puedan aplicar un impuesto al consumo local.²⁰

La iniciativa de reforma a la LCF fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, la cual, el 13 de diciembre de 1999, emitió el dictamen correspondiente, considerando conveniente realizar algunas adecuaciones.²¹

Dicho dictamen fue votado en la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 1999. La reforma a los artículos 3, 34, fracción V, segundo párrafo, 35, inciso D, párrafo segundo, 36, 37, 44, 45, así como a los artículos reservados 2, 3 A, 3 D y 7 de la LCF, fueron aprobadas. El documento pasó al Senado para los efectos constitucionales.²² Y, finalmente, el 31 de diciembre de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforma la LCF.

De ese documento, cabe destacar las siguientes innovaciones al Capítulo V de la LCF, a saber:

1. En el artículo 34 se reforma el último párrafo para establecer el mes del año -octubre- en que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) debe realizar la publicación de las normas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimar los porcentajes de participación porcentual (PEk) que se asignan a cada Estado.

El citado párrafo establecía:

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (PEk) que se asignarán a cada Estado.

²⁰Señala el documento que la ampliación de las potestades tributarias que pueden aplicar las entidades y municipios, particularmente en lo relativo a impuestos de base amplia, es la vía que se ha venido adoptando en diversos países de América Latina para fortalecer las haciendas locales, por ser congruente con una mayor pluralidad política. *Vid.*, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVII Legislatura, Primer Periodo Ordinario del Tercer Año de Ejercicio, Diario Núm 23, 11 de noviembre de 1999, págs. 2405 y 2406.

²¹*Vid.*, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVII Legislatura, Primer Periodo Ordinario del Tercer Año de Ejercicio, Diario Núm 34, 13 de diciembre de 1999, págs. 4281 y siguientes.

²²Es de mencionar que no obstante que el Decreto de referencia incluye al artículo 37 entre los reformados, lo cierto es que el texto del citado precepto queda en sus mismos términos, sin modificación alguna.

El párrafo queda así:

*Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, **en el mes de octubre de cada año**, en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (Pek) que se asignará a cada Estado. (Las negrillas son nuestras).*

2. En el artículo 35 se reforma el último párrafo para establecer el deber de los Estados de comunicar a los gobiernos municipales el calendario de enteros en que la Federación entrega los recursos a los gobiernos estatales, así como de publicarlo, a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

El citado párrafo instituía:

Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente Ley.

El párrafo queda así:

*Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente Ley. **Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.** (Las negrillas son nuestras).*

3. Por su parte, el artículo 44 se reforma en tres aspectos:
 - a) Que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), entregue a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal;

- b) Que la información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación, que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deba publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate; y,
- c) Que el citado Fondo se enterará mensualmente por la SHCP durante los primeros diez meses del año a los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.

El citado precepto decía:

Artículo 44.- El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

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

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, establecerá los criterios para la distribución de los recursos antes citados entre los Estados y el Distrito Federal. Dichos criterios considerarán el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura, debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación la fórmula con la que se distribuya el Fondo y el resultado de su aplicación con los montos que corresponderán para cada Estado y el Distrito Federal, a más tardar el 28 de febrero del ejercicio fiscal de que se trate.

Los recursos de este Fondo se enterarán mensualmente a los Estados y al Distrito Federal, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 7o. de esta Ley.

El dispositivo queda así:

Artículo 44. *El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.*

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

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, determine, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate.

Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.

Para los efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley. (Las negrillas son nuestras).

4. El artículo 45 evoluciona en tres aspectos:
- a) Para ampliar el destino de las aportaciones federales con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades, al establecimiento del servicio telefónico nacional de emergencia y al seguimiento y evaluación de los programas señalados;
 - b) Que dichos recursos deban aplicarse conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública; y
 - c) Que sean materia de anexos específicos entre la Federación y los Estados y el Distrito Federal, los programas de la red nacional de telecomunicaciones e informática y el servicio telefónico nacional de emergencia del sistema nacional de información.

La mencionada norma expresaba:

Artículo 45.- *Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal; al equipamiento de las policías preventivas y judiciales o sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y custodios de centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento*

y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.

Los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

Dichos recursos deberán aplicarse de conformidad con los acuerdos, resoluciones y convenios que al respecto emita o suscriba el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el marco de la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida.

El artículo queda así:

Artículo 45. *Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de: agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías*

*judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de las policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el **servicio telefónico nacional de emergencia**; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; **al seguimiento y evaluación de los programas señalados.***

Los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, las policías judiciales o sus equivalentes, las policías preventivos y de custodia, y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

*Dichos recursos deberán aplicarse **conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública**, de acuerdo a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

Serán materia de anexos específicos entre la Federación y los Estados y el Distrito Federal, los programas de la red nacional de telecomunicaciones e informática y el servicio telefónico nacional de emergencia del sistema nacional de información.

Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que le sea requerida. (Las negrillas son nuestras).

Ahora bien, un año más tarde, el 29 de diciembre del 2000, ocurre

una nueva reforma a la LCF para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

Ello como resultado de diversas iniciativas y un punto de acuerdo, a saber:

- Punto de Acuerdo para reformar la fracción IV del artículo 25 de la LCF, presentado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, aprobado en fecha 21 de septiembre de 2000.²³
- Iniciativa con Proyecto de Decreto de reformas a la LCF del Diputado Víctor Hugo Cirigo Vázquez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de 24 de octubre de 2000.²⁴
- Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LCF, del diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de 9 de noviembre de 2000.²⁵
- Iniciativa con Proyecto de Decreto con objeto de reformar la LCF, de la diputada Miroslava García Suárez, del Partido de la Revolución

²³El Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el citado punto de acuerdo para solicitar, al honorable Congreso de la Unión, incluir a las demarcaciones territoriales, en que se divide el Distrito Federal, en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, de modo que se dote a los jefes delegacionales de recursos que beneficien directamente a sus habitantes, al hacer a estos últimos partícipes en la aplicación y vigilancia de las obras y acciones a realizar; asimismo, para que la distribución de los recursos tributarios nacionales se haga conforme a criterios de justicia, equidad y suficiencia para el adecuado cumplimiento de las responsabilidades que deben cumplir las esferas locales. *Vid.*, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No.10, LVIII Legislatura, 26 de septiembre 2000, pág 752.

²⁴En esa iniciativa se resalta lo absurdo de que en la LCF, de la que forma parte la Ciudad de México, se excluyera al Distrito Federal de participar en los beneficios de un fondo que, según se decía: *ha ayudado a generar de manera directa e indirecta con las contribuciones de sus ciudadanos y empresas asentadas en su territorio.* *Vid.*, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No.19, LVIII Legislatura, 24 de octubre de 2000, págs 1695 y 1696.

²⁵Esa iniciativa propone incorporar al Distrito Federal en los fondos III y IV, de infraestructura social y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios de la LCF. *Vid.*, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No.24, LVIII Legislatura, 9 de noviembre de 2000, págs 2336 a 2342.

Democrática, de 29 de noviembre de 2000.²⁶

- Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LCF, presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en 19 de diciembre de 2000.²⁷

Dichas iniciativas y punto de acuerdo fueron turnados a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, la que se abocó a su análisis.²⁸

Dicha Comisión consideró procedente realizar las reformas y adiciones necesarias a la LCF, con objeto de incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, mediante la reforma a la fracción IV del artículo 25 y la adición de dos incisos al artículo 36 ambos de la LCF.

Asimismo, con el propósito de establecer mecanismos paralelos entre el tratamiento legal a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y los municipios, que dieran mayor transparencia sobre los montos estimados y los ajustes correspondientes a las participaciones a municipios (sobre todo, al tomar en cuenta la reforma realizada al artículo 115 constitucional en el año de 1999, con lo cual se le reconoce como un orden de Gobierno y, por ello, sujetos de mayor jerarquía y consideración en el sistema de coordinación fiscal), la Comisión estimó conveniente reformar el último párrafo del artículo 6 de la citada Ley.

²⁶La iniciativa plantea otorgar a los municipios la facultad administrativa de la recaudación del impuesto a los pequeños contribuyentes, participando del 100% de dicha recaudación; incrementar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal a 2.64% de la recaudación federal participable, sólo como referencia; incrementar el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios al 2.69% “como referente” de la recaudación federal participable, además de incluir a los habitantes del Distrito Federal entre sus destinatarios; e, institucionalizar el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, creado en el Presupuesto de Egresos de 2000, para incorporarlo como un octavo fondo que se denominaría Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en su gasto de inversión. *Vid.*, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No. 30, LVIII Legislatura, 29 de noviembre de 2000, págs 2356 a 2362.

²⁷*Vid.*, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No. 38, LVIII Legislatura, 19 de diciembre de 2000, págs 4466 a 4476.

²⁸*Vid.*, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No. 42, LVIII Legislatura, 26 de diciembre de 2000, págs 5022 a 5027.

Del mismo modo, consideró oportuno eliminar la fórmula prevista en la parte final del artículo 37 que obligaba, en esa época, a los municipios a observar respecto del fondo de fortalecimiento municipal lo dispuesto en las fracciones I a la III del artículo 33 de la LCF, para sustituirlos por la fórmula “...tendrán las obligaciones a que se refieren las fracciones I a la III del artículo 33 de esta ley” (sic).²⁹

En complemento, la Comisión creyó que una vez establecido el monto de los recursos con los que contara el Distrito Federal para sus 16 demarcaciones territoriales, a través del aludido Fondo, también convenía precisar, en el artículo 38 de la LCF, los criterios mediante los cuales deberían ser transferidos dichos recursos a nivel de municipio o demarcación territorial.

Finalmente, luego de los debates y de la votación correspondiente, en la Cámara de Diputados primero, y en el Senado de la República después, el 31 de diciembre de 2000, fue publicado el Decreto por el que se reforma la LCF, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

En virtud de dicho Decreto se reformaron los artículos 1o. en su último párrafo; 6o., en su último párrafo; 10 en sus párrafos primero, segundo y último; 10-B, en sus párrafos primero y segundo; 12, párrafo primero; 13, párrafos primero, segundo, tercero y quinto; 19, fracción IV; 21, fracción IV; 25, fracción IV; 36, en su párrafo primero, para establecer los incisos a) y b); 37 y 38; y se derogaron el párrafo cuarto del artículo 10; el último párrafo del artículo 10-A, y el párrafo cuarto del artículo 13 de la LCF, para quedar como sigue:

Artículo 1o.-
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

Artículo 6o.-.....
Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones,

²⁹La sustitución de la letra “a” por la “y”, da como resultado la eliminación del requisito previsto en la fracción II del artículo 33.

Al respecto, la Comisión consideró no aplicable dicha fracción al fondo de referencia, dada su naturaleza. Por cierto que esa reforma ya había sido consensuada en la legislatura anterior, pero por error de redacción se repitió en el decreto de reformas de 1999, el artículo 37 con su texto anterior.

salvo lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley. Los Gobiernos de las Entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el **Diario Oficial de la Federación** el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados a que está obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3o. de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la Entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones estimadas que entregarán a los Municipios o Demarcaciones Territoriales, derivadas de las participaciones que las Entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o Demarcaciones Territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el **Diario Oficial de la Federación** la lista de las Entidades que incumplan con esta disposición.

Artículo 10.- Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el **Diario Oficial de la Federación** y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

.....
Cuarto párrafo. Se deroga.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

Artículo 10-A.-
I a IV.-
Ultimo párrafo. Se deroga.

Artículo 10-B.- Las Entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

*La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de las Entidades que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinadas en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial de la Entidad y en el **Diario Oficial de la Federación**.*

.....

Artículo 12.- La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

.....

Artículo 13.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

*En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial de la Entidad y en el **Diario Oficial de la Federación**, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su*

*defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.*

La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

Cuarto párrafo. Se deroga.

En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

Artículo 19.-
I a III.-

IV. Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Artículo 21.-
I a III.-

IV. Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades;

V y VI.-

Artículo 25.-
I y III.-

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

V a VII.-

Artículo 36.- *El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:*

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

Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión los montos que corresponda a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.

.....

Artículo 37.- *Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de los Estados, y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente*

vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I y III del artículo 33 de esta Ley.

Artículo 38.- *El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.*

Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

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

Ahora bien, en el mes de agosto de 2004 se reforma nuevamente la LCF en el Capítulo V, en específico en el artículo 44, tocante al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, para añadir, en la parte final del párrafo tercero del citado precepto, lo siguiente: **Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional, deberán firmarse en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación antes mencionada.**³⁰

³⁰*Vid.*, el Decreto por el que se reforma el artículo 44 de la LCF, publicado en el DOF el 26 de agosto de 2004.

El precepto quedó como sigue:

Artículo 44.-
*El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el **Diario Oficial de la Federación** a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate. **Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional, deberán firmarse en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación antes mencionada.** (Las negrillas son nuestras).*

.....

En seguida, en febrero de 2005, se vuelve a reformar la LCF en el Capítulo V, también en el artículo 44, en los párrafos primero y tercero, para que la Secretaría de Seguridad Pública, no así la de Gobernación, sea la encargada de formular a la SHCP una propuesta para la integración del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; asimismo, para que los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determina, sean a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, no de la Secretaría de Gobernación.³¹

Los citados párrafos del artículo 44 quedaron como sigue:

Artículo 44.- *El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública*

³¹*Vid.*, el Decreto por el que se reforma el artículo 44 de la LCF, publicado en el DOF el 19 de febrero de 2005.

de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos Federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. **La Secretaría de Seguridad Pública** formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

...

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública **determine, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública**, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el **Diario Oficial de la Federación** a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate. Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional, deberán firmarse en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación antes mencionada. (Las negrillas son nuestras).

Finalmente, en el tema que nos ocupa, es de destacar las innovaciones trascendentes a la LCF ocurridas en el mes de diciembre de 2006.

Ello por virtud de la expedición del *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.³²

Esas innovaciones tienen como precedente primordial la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la LCF, presentada por el Diputado Abel Echeverría Pineda del Grupo Parlamentario del PRI, de 27 de abril de 2004, que propuso la creación de un octavo fondo: el Fondo de Apoyos al

³²El *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* fue publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2006.

Fortalecimiento de las Entidades Federativas.³³

También fueron antecedente del citado Decreto las siguientes iniciativas:

- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el Capítulo V de la LCF, de la Diputada Leticia Burgos Ochoa del Grupo Parlamentario del PRD, de 30 de abril de 2004.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 2º, y adiciona una fracción VIII al artículo 25 y un artículo 45 Bis a la LCF, remitida por el Congreso de Quintana Roo, y presentada en la sesión de la Comisión Permanente del 28 de mayo de 2004.³⁴
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 3-B de la LCF, del Diputado Tomás Trueba Gracián del Grupo Parlamentario del PAN, de 31 de marzo de 2005.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LCF, a cargo de la Diputada Minerva Hernández Ramos, del Grupo Parlamentario del PRD, de 19 de abril de 2005.³⁵
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la LCF, a cargo del Diputado Francisco Diego Aguilar, del Grupo Parlamentario del PRD, de 28 de abril de 2005.³⁶
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del Grupo Parlamentario del PT, de 13 de diciembre de 2005.³⁷

³³*Vid.*, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para establecer el Fondo de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, a cargo del Diputado Abel Echeverría Pineda del Grupo Parlamentario del PRI, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1484-II, del 27 de abril de 2004.

³⁴*Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año VII, número 1507, del 28 de mayo de 2004.

³⁵*Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1735-I, del 19 de abril de 2005.

³⁶*Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1749-I, del 10 de mayo de 2005.

³⁷*Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1903-IV, del 13 de diciembre de 2005.

- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 44, 45 y 46 de la LCF, del Diputado Sergio Vázquez García del Grupo Parlamentario del PAN, de 23 de marzo de 2006. ³⁸
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 2 y 6 de la LCF, del Diputado Alberto Amador Leal del Grupo Parlamentario del PRI, de 29 de septiembre de 2006. ³⁹
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, del Diputado Alberto Amador Leal del Grupo Parlamentario del PRI, de 5 de octubre de 2006. ⁴⁰
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, del Diputado Alberto Amador Leal del Grupo Parlamentario del PRI, de 31 de octubre de 2006. ⁴¹
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, del Diputado Horacio Emigdio Garza Garza, del Grupo Parlamentario del PRI, de 16 de noviembre de 2006. ⁴²
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, del Senador Raúl Mejía González del Grupo Parlamentario del PRI, de fecha 28 de noviembre de 2006.
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, del Diputado Rodrigo Medina de la Cruz, del Grupo Parlamentario del PRI, de 7 de diciembre de 2006. ⁴³

³⁸ *Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1978-I, del 30 de marzo de 2006.

³⁹ *Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2102-I, del 29 de septiembre de 2006.

⁴⁰ *Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año IX, número 2106, del 5 octubre de 2006.

⁴¹ *Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año IX, número 2124, del 31 de octubre de 2006.

⁴² *Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2134-I, del 16 de noviembre de 2006.

⁴³ *Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2147-I, del 7 de diciembre de 2006.

- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, del Diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, del Grupo Parlamentario del PRI, de 14 de diciembre de 2006.⁴⁴

Dichas iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, la que se abocó a su estudio.⁴⁵

En su dictamen, la referida Comisión consideró procedente realizar las reformas y adiciones necesarias a la LCF, para crear el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), con el objeto de robustecer los presupuestos de los Estados y del Distrito Federal, para brindar seguridad jurídica en la asignación anual de recursos para ese Fondo, mismo que se determinaría por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la Recaudación Federal Participable.

También estimó conveniente que la SHCP fuese la responsable de entregar mensualmente los recursos del FAFEF a los Estados y el Distrito Federal, de una manera ágil y directa, de conformidad con el porcentaje que se estableciera en el PEF para cada Entidad Federativa.

Asimismo, para efectos del destino del FAFEF, la Comisión creyó necesario privilegiar la inversión en infraestructura física con un 50 por ciento de los recursos aprobados anualmente; el resto se asignaría, entre otros, al saneamiento de los sistemas de pensiones y modernización de los sistemas de recaudación locales y catastros; a la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, así como para diversas tareas de las administraciones públicas locales.

Ahora bien, en relación con los precedentes de dicho Fondo, es oportuno mencionar que su origen se halla en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, que se autorizara a partir del Decreto de PEF para el Ejercicio Fiscal del 2000, dentro del Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas",⁴⁶ y que se continuara en el mismo Ramo en el Decreto de PEF del 2001 y en el Decreto de PEF 2002 (los recursos

⁴⁴*Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2152-I, del 14 de diciembre de 2006.

⁴⁵*Vid.*, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No. 42, LVIII Legislatura, 26 de diciembre de 2000, págs 5022 a 5027.

⁴⁶En el ejercicio fiscal del 2000 el citado Programa se destinó a la solución de los problemas de finanzas públicas, a mejorar la calidad del gasto educativo y apoyar la creación de empleo a escala regional.

se enuncian, expresamente, como subsidios).⁴⁷

El susodicho Programa fue reiterado en el Decreto de PEF 2003, con la peculiaridad de que en el Título Segundo “*Del Federalismo*”, se insertó el Capítulo II, denominado “*De los Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*”, a cubrirse con recursos del Ramo General 39, estableciendo en el artículo 10 de dicho Decreto el destino de los mismos.⁴⁸

Lo propio sucedió en el Decreto de PEF 2004, en el cual al correspondiente Capítulo II se le denominó “*Del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*”, disponiendo en el artículo 13 el destino de los recursos del Programa.⁴⁹

⁴⁷En el PEF 2001 y en el 2002 se estableció que los recursos previstos para el citado Programa se destinarían exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; así como a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas, Dichos recursos no podían destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de dichos sistemas de pensiones. *Vid.*, el artículo 5 del PEF 2001 y el mismo numeral en el PEF 2002

⁴⁸El artículo 10 del PEF del 2003 establece:

ARTÍCULO 10. *Las erogaciones previstas para el Ramo General 39 Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas son transferencias que se otorgan a las entidades federativas conforme a la distribución prevista en el Anexo 8.A. de este Decreto. Estos recursos se destinarán para:*

I. *Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como reducción del principal. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;*

II. *Inversión en infraestructura, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal de 2003, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura, y*

III. *Las erogaciones del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado se distribuirán de acuerdo a la fórmula establecida para el Programa de Apoyo a Entidades Federativas en el Decreto de Presupuesto de Egresos del 2002.*

Los recursos del Ramo General 39 Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones. Para este fin y con las mismas restricciones, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores.

El ejercicio, control y fiscalización de los recursos a que se refiere este artículo se realizarán en los términos del artículo 9 de este Decreto.

⁴⁹El artículo 13 del PEF del 2004 señala:

Artículo 13. *Las erogaciones previstas para el Ramo General 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas son transferencias que se otorgan a las entidades federativas conforme a la distribución prevista en el Anexo 10 de este Decreto. Estos recursos se destinarán para:*

En el PEF 2005, el aludido Programa fue incluido en el Título Tercero “Del Federalismo y Desarrollo Regional”, Capítulo II “De los Ramos Generales para el Desarrollo Regional”, fijando en el artículo 57 el destino de las erogaciones previstas para el Ramo General 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, como subsidios que se otorgan a las entidades federativas conforme a la distribución prevista en el Anexo 16 de ese Decreto.⁵⁰ Finalmente, en el Decreto de PEF 2006, el aludido Programa

I. Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como reducción del principal. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;

II. Inversión en infraestructura, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal de 2004, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;

III. Apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales;

IV. Modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones, y

V. Modernización de los sistemas de recaudación locales.

Los recursos del Ramo General 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones. Para este fin y con las mismas restricciones, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores.

Del total de recursos del Ramo General 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas podrán destinarse 20 por ciento al menos para infraestructura de producción hidroagrícola e incremento del temporal tecnificado, en los términos y montos que establezca el convenio suscrito por el Ejecutivo Federal y las entidades federativas.

⁵⁰El artículo 57 del PEF 2005 indica:

ARTÍCULO 57. Las erogaciones previstas para el Ramo General 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas son subsidios que se otorgan a las entidades federativas conforme a la distribución prevista en el Anexo 16 de este Decreto. Estos recursos se destinarán para:

I. Cuando menos el 50 por ciento a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal de 2005, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;

II. Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda públi-

se incluyó en el Título Segundo “Del Federalismo”, Capítulo II, “De los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas y los Municipios”, señalando en el artículo 15 del Decreto el destino de tales recursos.⁵¹

-
- ca, expresada como una reducción del principal al saldo registrado al 31 de diciembre de 2004. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;*
- III.** *Apoyo para sanear y reformar los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales;*
- IV.** *Modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;*
- V.** *Modernización de los sistemas de recaudación locales;*
- VI.** *Desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales;*
- VII.** *Fortalecimiento de los Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, y*
- VIII.** *Para los Sistemas de Protección Civil en las Entidades Federativas.*

Los recursos del Ramo General 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones. Para este fin y con las mismas restricciones, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores.

⁵¹El artículo 15 del PEF 2006 establece:

Artículo 15. Las erogaciones previstas para el Ramo General 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas son subsidios que se otorgan a las entidades federativas conforme a la distribución prevista en el Anexo 11 de este Decreto. Estos recursos se destinarán a:

- I. Cuando menos el 40 por ciento a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal de 2006, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;*
- II. Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción del principal al saldo registrado al 31 de diciembre de 2005. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;*
- III. Apoyo para sanear y reformar los sistemas de pensiones en las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales;*
- IV. Modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;*
- V. Modernización de los sistemas de recaudación locales;*

Es pertinente señalar que el establecimiento del referido Programa fue un logro de la Cámara de Diputados, al reconocer que los recursos asignados eran vitales para afrontar problemas inherentes a las entidades federativas, porque en ningún proyecto de PEF de los remitidos por el entonces Presidente de la República, Vicente Fox, a la Cámara de Diputados, había incluido el PAFEF.

A lo anterior, es de advertir que la opinión de la Comisión Dictaminadora de constituir un octavo fondo en el artículo 25 del Capítulo V de la LCF, para incorporar en él los recursos correspondientes al *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*, fue del todo acertado.

Y es que con tal incorporación, al adquirir los recursos federales de dicho Programa el carácter de aportaciones y conseguir un fundamento legal, se brinda seguridad jurídica a las entidades federativas, en cuanto a los ingresos que habían venido recibiendo desde el año 2000, confiriendo a tales recursos permanencia y solidez, al excluirlos de negociaciones y posibles recortes.⁵²

Por otra parte, es de resaltar que, en su dictamen, la antedicha Comisión también estimó necesario:

- Reformar la normatividad del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), para agilizar el ejercicio de los recursos públicos, de modo que dentro de los treinta días naturales siguientes a la publicación del PEF en el DOF, se publicara la distribución de los recursos de ese Fondo por entidad federativa.

VI. Desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales;

VII. Fortalecimiento de los proyectos en educación, cultura, investigación científica y desarrollo de empresas y actividades de base tecnológica;

VIII. Para los Sistemas de Protección Civil en las Entidades Federativas, y

IX. Instrumentación y desarrollo de sistemas de profesionalización de recursos humanos en las administraciones públicas de las Entidades Federativas.

Los recursos del Ramo General 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones. Para este fin y con las mismas restricciones, las entidades federativas podrán convenir, entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores.

⁵²Cabe mencionar que en el 2002, a mitad de año, la SHCP anunció que ese Programa sufriría una disminución del 50 %, provocando la reacción de la Cámara de Diputados que exigió al Presidente de la República que diera estricto cumplimiento al mandato de dicha Cámara, para que entregaran de forma completa esos recursos aprobados en el Decreto de PEF 2002.

- Establecer un mecanismo de garantías o de fuente de pago, para que las entidades federativas obtuvieran financiamiento y cubrieran sus obligaciones contraídas con el respaldo de las asignaciones que anualmente reciben por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y del FAFEF. Ello con el objeto de fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos locales.
- Señalar la entrega de información detallada sobre el ejercicio de los Fondos de Aportaciones Federales, para contribuir a la transparencia presupuestaria.
- Establecer que las entidades federativas deben informar trimestralmente al Gobierno Federal sobre el ejercicio y destino de los recursos, que por concepto de aportaciones federales reciban del PEF, la cual se pondrá a disposición del público en general, a través de las páginas electrónicas de Internet de las dependencias correspondientes.
- Reformar los artículos 44, 45, y 46, al constituirse el octavo fondo en el artículo 25 de la LCF; asimismo, los artículos 47 y 48 para establecer los informes sobre el destino y características, para garantizar las operaciones financieras.
- Derogar el inciso ñ) de la fracción II, del artículo 41 y el artículo 85, de la LFPRH, toda vez que éste quedaría substancialmente sin materia, al encontrarse dichas disposiciones previstas en el numeral 45 de las reformas propuestas en el dictamen.
- Adicionar un artículo 49 para trasladar a él la regulación del control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere el Capítulo V de la LCF, hasta entonces prevista en el artículo 46, y actualizar las autoridades a cargo de esas funciones y las etapas en que divide ese control y supervisión.
- Adicionar un artículo 50 para regular la afectación que podría hacerse de las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que se contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Ahora bien, luego de los debates y de la votación correspondiente, en la Cámara de Diputados primero, y en el Senado de la República después, el 27 de diciembre de 2006 fue publicado el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LCF y de la LFPRH.⁵³

Mediante ese Decreto se modificaron los artículos 25, en sus fracciones VI y VII; 44, en sus párrafos tercero y cuarto; 45, en sus párrafos primero y segundo, y 46, y se adicionaron, el artículo 25, con una fracción VIII, y los artículos 44, con un párrafo sexto, 47, 48, 49 y 50, de la LCF, para quedar como sigue:

*Artículo 25.
I.- a VII.-
VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
.....*

*Artículo 44.-
El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar a los 30 días naturales siguientes a la publicación en dicho Diario del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate. Los convenios celebrados entre las*

⁵³ Vid., el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicado en el DOF del 27 de diciembre de 2006.

partes integrantes del Sistema Nacional y los anexos técnicos, deberán firmarse en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación de la información antes mencionada.

Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados y al Distrito Federal, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, salvo que no se cumpla lo dispuesto en este artículo.

.....
Los Estados y el Distrito Federal reportarán trimestralmente a la Secretaría de Seguridad Pública federal el ejercicio de los recursos del Fondo y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones realizadas a los convenios de colaboración y sus anexos técnicos en la materia; en este último caso deberán incluirse los acuerdos del respectivo Consejo Estatal de Seguridad Pública o el acuerdo correspondiente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como la justificación sobre las adecuaciones a las asignaciones previamente establecidas.

Artículo 45.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y

evaluación de los programas señalados.

Los recursos para el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes, los policías preventivos y de custodia, y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de los ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

.....

Artículo 46. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.

Los montos de este fondo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa, de acuerdo con el porcentaje que le corresponda a cada entidad federativa conforme a la distribución de dicho Fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior.

Artículo 47. Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;

II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo

registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;

III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;

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

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

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

VII. Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;

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

IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o

aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores. Las Entidades Federativas deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre.

Artículo 48. Los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este Capítulo.

Para los efectos del párrafo anterior, los Estados y el Distrito Federal reportarán tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquella de sus respectivos Municipios o Demarcaciones Territoriales para el caso del Distrito Federal, en los Fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá los reportes señalados en el párrafo anterior, por Entidad Federativa, en los informes trimestrales que deben entregarse al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual

deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes.

Los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.

Artículo 49. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en el artículo 50 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de esta Ley.

Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

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

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades

Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales. La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y

IV.- La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Cuando las autoridades de las Entidades Federativas, de los Municipios o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano equivalente del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.

Artículo 50. Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere el artículo 25, en sus fracciones III y VIII, de esta Ley correspondan a las Entidades Federativas o Municipios, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, así como en el registro único de obligaciones y empréstitos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 9o del presente ordenamiento.

Los financiamientos que den origen a las obligaciones a que hace referencia el párrafo anterior únicamente podrán destinarse a los fines establecidos en el artículo 33 de esta Ley, para el caso de las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y a los fines establecidos en el artículo 47 de esta Ley por lo que se refiere al Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Las Entidades Federativas y los Municipios que contraigan obligaciones al amparo de este artículo, no podrán destinar más del 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones.

Las obligaciones de los Municipios a que se refiere el segundo párrafo de este artículo se inscribirán en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, cuando cuenten con la garantía del Gobierno del Estado respectivo, salvo cuando a

juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes aportaciones con cargo al Fondo a que se refiere el artículo 25, fracción III, de esta Ley, para responder a sus compromisos.

Las Entidades Federativas y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en los términos de este artículo, con cargo a las aportaciones que les correspondan de los Fondos a que el mismo se refiere, a través de mecanismos de garantía o de fuente de pago, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos, en su caso, en las leyes estatales de deuda.

Al mismo tiempo, se derogaron el inciso ñ) de la fracción II del artículo 41 y el artículo 85 de la LFPRH, para quedar en la forma siguiente:

*Artículo 41.
I.-
II.-
a) a n).-
ñ).- Se Deroga*

Artículo 85.- Se Deroga

De todo lo anterior, resulta que el origen del llamado Ramo General 33 se dio mediante la inclusión del Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales” en la LCF en diciembre de 1997. Y, análogamente, también a través de la incorporación de ese Ramo en el PEF del ejercicio fiscal de 1998.

En la LCF su desarrollo se ha llevado a cabo, esencialmente, por razón de las reformas, adiciones y derogación de diversas disposiciones, llevadas a cabo de 1998 a 2006, como dejamos anotado.

Pero no pasa inadvertido que aún hay materias pendientes por cubrir. Por ejemplo, en términos del artículo 1º, párrafo primero, de la LCF, ésta tiene por objeto disponer el régimen jurídico de la Recaudación Federal Participable:

Artículo 1o.- *Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas- de colaboración administrativa entre las diversas autoridades*

fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento . (Las negrillas son nuestras).

Del párrafo transcrito, deriva que una de las reformas aún pendientes a la LCF, es la de incluir, como parte del objeto de la misma, a las aportaciones federales.

Por otro lado, existen diversas iniciativas con proyecto de decreto que, aún sin dictaminar a la fecha de este estudio, continuaran el desarrollo del régimen jurídico del Ramo General 33.

III. Fiscalización del Ramo General 33. Fortalecimiento de la ASF. Resolución de la Controversia Constitucional 42/2004

Para iniciar este apartado, es de reiterar que una de las funciones más relevantes de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, es la de fiscalización sobre la acción gubernamental, mediante la revisión del gasto público federal.

En este renglón la CPEUM, en su artículo 74 fracción IV, otorga de manera exclusiva a la Cámara de Diputados la facultad de revisar la Cuenta Pública Federal del año anterior.

La norma, en su parte relativa, indica:

Artículo.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

*IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como **revisar la Cuenta Pública del año anterior.***

...

De conformidad con el párrafo quinto del citado artículo constitucional, la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por

el PEF y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Tal función tiene trascendencia jurídica y política, ya que en el orden constitucional concede dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes, para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de la Hacienda Pública Federal.⁵⁴

Asimismo, la revisión de la Cuenta Pública juega un papel central dentro del ciclo presupuestario, ya que la fiscalización abarca los gastos (recursos federales) ejercidos por las dependencias y entidades federales, incluidos el Poder Legislativo y el Judicial, así como los organismos constitucionalmente autónomos, las entidades federativas, los municipios, las Demarcaciones Territoriales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.⁵⁵

⁵⁴La función revisora de la Cuenta Pública es una posición trascendental del Estado moderno democrático. Constituye un instrumento de control financiero, económico o hacendario, el cual complementa a la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el PEF, una vez aprobadas las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo.

Francisco Berlín Valenzuela piensa que dentro de las funciones del Parlamento, la financiera es la actividad más importante, por estar referida a los aspectos generales de la hacienda pública y de la economía de un país, otorgando al órgano parlamentario considerable poder, al realizar una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos federales. *Vid.*, Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión), p. 136.

Respecto de la función financiera del parlamento, Pablo de Bufala-Ferrer Vidal hace ver que tiene un origen histórico anterior a la legislativa que surge como compensación al consentimiento de los Parlamentos a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones personales. *Vid.*, Bufala-Ferrer Vidal, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999, p. 11.

⁵⁵El ciclo presupuestario implica cuatro etapas, a saber: formulación, aprobación, ejecución y fiscalización. La primera se refiere al procedimiento de elaboración del proyecto de PEF, función que compete, en exclusiva, al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta etapa culmina cuando el Ejecutivo entrega a la Cámara de Diputados el proyecto de PEF, a más tardar el 8 del mes de septiembre de cada año -o el 15 de diciembre, cuando inicie encargo el Presidente de la República-. La segunda fase alude a la aprobación del PEF, por parte de la Cámara de Diputados, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Esta etapa lleva un término aproximado de tres meses, que inicia cuando el Ejecutivo presenta el proyecto de PEF, a más tardar el 8 de septiembre, y concluye a más tardar el 15 de noviembre siguiente -salvo cuando inicie encargo el Presidente de la República, en que lleva un brevísimo lapso-. La tercera etapa consiste en el ejercicio del gasto público federal, que deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales. Esta etapa es anual (del 1º de enero al 31 de diciembre) y comprende, en esencia, el manejo y aplicación que de los recursos federales realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, así como las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en el presupuesto aprobado. Por último, la cuarta etapa, que cierra el ciclo presupuestal, y que radica en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados, lo cual se lleva a cabo

Para cumplir con esa atribución, el propio Código Supremo establece que la Cámara de Diputados se apoye en la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La ASF tiene un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara o, en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir al órgano legislativo un informe del resultado de la revisión.

Para esos efectos, el Ejecutivo Federal presentará a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del año anterior, dentro de los diez primeros

una vez que se ha ejercido el presupuesto. Para ello, el Ejecutivo Federal presenta la Cuenta Pública del año anterior, dentro de los diez primeros días del mes de junio, para que el órgano legislativo conozca los resultados de la gestión financiera y compruebe si esa gestión se ha ajustado a los criterios señalados por el PEF y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Esta etapa implica que, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de la entrega de la Cuenta Pública, la ASF rinda a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, el Informe de la Revisión de la Cuenta Pública.

De esas cuatro fases, la de fiscalización evidencia una atribución de control muy relevante de la Cámara de Diputados porque, como señala Gabino Fraga, para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de las entidades que ejercen el gasto público federal, no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la Ley de Ingresos y a las autorizaciones del PEF, sino que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido y, en su caso, fincar las responsabilidades por los daños y perjuicios que sufra la Hacienda Pública Federal. *Vid.*, Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 346.

En relación con las etapas del ciclo presupuestal *Vid.*, Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, pp. 34 a 65; Reyes Tépac, Marcial, “Las funciones de la Cámara de Diputados en el ciclo presupuestario en México”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria/ proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003, pp. 39 a 61; Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1993 (2ª. edición), pp. 566 a 568; Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2002 (2ª. edición), pp. 92 y 93; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 221; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “La aprobación del presupuesto y el papel del legislativo”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003, pp. 79 a 82, y Orratia, Arellano, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2001 (2ª. edición), pp. 244 y 245.

días del mes de junio, plazo que se podrá ampliar cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales.

Ahora bien, en cuanto a la fiscalización del Ramo 33, es de destacar que el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, de la CPEUM faculta, explícitamente, a la ASF para revisar los recursos federales ejercidos por entidades federativas y municipios.

Esta atribución constitucional tiene su origen en el Decreto publicado el 30 de julio de 1999, por el que se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM, dando origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en sustitución de la otrora Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), generando el inicio de un nuevo sistema de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal, aplicable a partir de la revisión de la Cuenta Pública del 2001.

Cabe destacar que la aludida reforma de 1999 adiciona una Sección IV al Capítulo II del Título Tercero, de la Constitución General de la República, desarrollando en el artículo 79 las normas relativas a la nueva estructura y funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, especificando en el párrafo segundo de la fracción I, de ese dispositivo, la atribución de la ASF para fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios. Eso resulta novedoso, porque antes de dicha reforma la ley secundaria (artículo 3, fracción III, de la LOCMH) concedía esas facultades, y no así el texto constitucional, además de que estaba limitada la fiscalización de subsidios.

El artículo 79 establece:

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de

los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades

competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo. (Las negrillas son nuestras).

También es de anotar que el mencionado Decreto de 1999, en sus artículos Segundo y Tercero Transitorios, fija el régimen transitorio para la aplicación de la innovación constitucional.

Conforme a esos Transitorios, las cuentas de los años 1998, 1999 y 2000 se revisarían conforme al sistema anterior al vigente. A partir de la revisión de la Cuenta Pública de 2000 se aplica la nueva normatividad. Según el artículo Segundo Transitorio:

- La entidad de fiscalización superior de la Federación inicia sus funciones el 1 de enero del año 2000;
- La revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 79 reformado, se llevan a cabo, en los términos del propio Decreto, a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001;
- La entidad de fiscalización superior de la Federación revisará la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de dicho Decreto, y
- Las referencias que en dichas disposiciones se haga a la CMH de la Cámara de Diputados, se entenderán hechas a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

De conformidad con el artículo Tercero Transitorio:

- En tanto la entidad de fiscalización superior de la Federación no empezara a ejercer las atribuciones, la CMH continuaría ejerciendo las atribuciones que tenía conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás atribuciones jurídicas aplicables vigentes hasta antes de la entrada en vigor del citado Decreto;
- Los servidores públicos de la CMH no serán afectados en forma alguna en sus derechos laborales con motivo de la entrada en vigor del Decreto y de las leyes que en consecuencia se emitan; y,
- Una vez creada la entidad de fiscalización superior de la Federación, todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales en general de la CMH, pasan a formar parte de dicha entidad.

De este modo, aunque la ASF inició sus funciones el 1 de enero del año 2000, la revisión de la Cuenta Pública de ese año y anteriores (1998, 1999 y 2000) quedaron normadas por las disposiciones vigentes previamente a la referida reforma constitucional, operando el nuevo régimen a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2001.⁵⁶

⁵⁶Cabe señalar que, en síntesis, la reforma constitucional de 1999 vino a determinar:

En el nuevo sistema, la ASF tiene la peculiaridad de gozar de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, atributos establecidos en el propio texto constitucional.⁵⁷

Ahora bien, en complemento a la reforma constitucional de 1999, se expidió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), publicada el 31 de diciembre de 2000, la cual tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.

Dicha Ley, en el tema que nos ocupa, en su artículo 2, fracción VI, señala como “Entidades fiscalizadas”, a *“las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales”*.

En armonía con tal precepto, otros numerales como el 1°, 3°, 4°, 14, fracciones I, II, VI y VII, 16, fracciones V, IX, X, XII y XVIII, 24, 25, 33, 34, 74, fracciones I, IV, X, XII, XVI, XVII, y 77, fracciones I, II, III, V y VI, también reglan

- La modificación de la fracción XXIV del artículo 73, con la finalidad de ampliar la facultad legislativa del Congreso de la Unión, no sólo para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, sino para emitir todas aquellas leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal;
- La conservación de la fracción II del artículo 74, concerniente a la vigilancia de la ASF, pero con diferente redacción, para dejar clara la relación de esa entidad fiscalizadora con la Cámara de Diputados;
- La derogación la fracción III del 74 constitucional, remitiendo su materia al nuevo artículo 79, para lo cual, se adiciona una Sección Cuarta al Capítulo II, del Título Tercero, de la Constitución Federal, desplegándose en ese artículo las normas relativas a la nueva estructura y funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, fin de permitir que en un solo precepto constitucional se fijen las bases de su organización y funcionamiento; y,
- La precisión, en la fracción IV del artículo 74 constitucional, de que si la entidad de fiscalización superior, del examen que realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, determinará las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

⁵⁷*Vid.*, el Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF del 30 de julio de 1999. La reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Federal sentó las bases constitucionales para que el Congreso de la Unión expidiera la ley reguladora de la organización de la entidad superior de fiscalización, partiendo de un nuevo esquema de fiscalización que requería regular de manera más eficiente, transparente y oportuna la revisión de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, y precisaba de la creación de normas secundarias para dar forma a la estructura, organización y funcionamiento de la entidad de fiscalización superior. El proyecto de LFSF quedó inscrito en el principio democrático del equilibrio de poderes y del fortalecimiento del órgano legislativo, para garantizar una eficacia plena en el manejo y aplicación de los recursos que conforman la Hacienda Pública Federal.

la fiscalización de los recursos federales del Ramo 33.

De esos preceptos, los artículos 33 a 35 conforman el Título Tercero “De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares”, en un Capítulo Único, con disposiciones enderezadas a la fiscalización del Ramo 33, en tres aspectos:

1. El establecimiento de procedimientos de coordinación entre las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que, en ejercicio de sus atribuciones, colaboren con la ASF en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios, así como en la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios, con cargo a recursos federales.
2. La celebración de convenios con las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con sujeción a los cuales la ASF acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios; y,
3. El fincamiento de responsabilidades y aplicación de sanciones por la ASF cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal por el ejercicio indebido de esos recursos; además de la promoción, ante los órganos competentes, de las responsabilidades civiles, políticas, administrativas y penales, a que hubiere lugar.

Los artículos 33 a 35, literalmente, establecen:

Artículo 33.- *Para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.*

Dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de

la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales.

Artículo 34.- *El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios.*

Artículo 35.- *Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.*

En relación con la fiscalización de recursos federales ejercidos por Entidades Federativas y Municipios, y con el régimen aplicable a partir de la revisión de la Cuenta Pública del 2001, es pertinente apuntar que:

- El PEF para el Ejercicio Fiscal 2001, en el Título Segundo “*Del Federalismo*”, Capítulo I “*De las Aportaciones Federales*”, en el artículo 9 determina que la Cámara de Diputados, por conducto de la entidad de fiscalización superior de la Federación, y de conformidad con las disposiciones aplicables, podrá fiscalizar los recursos correspondientes a Ramo General 33 “*Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*”, con la finalidad de determinar que el ejercicio del gasto se realice con transparencia, eficiencia, eficacia y de manera exclusiva a los fines previstos en la LCF.

Asimismo, señala que la ASF podrá celebrar convenios con los respectivos órganos de vigilancia de las legislaturas de las entidades federativas, para coordinar las acciones para la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, en los términos de dicha Ley.⁵⁸

⁵⁸ *Vid.*, el artículo 9 del PEF para el Ejercicio Fiscal del año 2001, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2000.

- El PEF para el Ejercicio Fiscal 2002, en el Título Segundo “*Del Federalismo*”, Capítulo I “*De las Aportaciones Federales*”, en el artículo 7, dispone que la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, deberá acordar con los respectivos órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas locales, medidas para que la comprobación del ejercicio de los recursos del Ramo General 33 se realice en los términos de las disposiciones presupuestarias federales, previendo el establecimiento, por parte de las entidades federativas, de una cuenta específica por cada Fondo de aportaciones, que identifique los recursos públicos federales, así como otras acciones que permitan fiscalizar el ejercicio de dichos recursos, sin que ello implique limitaciones o restricciones en la administración y ejercicio de los mismos.⁵⁹
- El PEF para el Ejercicio Fiscal 2003, en el Título Segundo “*Del Federalismo*”, Capítulo I “*Disposiciones Generales*”, en su artículo 9 establece que la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, deberá fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales a que se refiere ese Título, en los términos de los artículos 16, fracción XVIII; 33 y 34 de la LFSF.⁶⁰

De la misma forma, indica que tratándose de los recursos correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, acordará con los respectivos órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas o de las legislaturas estatales, según sea el caso, lo siguiente:

1. Los procedimientos de coordinación para que en el ejercicio de las atribuciones de control que los órganos técnicos de fiscalización locales tengan conferidas, colaboren con la ASF en la fiscalización de la aplicación correcta de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y, en su caso, por sus municipios;

⁵⁹*Vid.*, el artículo 7 del PEF para el Ejercicio Fiscal 2002, publicado en el DOF el 1 de enero de 2002.

⁶⁰*Vid.*, el artículo 9 del PEF para el Ejercicio Fiscal 2003, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2002.

2. La apertura por parte de las entidades federativas de una cuenta bancaria específica para cada fondo que identifique los recursos públicos federales, así como otras acciones que permitan fiscalizar el ejercicio de dichos recursos, a efecto de garantizar que se apliquen con eficiencia, eficacia y honradez, conforme lo dispone el artículo 134 de la CPEUM, sin que ello implique limitaciones o restricciones en la administración y ejercicio de los mismos; y
3. La aplicación, conforme a las reglas que establezca la ASF, de los recursos previstos en el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, que se destinarán a los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales, para la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos federales.⁶¹

El aludido precepto, también dispone que las erogaciones del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado se distribuirán, con cargo al presupuesto de la ASF, en proporción directa a los recursos que cada entidad federativa reciba por concepto de los ramos 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” y 39 “Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”.

Finalmente, especifica que las acciones para la fiscalización de los recursos públicos federales que se acuerden, se realizarán sin perjuicio de que la ASF ejerza directamente las atribuciones que le confiere la LFSF.

- El PEF para el Ejercicio Fiscal 2004, en el Título Segundo “*Del Federalismo*”, Capítulo I “*Disposiciones Generales*”, artículo 11, dispone que para la revisión del ejercicio de los recursos a que se refiere dicho Título, la Cámara de Diputados se apoyará en la ASF, quien deberá fiscalizar dichos recursos, en los términos de los artículos 16, fracciones I y XVIII; 33 y 34 de la LFSF.⁶²

⁶¹Los órganos técnicos de fiscalización locales deberán destinar por lo menos el 50 por ciento de los recursos que reciban, para la fiscalización de los recursos correspondientes a los fondos de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

⁶²*Vid.*, el artículo 11 del PEF para el Ejercicio Fiscal 2004, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2003.

Asimismo, indica que en el caso de los recursos correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, la ASF determinará, escuchando la opinión de los respectivos órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas o de las legislaturas estatales, según sea el caso:

1. Los procedimientos de coordinación para que, en el ejercicio de las atribuciones de control que los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales tengan conferidas, colaboren con la ASF en la fiscalización de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos y ejercidos por las entidades federativas y, en su caso, por sus municipios; y

2. La apertura por parte de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de una cuenta bancaria específica para cada fondo que identifique los recursos públicos federales, incluyendo sus productos financieros, así como otras acciones que permitan fiscalizar el ejercicio de dichos recursos, a efecto de garantizar que se apliquen con eficiencia, eficacia y honradez, conforme lo dispone el artículo 134 de la CPEUM, sin que ello implique limitaciones o restricciones en la administración y ejercicio de los mismos.

El precepto en cita dispone que la ASF podrá acordar con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales, tomando en consideración el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado.

Y establece que para efectos de la fiscalización de los recursos públicos federales, dichos recursos deberán registrarse presupuestaria y contablemente con arreglo a los principios básicos de contabilidad gubernamental. Con base en dichos registros se realizará la rendición de cuentas conforme a los criterios que establezca la ASF, en los términos del citado artículo.

Además, señala que las acciones para la fiscalización de los recursos públicos federales, se realizarán sin perjuicio de que

la ASF ejerza directamente las atribuciones que le confiere el artículo 79 de la CPEUM, así como las fracciones IX y XI del artículo 16 de la LFSF y las demás disposiciones aplicables. En último lugar, ordena que las dependencias, entidades y la Cámara de Diputados no puedan transferir recursos a las entidades federativas si no es a través de las Tesorerías de los Gobiernos Estatales.

- El PEF para el Ejercicio Fiscal 2005, en el Título Tercero “*Del Federalismo y Desarrollo Regional*”, Capítulo I “*Disposiciones Generales*”, artículo 55, dispone que para la revisión del ejercicio de los recursos a que se refiere dicho Título, la Cámara de Diputados se apoyará en la ASF, quien deberá fiscalizar dichos recursos, en los términos de los artículos 16, fracciones I y XVIII; 33 y 34 de la LFSF.

Señala que tratándose de los recursos correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, la ASF determinará, escuchando la opinión de los respectivos órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas o de las legislaturas locales, según sea el caso, lo siguiente:⁶³

1. Los procedimientos de coordinación para que, en el ejercicio de las atribuciones de control que los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales tengan conferidas, colaboren con la ASF en la fiscalización de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos y ejercidos por las entidades federativas y, en su caso, por sus municipios; y

2. La apertura por parte de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de una cuenta bancaria específica para cada fondo que identifique los recursos públicos federales, incluyendo sus productos financieros, así como otras acciones que permitan fiscalizar el ejercicio de dichos recursos, a efecto de garantizar que se apliquen con eficiencia, eficacia y honradez, conforme lo dispone el artículo 134 de la CPEUM, sin que ello implique limitaciones o restricciones en la administración y ejercicio de los mismos.

Dichos recursos deberán registrarse presupuestaria y contablemente con arreglo a los principios básicos de contabilidad gubernamental.

⁶³*Vid.*, el artículo 55 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, publicado en el DOF el 20 de diciembre de 2004.

Con base en dichos registros se realizará la rendición de cuentas conforme a los criterios que establezca la ASF, en los términos del dicho artículo.

Además, señala que las acciones para la fiscalización de los recursos públicos federales se realizarán sin perjuicio de que la ASF ejerza directamente las atribuciones que le confiere el artículo 79 de la CPEUM, así como las fracciones IX y XI del artículo 16 de la LFSF y las demás disposiciones aplicables.

Por último, indica que las dependencias, entidades y la Cámara de Diputados no podrán transferir recursos a las entidades federativas si no es a través de las tesorerías de estas últimas.

- El PEF para el Ejercicio Fiscal 2006, en el Título Segundo “Del Federalismo”, Capítulo I “Disposiciones Generales”, artículo 12, establece que para la revisión del ejercicio de los recursos a que se refiere dicho Título, la Cámara de Diputados se apoyará en la ASF, la cual deberá fiscalizar dichos recursos, en los términos de los artículos 16, fracciones I y XVIII; 33 y 34 de la LFSF.⁶⁴

Asimismo, previene que tratándose de los recursos correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, la ASF determinará, escuchando la opinión de los respectivos órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas o de las legislaturas locales, según sea el caso, lo siguiente:

1. Los procedimientos de coordinación para que, en el ejercicio de las atribuciones de control que los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales tengan conferidas, colaboren con la ASF en la fiscalización de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos y ejercidos por las entidades federativas y, en su caso, por los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y

2. La apertura, por parte de las entidades federativas y, en su

⁶⁴ *Vid.*, el artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, publicado en el DOF el 22 de diciembre de 2005.

caso, por los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de una cuenta bancaria específica para cada fondo que identifique los recursos públicos federales, incluyendo sus productos financieros, así como otras acciones que permitan fiscalizar el ejercicio de dichos recursos, a efecto de garantizar que se apliquen con eficiencia, eficacia y honradez, conforme lo dispone el artículo 134 de la CPEUM, sin que ello implique limitaciones o restricciones en la administración y ejercicio de los mismos.

El precepto en mención establece que para efectos de la fiscalización de los recursos públicos federales, dichos recursos deberán registrarse con apego a los principios básicos de contabilidad gubernamental. Con base en los registros se realizará la rendición de cuentas en los términos de las disposiciones aplicables.

Igualmente, señala que las acciones para la fiscalización de los recursos públicos federales, se realizarán sin perjuicio de que la ASF ejerza directamente las atribuciones que le confiere el artículo 79 de la CPEUM, así como las fracciones IX y XI del artículo 16 de la LFSF y las demás disposiciones aplicables.

Finalmente, expresa que las dependencias y entidades no podrán transferir recursos a las entidades federativas si no es a través de las Tesorerías de estas últimas.

- El PEF para el Ejercicio Fiscal 2007, en el Título Segundo “*Del Federalismo*”, Capítulo Único “*De los recursos federales transferidos a las entidades federativas y a los municipios*”, artículo 10, instituye que para la revisión del ejercicio de los recursos federales realizado por las entidades federativas y, en su caso, por los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la ASF fiscalizará dichos recursos en los términos de los artículos 16, fracciones I y XVIII; 33 y 34 de la LFSF.⁶⁵

⁶⁵ *Vid.*, el artículo 10 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2006.

Indica que la ASF deberá publicar en el DOF, a más tardar el último día hábil de febrero, las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, el cual tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, así como a los recursos federales aprobados en el PEF 2007 para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, correspondientes a subsidios y a los convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación.

Para tal efecto, el citado numeral ordena que la ASF deberá enviar para opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF de dicha Cámara, el proyecto de convenio y de reglas de operación del Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado, a más tardar el último día hábil de enero.

Las reglas de operación del Programa deberán contener los criterios normativos y metodológicos para las auditorías, así como los procedimientos y métodos necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos federales, en las que participarán los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales.

Los subsidios aprobados en el PEF 2007 para el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, así como los recursos a que se refiere el artículo 82, fracción XI, de la LFPRH, destinados a la fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas a través de convenios de reasignación, deberán sujetarse para su aplicación a las reglas de operación de dicho Programa.

Los subsidios del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado y aquellos recursos ministrados a las entidades federativas a través de los convenios a que hace referencia el párrafo anterior, deberán destinarse exclusivamente para actividades relacionadas directamente con la revisión y fiscalización de los recursos federales a que se refiere el citado artículo, por lo que no podrán destinarse para la adquisición

o arrendamiento de bienes inmuebles ni muebles de oficina distintos a equipos informáticos.

La distribución por entidad federativa de los subsidios del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado deberá ser publicada en el DOF y en el periódico oficial de la entidad federativa que corresponda, junto con las reglas de operación de dicho Programa. Dichos subsidios serán ministrados por la Tesorería de la Federación a los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales, a través de las tesorerías de las entidades federativas, en los términos de los convenios previamente suscritos entre éstos y la ASF.⁶⁶

La ASF y los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales deberán publicar, en sus respectivas páginas de Internet, informes trimestrales sobre la aplicación de los recursos de dicho Programa, en los términos que establezcan las reglas de operación del mismo.

Los subsidios del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado equivalen al uno al millar del monto total para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, aprobado en el PEF del año 2006, se distribuirán entre las entidades federativas, considerando como factor de equidad 6 millones de pesos para cada una de ellas, y el resto en proporción directa a los recursos aprobados en el PEF del año 2006 para cada entidad federativa, del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Los recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado que reciban los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales deberán aplicarse, por lo menos en un 33 por ciento, para la fiscalización de los recursos correspondientes a los fondos de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

La ASF deberá contemplar en el contenido de su Programa Anual de

⁶⁶Los subsidios del Programa que, al final del ejercicio, no hayan sido devengados por dichos órganos, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación.

Auditorías, Visitas e Inspecciones, aquellas que se prevea realizar por los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales con recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado.

El cumplimiento de los objetivos del Programa Anual de Auditorías deberá ser informado en el mes de septiembre a la Comisión de Vigilancia de la ASF, a efecto de que ésta cuente con elementos para realizar la evaluación a que se refiere la fracción VII del artículo 67 de la LFSF. Asimismo, la Comisión de Vigilancia de la ASF, deberá remitir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados a más tardar el primer día hábil de octubre, información relevante respecto al cumplimiento de los objetivos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, a fin de considerarla para la aprobación del PEF del siguiente ejercicio fiscal.

La ASF y la Secretaría de la Función Pública deberán coordinarse a efecto de evitar la duplicidad de acciones y recursos en el desarrollo de las auditorías que se realizan a los gobiernos de las entidades federativas, con motivo del ejercicio de recursos federales.

Ahora bien, a lo anterior es pertinente insistir en que conforme a la reforma constitucional de 1999, la inspección de los recursos federales de las cuentas de los años 1998, 1999 y 2000, correspondió a un sistema en el cual la entonces CMH carecía de autonomía técnica y de gestión, y estaba bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, la cual podía ordenarle la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública. El nuevo sistema rige a partir de la revisión de la Cuenta Pública del 2001.

En efecto, en dicho sistema anterior a la innovación constitucional de 1999, la CMH no podía fincar directamente responsabilidades, sus facultades se limitaban a promover ante las autoridades competentes: a) el fincamiento de las responsabilidades; b) el cobro de las cantidades no percibidas por Hacienda Pública Federal o por la del Departamento del Distrito Federal; c) el pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal; y, d) la ejecución de los actos, convenios o contratos que afectaran a los programas, subprogramas y partidas presupuestarias.⁶⁷

⁶⁷La LOCMH, en el artículo 3, fracción IX, facultaba a la CMH a promover ante las autori-

Pero sobre todo, en ese régimen la Constitución Federal no contemplaba la facultad de fiscalizar los recursos transferidos a entidades federativas, municipios y particulares. Era una ley secundaria, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH), la que concedía atribuciones a la entonces CMH, ceñidas a la fiscalización de subsidios y su aplicación al objeto autorizado (fracción III del artículo 3 de la mencionada LOCMH).

En añadidura, la LCF, vigente en 1998, en el artículo 42, señalaba que las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa, serían las responsables exclusivas de ejercer la vigilancia directa que correspondiera, para constatar la correcta aplicación de los recursos que recibieran de los Fondos de Aportaciones Federales, y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.

También instituía que las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurrieran las autoridades locales o municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en el mencionado Capítulo V, serían sancionadas en términos de la legislación federal.

Palabra por palabra, decía el referido numeral:

ARTÍCULO 42.- Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que

dades competentes el fincamiento de responsabilidades, sin poder fincar directamente responsabilidad alguna, ni aplicar multas o sanciones.

La LOCMH facultaba a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados para: recibir de la Comisión Permanente, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal; turnar la Cuenta Pública a la CMH, para su revisión; ordenar a la Contaduría Mayor la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública; presentar a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe previo que le remitía la CMH; presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, recibida el año anterior; someter a consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto anual de la CMH; estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto, mensual y revisar las cuentas anual y mensual de la CMH; establecer la organización y expedir el Reglamento Interior de la CMH; proponer a la Cámara de Diputados la terna para el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda; proponer a la Cámara de Diputados el nombramiento del personal de confianza de la CMH, y la remoción de aquél y de éste; autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base de la Contaduría Mayor de Hacienda; y, ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda.

se refiere este Capítulo, reciban las entidades federativas y en su caso los Municipios, y sus accesorios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37 y 40 de esta Ley.

Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y en su caso de los Municipios que las reciban, de conformidad a la legislación que les sea aplicable.

Las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa, serán responsables exclusivas de ejercer la vigilancia directa que corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciban de tales Fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades locales o municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en este Capítulo, serán sancionadas en términos de la legislación federal.

A lo que antecede, es de mencionar que en 1999, la LCF, por reforma ocurrida el 31 de diciembre de 1998, precisó las etapas e instancias competentes para intervenir en la supervisión y vigilancia de los recursos de aportaciones federales.

Esas pautas quedaron plasmadas en el artículo 46 del citado ordenamiento, cuyo texto era el siguiente:

Artículo 46.- *Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de esta Ley.*

Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos.

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales según corresponda.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos.

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,

IV.- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere

este capítulo, la misma se realizará en términos del artículo 3o., fracción III, de su Ley Orgánica.

Cuando las autoridades Estatales o Municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades Locales o Municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en este Capítulo, serán sancionadas en los términos de la legislación federal, por las autoridades Federales, en tanto que en los demás casos dichas responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.

En términos del precepto transcrito -que dicho sea de paso estuvo en vigor hasta diciembre del año 2006-, las distintas etapas e instancias competentes en la supervisión y vigilancia de la administración y ejecución de los recursos de aportaciones federales, eran las siguientes:

- Desde el inicio del proceso de presupuestación y entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora de la Función Pública) es la competente para supervisar.
- A partir de que las entidades federativas y los Municipios reciben los recursos y los erogan totalmente, son las propias autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las entidades federativas o municipales, las facultadas para llevar a cabo la fiscalización respectiva.

- La CMH de la Cámara de Diputados, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal, es la competente para verificar que las dependencias federales cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos, la misma se realizará en términos del artículo 3o., fracción III, de su Ley Orgánica.
- La Contaduría Mayor de Hacienda de cada Congreso Local debe fiscalizar, conforme a la legislación de las propias entidades federativas, que las dependencias del Ejecutivo local y los municipios cumplieron con las disposiciones legales y administrativas vigentes en la entidad federativa que corresponda, además de revisar que los recursos de los Fondos se aplicaron para los fines que prevé la LCF. • Cuando las autoridades estatales o municipales de control y supervisión se percaten que los Fondos no fueron aplicados conforme a sus fines, deben hacerlo del conocimiento inmediato a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de cada Congreso local, detecte que los recursos de los Fondos no fueron destinados a los fines establecidos en LCF, deberá hacerlo del conocimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Cabe destacar que la reforma publicada el 31 de diciembre de 1998 entró en vigor a partir del 1 de enero de 1999, época en que aún estaba vigente la LOCMH.

Por esa razón, la fracción IV del artículo 46 de la LCF, indicaba que la ejecución de los recursos de los Fondos de aportaciones federales, se realizaría en términos del artículo 3, fracción III de la LOCMH.⁶⁸

Ahora bien, unos meses después, en julio de 1999, se publicó la reforma constitucional que estableció el nuevo sistema en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal.

El Decreto de la reforma constitucional, previó un régimen transitorio en el cual la Cuenta Pública de 1998 -entregada a más tardar dentro de los diez primeros días del mes de junio de 1999-; la Cuenta Pública de 1999 -entregada dentro de los diez primeros días del mes de junio del año 2000-, y la Cuenta Pública del año 2000 -entregada dentro de los diez primeros días del mes de junio del año 2001- serían revisadas de acuerdo a la normatividad anterior a la reforma.

⁶⁸Vid., el artículo 3, fracción III, de la abrogada Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Cabe señalar que en el tema que nos ocupa, para esas tres cuentas públicas aplicó sin problema el artículo 46 de la LCF, para los efectos de la fiscalización del Ramo 33, conforme al sistema anterior al vigente.

Sin embargo, no sucedió lo mismo tratándose del nuevo régimen, vigente a partir de la Cuenta Pública del año 2001.

Las dificultades para la fiscalización de las aportaciones federales transferidas a entidades federativas y municipios empezaron a surgir cuando algunas autoridades locales opusieron, al ejercicio de las atribuciones de la ASF, el artículo 46 de la LCF, específicamente la fracción III del citado precepto, sosteniendo que la facultad de fiscalizar tales recursos competía a sus órganos locales exclusivamente, al formar parte de sus cuentas públicas.

Para claridad, transcribimos la referida fracción III del artículo 46 de la LCF:

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,

Y es que sucedió que terminado el régimen transitorio previsto por la reforma constitucional, el texto del artículo 46 de la LCF continuó en vigor.

Ello porque la LFSF, expedida en diciembre de 2000, si bien abrogó a la LOCMH, no derogó las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que la contravinieran o se le opusieran, dejando para el futuro tal derogación.

Así se puede leer en el artículo Transitorio Segundo de la LFSF, que a la letra indica:

*SEGUNDO.- Se aboga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, conforme a lo dispuesto en los transitorios subsecuentes y **se derogarán** todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que contravengan o se opongan a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (Las negrillas son nuestras).*

De ese modo, el artículo 46 de la LCF, salvo en la parte en que alude a la abrogada LOCMH, se mantuvo vigente hasta diciembre 2006.

Y valga decirlo desde ahora, aunque en diciembre 2006 el citado precepto pasa a ser el artículo 49 de la LCF, conserva la fracción III en el sentido que tenía anteriormente.

Así, en el régimen aplicable a partir de la revisión de la Cuenta Pública del 2001, con apoyo en los artículos 74, fracción IV, y 79 de la Constitución Federal, la ASF argumenta que ella es la encargada de la tarea de fiscalizar las aportaciones federales transferidas a entidades federativas y municipios. Por contrapartida, algunas autoridades locales sostenían, con fundamento en el artículo 46, fracción III, de la LCF, que el Congreso local, por conducto de su órgano de fiscalización local, conforme a sus propias leyes, es quien debía ser quien verificara que las dependencias del Ejecutivo local y de los municipios aplicaran los recursos de los fondos federales a los fines previstos por esa Ley y en el PEF.

Derivado de lo anterior, la ASF había venido celebrando anualmente convenios con la mayoría de los órganos de fiscalización estatales para la revisión de los recursos del Ramo 33. Ello con fundamento, entre otros preceptos, en los artículos 74, fracción IV, y 79 de la CPEUM; 2, fracción VI; 3; 16, fracción XVIII; 33; 34 y 74, fracción XVII, de la LFSF; así como en el Capítulo V de la LCF y en los artículos respectivos del PEF para el Ejercicio Fiscal correspondiente.

Sin embargo, en el caso de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Sonora, Sinaloa Oaxaca y Tamaulipas, la ASF encontró oposición para la celebración de los indicados convenios.⁶⁹

Y precisamente, tratándose de uno de esos estados, el de Oaxaca, es que los poderes ejecutivo y legislativo expresaron su negativa a celebrar convenios con la ASF, y se opusieron expresamente a la fiscalización, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2002, de los recursos federales del Ramo 33 ejercidos por ese Estado.

Ello dio origen a la Controversia Constitucional 42/2004, promovida por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el 8 de marzo de 2004, en contra del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a través de su Gobernador y Legislatura, la cual fue resuelta en sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), celebrada el 8 de agosto de 2006.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión impugnó el acuerdo de 7 de octubre de 2003, aprobado por la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Oaxaca y publicado por el gobernador en el Periódico Oficial

⁶⁹ Vid., la *Memoria de los Trabajos de Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2002*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, Distrito Federal, 2004, p. 615.

del Estado, el 11 del mismo mes y año, que en su parte central marcó que:

“... la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación apege sus funciones a lo ordenado por el artículo 46, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, toda vez que resulta violatorio y se atenta contra la soberanía del estado de Oaxaca, pretender efectuar auditorías sin fundamento legal alguno, y en contravención a las disposiciones que se refieren al control, supervisión, vigilancia y fiscalización del manejo de dichos recursos por cada autoridad y cada nivel de gobierno que expresamente establece el ordenamiento antes citado, para cada etapa que la misma ley establece desde su presupuestación hasta la total erogación.”

También impugnó la negativa expresada el 27 de enero de 2004, por los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Oaxaca, a la ejecución por parte de la ASF, de la revisión de los recursos previstos para el Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, ejercidos por esa entidad federativa durante 2002 con cargo al Fondo de Infraestructura Social Estatal.

En la Controversia, los órganos demandados reconviniéron a la Cámara de Diputados y a la ASF, su órgano de apoyo en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública Federal, a la cual la SCJN le reconoció legitimación pasiva.

La Cámara de Diputados y la ASF argumentaron, substancialmente, que la negativa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca a la fiscalización por parte de la ASF vulneraba, entre otros, los siguientes artículos: 40 y 41 de la CPEUM, al romper con la forma de estado federal consagrada en dichos preceptos por el Constituyente Originario; el artículo 74 fracciones II y IV, de la misma Ley Fundamental, al impedir que la Cámara de Diputados coordine y evalúe la actuación de la ASF, órgano en que se apoya para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; el artículo 79 de la Carta Magna que delimita directamente las facultades que corresponden a la ASF, como un órgano con autonomía técnica y de gestión; que ese artículo 79 fracción I, párrafo segundo, faculta expresamente a la ASF para examinar el correcto ejercicio de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares; y el artículo 124 constitucional, porque son competencia de la Federación todas aquellas facultades que la Ley Fundamental le confiere expresamente.

Por su parte, los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca replicaron, en esencia, que la ASF debía apegar sus funciones a lo ordenado por la fracción III del artículo 46, de la LCF (actualmente modificado, pero con su equivalente en el vigente artículo 49 de la misma LCF), según el cual el Auditor Superior de la Federación no tendría facultades para llevar a cabo ese tipo de verificaciones, sino que el que tiene facultades para auditar y fiscalizar la cuenta pública estatal únicamente sería el Congreso del Estado de Oaxaca.

La SCJN determinó darle la razón a la Cámara de Diputados y a la ASF, porque de conformidad con el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional, la ASF tiene facultades para examinar el correcto ejercicio de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, pues se trata de una atribución instituida en forma expresa por la norma fundamental, y su cumplimiento no está sujeto a otras leyes de rango inferior, a las cuales sólo corresponde hacer operativa esa obligación, sin poder restarle eficacia y mucho menos contrariarla, conforme al elemental principio de supremacía constitucional.

De manera que si no existe otro precepto de la propia Ley Fundamental que condicione el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga a la ASF, debe estarse al mandato categórico que le ordena examinar si el gasto público federal que se entregó a los estados, a los municipios e incluso a los particulares, se administró con eficiencia, eficacia y honradez a fin de satisfacer los objetivos para los que fue destinado, para lo cual podrá investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Asimismo, la SCJN razonó que:

- El artículo 79 constitucional, lejos de establecer algún requisito o condición para el ejercicio de las atribuciones de la ASF, dispone en su penúltimo párrafo la obligación a cargo de los entes fiscalizados de facilitar los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones, de manera tal que esta regla reafirma el compromiso que deben adquirir los poderes estatales -entre otras autoridades- a permitirle a dicha entidad que materialice sus atribuciones,

brindándole los apoyos institucionales necesarios para el logro de sus fines.

- No debe entenderse como una limitante para el ejercicio de las facultades de la ASF, lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional, en el sentido de que las legislaturas de los Estados revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas municipales; o bien lo dispuesto en el primer párrafo del inciso c), de la fracción V, de la Base Primera, del Apartado C, del artículo 122, también de la Constitución Federal que otorga la misma atribución a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para revisar la cuenta pública de este último.

Ello porque en ambos casos la finalidad que persiguen las autoridades locales es distinta de la que realiza la ASF, pues mientras que las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal orientan su función revisora estrictamente en relación con la cuenta pública municipal, estatal o del Distrito Federal -según se trate del ente mencionado- la ASF tiene como objeto específico determinar las posibles afectaciones a la Hacienda Pública Federal y su resarcimiento, como lo establece, expresamente, la fracción IV del artículo 79 constitucional.

Esa distinción permite concluir que tanto la Federación como las legislaturas estatales tienen la posibilidad de examinar el resultado de la aplicación de los recursos federales que les fueron asignados a los estados y municipios, cuyo fin presupuestal se encuentra destinado desde que se erogan, correspondiendo a la ASF determinar si hubo algún daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal.

Por su parte, a los poderes legislativos locales tocará verificar cómo se aplicó el mismo patrimonio dentro del marco de la cuenta pública respectiva.

Asimismo, la actividad que despliegue la ASF tendrá como finalidad determinar los posibles daños y perjuicios que pudieran afectar a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las

indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

- Pese a que el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional le concede expresa y directamente a la ASF la posibilidad de verificar el correcto ejercicio de las aportaciones federales, ello no debe conducir a una intrusión que, sin previo aviso, irrumpa en la administración pública estatal, colocando a las autoridades locales en una situación de subordinación respecto del orden federal, ya que además de la garantía con que cuenta toda persona de ser notificada de cualquier acto de molestia, los estados gozan de la facultad de autorregularse en lo que no contravengan el Pacto Federal, signo inequívoco de soberanía que manda que cualquier autoridad ajena a su gobierno tenga la obligación ineludible de respetar la legislación interior de quienes integran la Unión, circunstancia que explica que en el PEF de 2002 -génesis de la auditoría de la controversia- se haya dispuesto en el artículo 7º, párrafo tercero, un trabajo de coordinación entre la ASF y las autoridades locales.⁷⁰

⁷⁰El citado artículo 7 del PEF 2002, inserto en el Título Segundo del Federalismo, Capítulo I “De las Aportaciones Federales”, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 7. *El gasto programable previsto para el Ramo General 33 portaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el artículo 3 de este Decreto, se distribuye conforme a lo establecido en el Anexo I de este Presupuesto. El resultado de la distribución entre las entidades federativas, de los recursos que integran los fondos a que se refiere este artículo, se presenta en el tomo II B de este Presupuesto, con excepción del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, cuya distribución se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.*

La Cámara, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, deberá acordar con los respectivos órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas locales, medidas para que la comprobación del ejercicio de los recursos del Ramo General 33 se realice en los términos de las disposiciones presupuestarias federales, previendo el establecimiento por parte de las entidades federativas de una cuenta específica por cada fondo que identifique los recursos públicos federales, así como otras acciones que permitan fiscalizar el ejercicio de dichos recursos, sin que ello implique limitaciones o restricciones en la administración y ejercicio de los mismos.

Esa interpretación constitucional da sentido a los artículos 33 a 35 de la LFSF, que conforman el Título Tercero “De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares”, en el entendido de que el legislador supuso la posibilidad de celebrar convenios para conciliar las obligaciones de la Federación en esta materia y las de los Estados referentes a la custodia de su soberanía.

De ese modo, las propias normas constitucionales que facultan a la Cámara de Diputados, con apoyo en la ASF, para fiscalizar el ejercicio del gasto público federal, delegaron en las leyes secundarias la manera en que debe materializarse el ejercicio de esas atribuciones, cuya aplicación no sería posible únicamente con el texto constitucional, sin pormenorizar todos aquellos procedimientos que faciliten su aplicación y alejen cualquier interpretación confusa que pudiera derivar de la brevedad de la Norma Fundamental.

De ahí que a fin de dar operatividad a los artículos 74 fracción IV, y 79 de la CPEUM, se publicó en el DOF de 29 de diciembre de 2000 la LFSF, en cuyo Título Tercero “De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares” estableció un Capítulo Único, integrado por los artículos 33 a 35, en el que la primera de esas normas señala la posibilidad a cargo de la ASF de proponer los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que en ejercicio de las atribuciones que éstas tengan conferidas, colaboren con la ASF en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales ejercidos por esos órdenes de gobierno. El artículo 34 dispone la celebración de convenios con las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con sujeción a los cuales la ASF acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios, lo cual podría facultar a la ASF para que con personal a su cargo fiscalice directamente los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios. Finalmente, el artículo 35 señala que en caso de que se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal, por el

ejercicio indebido de esos recursos, la ASF podrá proceder a fincar directamente responsabilidades y aplicar de sanciones, y aun promover, ante los órganos competentes, las responsabilidades civiles, políticas, administrativas y penales, a que hubiere lugar.

En complemento de esos preceptos, el artículo 16 fracciones V y XVIII, y 74 fracción XVII, de la propia LFSF regulan la propuesta de convenios de coordinación con las legislaturas de las entidades federativas, así como su celebración con la ASF, como el medio para que, en un ambiente de colaboración, se fiscalice el adecuado manejo de las aportaciones federales.

Sin embargo, atendiendo al mandato categórico del párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional, no es aceptable suponer que la ausencia de tales convenios conduzca a la inmovilidad de la ASF en relación con las aportaciones federales que ejercen las entidades federativas y municipios, pues debe entenderse que esa facultad de fiscalización constitucionalmente corresponde a la ASF, lo cual significa que no necesariamente se requiere de la anuencia de las autoridades estatales para desarrollar la tarea de fiscalización respectiva, sino que si la legislatura local no considera adecuado actuar bajo reglas convencionales, será suficiente con solicitar la colaboración administrativa de los poderes locales para proceder a verificar el correcto ejercicio de esos recursos. Ello en términos del penúltimo párrafo del artículo 79 constitucional que establece: *“Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.*

- El artículo 46 fracción III de la LCF no impide a la ASF auditar las aportaciones federales ya que dicha norma, cuyo origen es anterior a la reforma constitucional de 1999, en todo caso debe interpretarse en lo que sea compatible con la LFSF, como complementaria de lo que ésta prescribe.

Conforme a la LFSF y al artículo 46, fracción III, de la LCF, corresponde tanto a la Federación como a los Congresos locales revisar, con distintos fines, el correcto ejercicio de las aportaciones federales, en la inteligencia de que el primero de esos ordenamientos auspicia

la celebración de convenios a fin de evitar –entre otros muchos inconvenientes de índole administrativa como serían, por ejemplo, la duplicidad de esfuerzos- que se irrumpa en la soberanía estatal, sin otorgar a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la oportunidad de que las tareas de fiscalización se realicen con el conocimiento preciso, por parte de esos órganos legislativos, acerca de cómo se ha de llevar a cabo dicha labor, en atención a un elemental signo de respeto al ámbito de competencia que la CPEUM otorga a los estados a fin de que, sin contravenir el Pacto Federal, regulen la conducción de su gobierno interior, lo cual, por ende, no puede llegar al punto de ignorar lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 79 constitucional que establece: *“Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.*

Empero, debe quedar claro que la inexistencia de un convenio que permita organizar los trabajos de auditoría de las aportaciones federales, no puede considerarse como un obstáculo para que la ASF ejerza la atribución que la propia Constitución Federal le confiere.

De este modo, con esas razones, el Tribunal Pleno de la SCJN resolvió a favor de la Cámara de Diputados y de la ASF la controversia constitucional 42/2004 sobre fiscalización del Ramo 33.⁷¹

⁷¹A continuación se transcribe la parte los resolutivos de la aludida sentencia de la SCJN:

“PRIMERO. *Se sobresee respecto de los actos a que se refieren los considerandos sexto, noveno y décimo segundo de esta resolución.*

SEGUNDO. *Con la salvedad anterior es procedente y fundada la controversia constitucional intentada por la Cámara de Diputados.*

TERCERO. *Se declara la invalidez de los actos impugnados, emitidos por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que precisados quedaron en el considerando quinto de esta ejecutoria, con excepción de los mencionados en el considerando sexto.*

CUARTO. *Con la salvedad a que se refiere el primer punto resolutivo, es procedente pero infundada la reconvención formulada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.*

A lo anterior, es de destacar que con su resolución, la SCJN:

- Determina el alcance de las facultades constitucionales de la ASF, en la fiscalización de aportaciones federales.
- Establece el sentido de los artículos 16, fracciones V y XVIII; 33, 34, 35 y 74, fracción XVIII, de la LFSF, así como del artículo 46, fracción III, de la LCF, en cuanto a los convenios a celebrarse entre la ASF y las Entidades Federativas, y a que tanto a la Federación como a los Congresos locales les compete revisar, con distintos fines, el correcto ejercicio de las aportaciones federales.

Ello en la inteligencia de que la LFSF auspicia la celebración de convenios a fin de evitar que se irrumpa en la soberanía estatal; pero sin que se llegue al punto de ignorar lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 79 constitucional, y de modo que las facultades que tiene la ASF se vean obstaculizadas por la negativa de las entidades federativas a celebrar los convenios de coordinación para la fiscalización de los recursos del Ramo 33.

Dicha resolución, sin duda, es de gran trascendencia en cuanto al alcance de las facultades de la ASF, porque fortalece las atribuciones de esta entidad en su función de apoyar a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública, eliminando las trabas que se le habían presentado por las autoridades que alegaban, con base en una apreciación incorrecta de la fracción III del artículo 46 de la LCF, que la ASF carece de facultades para fiscalizar directamente los Fondos del Ramo 33.

Asimismo, deja en claro que la atribución de fiscalización que

QUINTO. *Se reconoce la validez de la emisión y ejecución de los oficios números OASF-0970/2003, OASF- 1230/2003, OASF-1494/2003 y OASF-0076/2004, así como a la notificación de los tres primeros reclamados del Auditor Superior de la Federación.*

SEXTO. *publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.*

Notifíquese: "..."

directamente le otorga la Constitución a la ASF no se halla limitada o condicionada por la celebración de los convenios de coordinación a que se refiere la LFSF.⁷²

Ahora bien, a lo anterior es pertinente añadir que el 27 de diciembre de 2006 se expidió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LCF y de la LFPRH, y que en tal virtud se adicionó un artículo 49 a la LCF, para trasladar a él la regulación del control y supervisión del manejo de los Fondos de aportaciones federales, previstas antes en el artículo 46, artículo, este último, del que la SCJN fijó el alcance en la controversia constitucional 42/2004, por cuanto hace a la aludida fracción III.

Al respecto, recordemos que el artículo 46 decía lo siguiente:

Artículo 46.- *Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de esta Ley.*

Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos.

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

⁷²Cabe destacar que con motivo de la resolución de la controversia constitucional 42/2004, el 26 de febrero del 2007, la ASF de la Cámara de Diputados y el H. Congreso del Estado de Oaxaca, por medio de su Contaduría Mayor de Hacienda, celebraron el Convenio de Coordinación y Colaboración para la fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, los municipios y los particulares, transferidos al Estado de Oaxaca que se prevén en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Publicado en el DOF de 12 de marzo de 2007.

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales según corresponda.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos.

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,

IV.- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del artículo 3o., fracción III, de su Ley Orgánica.

Quando las autoridades Estatales o Municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a

los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades Locales o Municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en este Capítulo, serán sancionadas en los términos de la legislación federal, por las autoridades Federales, en tanto que en los demás casos dichas responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.

El texto del nuevo artículo 49 dispone:

Artículo 49. *Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios y **las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en el artículo 50 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de esta Ley.*

*Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios y **las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal** que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.*

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la

legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la **Secretaría de la Función Pública**;

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios **y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna **de los gobiernos locales**.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas, los Municipios **y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**, será efectuada por el **Poder Legislativo local** que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda **u órgano equivalente** conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los Municipios **y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y

IV.- La **Auditoría Superior de la Federación** de la Cámara de Diputados **del Congreso de la Unión**, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos **del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación**.

Cuando las autoridades de las Entidades Federativas, de los Municipios **o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la **Secretaría de la Función Pública** en

forma inmediata.

*Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda o el **órgano equivalente del Poder Legislativo** local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la **Auditoría Superior de la Federación** de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.*

*Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los **servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo**, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus **propias legislaciones**. (Las negrillas son nuestras).*

Como se observa, el artículo 49 vino a superar a su antecesor, en diferentes aspectos, a saber: incluye a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal - antes que también reciben aportaciones federales, pues forman parte de uno de los Fondos del Ramo 33- entre los sujetos de supervisión y control; designa a la entidad superior de fiscalización como ASF, nombre que le fija la LFSF, y no con el de CMH, que en otra época tenía; remite, por lo que hace a la verificación que la ASF realiza sobre la ejecución de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, al Título Tercero de la LFSF, y no al artículo 3o., fracción III, de la abrogada LOCMH; alude a las autoridades fiscalizadoras, homólogas de la ASF en el ámbito estatal, como “Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente”, tomando en cuenta la diversidad de denominaciones que al respecto establecen las leyes locales; designa por su nombre actual a la Secretaría de la Función Pública, en sustitución del que poseía anteriormente; redacta con más claridad el párrafo relativo a las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.

Sin embargo, es de advertir que en lo que atañe a la fracción III, no se observan cambios en relación con el sentido que la norma ostentaba anteriormente, en el entonces numeral 46, cuyo alcance dio origen a la

referida controversia constitucional 42/2004.

En efecto, la fracción III del artículo 46 indicaba:

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,

El texto de dicha fracción en el actual artículo 49 señala:

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y

Sin duda, la reforma a la LCF publicada el 27 de diciembre de 2006 podía haber clarificado el texto legal que, por ambiguo, sirvió de fundamento a autoridades locales para oponerse a la revisión de la ASF de los recursos transferidos vía Fondos de Aportaciones Federales; motivador de la controversia constitucional 42/2004, y que al presente se halla reproducido en la fracción III del artículo 49 de dicho ordenamiento jurídico.

Empero, toda norma jurídica es susceptible de perfeccionarse, y la experiencia de la controversia 42/2004 debe servir como postulado para realizar la transformación correspondiente.

De ahí la conveniencia de reformar en un futuro la fracción III del artículo 49 de la LCF, así como los artículos 33 y 34 de la LFSF para que, atendiendo al principio de supremacía constitucional, se deje bien precisado que la ASF cuenta con atribuciones para efectuar en forma directa la revisión y fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, los municipios -sus administraciones públicas paraestatales- y las demarcaciones territoriales, sin que ello implique atentar contra la soberanía de dichas entidades federativas ni contra la autonomía de los municipios;

asimismo, establecer los procedimientos de coordinación y las bases para llevar a cabo la práctica de auditorías.⁷³

Adicionalmente, sería propicio modificar el párrafo segundo del artículo 49 de la LCF para indicar, puntualmente, que los recursos federales no pierden, en virtud de su transferencia a las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, su carácter federal. Ello para evitar algún obstáculo a la ASF, en su función fiscalizadora del Ramo 33, por la interpretación diversa que pudiera darse al referido precepto.

Igualmente, sería adecuado reformar el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional, para incluir en su texto, expresamente, a las demarcaciones territoriales.

Con las reformas mencionadas, la configuración de las facultades de la ASF habrán de orientarse de manera que dicha entidad se constituya en una verdadera promotora de la transparencia en la rendición de cuentas, que garantice al Poder Legislativo, que los recursos del pueblo son administrados y aplicados con honestidad, economía, eficiencia y eficacia.

IV. Conclusiones

1. El Ramo General 33 está constituido por recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, municipios y demarcaciones territoriales, como aportaciones federales, cuyo gasto se condiciona a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece la LCF, en términos de su Capítulo V.
2. El origen del llamado Ramo General 33 se halla en la inclusión del Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales” en la LCF, en diciembre de 1997, así como en la incorporación de ese Ramo a partir del PEF del ejercicio fiscal de 1998.

Desde entonces el desarrollo de dicho Ramo 33 se ha venido

⁷³Es de mencionar que en los Presupuestos de Egresos para los ejercicios fiscales de los años 2004, 2005 y 2006, en los artículos 11, 55 y 12, respectivamente, se previno que las acciones para la fiscalización de los recursos públicos federales, se realizarían sin perjuicio de que la ASF ejerciera directamente las atribuciones que le confiere el artículo 79 de la CPEUM, así como las fracciones IX y XI del artículo 16 de la LFSF y las demás disposiciones aplicables.

renovando en la LCF por razón de las reformas, adiciones y derogación de diversas disposiciones a dicho ordenamiento jurídico.

3. Sin duda, una de las funciones más relevantes de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión es la fiscalización sobre la acción gubernamental, mediante la revisión del gasto público federal.

Para cumplir con esa atribución, la CPEUM establece que la Cámara de Diputados se apoye en la ASF, la cual tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Tal facultad tiene su origen en el Decreto publicado el 30 de julio de 1999, por el que se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, dando origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en sustitución de la otrora CMH, generando el inicio de un nuevo sistema de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal, aplicable a partir de la revisión de la Cuenta Pública del 2001, en el cual la ASF tiene facultades expresas para fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

4. La LFSF tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior. En su artículo 2, fracción VI, señala como “Entidades fiscalizadas”, a “las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales”. Asimismo, en los numerales 1°, 3°, 4°, 14, fracciones I, II, VI y VII, 16, fracciones V, IX, X, XII y XVIII, 24, 25, 33, 34, 74, fracciones I, IV, X, XII, XVI, XVII, y 77, fracciones I, II, III, V y VI, regla la fiscalización de los recursos federales del Ramo 33.

De esos preceptos, los artículos 33 a 35 conforman en la LFSF el Título Tercero “De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares”, en un Capítulo Único, con disposiciones orientadas a la fiscalización del Ramo 33.

5. No obstante que la Constitución Federal y la LFSF facultan a la ASF

para la revisión de las aportaciones federales transferidas a entidades federativas y municipios, se empezaron a presentar dificultades a la tarea del ente fiscalizador superior, porque algunas autoridades locales, con base en el artículo 46, fracción III, de la LCF sostenían que la facultad de fiscalizar tales recursos competía a sus órganos locales exclusivamente, al formar parte de sus cuentas públicas.

Ello dio origen a la controversia constitucional 42/04, promovida por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en contra del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (Ramo 33).

Esa controversia fue resuelta a favor de la Cámara de Diputados y de la ASF. Dicha resolución fortalece las atribuciones de la ASF, eliminando las trabas que se le habían presentado frente a las autoridades que alegaban, con base en una apreciación incorrecta de la fracción III del artículo 46 de la LCF, que la ASF carecía de facultades para fiscalizar directamente los Fondos del Ramo 33.

Asimismo, deja en claro que la fiscalización que llevan a cabo las legislaturas locales, tiene diferente objeto de la revisión que realiza la ASF, a los fondos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios, por lo cual el artículo 46, fracción III, de la LCF no impide a la ASF auditar las aportaciones federales.

6. El 27 de diciembre de 2006 se expidió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LCF y de la LFPRH. En tal virtud se adicionó un artículo 49 a la LCF, para trasladar a él la regulación del control y supervisión del manejo de los Fondos de Aportaciones Federales, previstas en el anterior artículo 46.

Tal reforma podía haber clarificado el texto legal que, por ambiguo, sirvió de fundamento a autoridades locales para oponerse a la tarea de revisión de la ASF de los recursos trasferidos mediante los Fondos de aportaciones federales; sin embargo, repite el texto de su antecesor, casi literalmente.

De ahí la conveniencia de llevar a cabo una reforma a la fracción III

del artículo 49 de la LCF, e incluso a los artículos 33 y 34 de la LFSF para que, se deje bien asentado que la ASF cuenta con atribuciones para efectuar directamente la revisión y fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, los municipios -sus administraciones públicas paraestatales- y las demarcaciones territoriales, Asimismo, se establezcan los procedimientos de coordinación y las bases para llevar a cabo la práctica de las revisiones correspondientes. Igualmente, sería oportuno reformar el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional, para incluir en su texto a las demarcaciones territoriales.

Adjuntamente, sería oportuno modificar el párrafo segundo del artículo 49 de la LCF, para que quede puntualmente establecido que los recursos federales no pierden, en virtud de su transferencia a las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, su carácter federal. Igualmente, sería adecuado reformar el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional para incluir expresamente a las demarcaciones territoriales.

Con las reformas mencionadas, la configuración de las facultades de la ASF habrán de orientarse de manera que dicha entidad se constituya en una verdadera promotora de la transparencia en la rendición de cuentas, que garantice al Poder Legislativo, que los recursos del pueblo son administrados y aplicados con honestidad, economía, eficiencia y eficacia.

V. Relación de fuentes

V.1 Bibliográficas

- Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1993 (2ª. edición).
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión).
- Bufala-Ferrer Vidal, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México,

Oxford, 1999.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “La aprobación del presupuesto y el papel del legislativo”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- *Memoria de los Trabajos de Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2002*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, Distrito Federal, 2004.
- Orratia, Arellano, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2001 (2ª. edición).
- Reyes Tépac, Marcial, “Las funciones de la Cámara de Diputados en el ciclo presupuestario en México”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria/ proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003.
- Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2002 (2ª. edición).
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, 2000.

V.2 Otras fuentes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convenio de Coordinación y Colaboración para la fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, los

municipios y los particulares, transferidos al Estado de Oaxaca que se prevén en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Publicado en el DOF de 12 de marzo de 2007.

- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2000.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, publicado en el DOF el 1 de enero de 2002.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2003.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, publicado en el DOF el 20 de diciembre de 2004
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, publicado en el DOF el 22 de diciembre de 2005.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2006.

- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF del 30 de julio de 1999.
- Decreto por el que se reforma el artículo 44 de la LCF, publicado en el DOF el 26 de agosto de 2004.
- Decreto por el que se reforma el artículo 44 de la LCF, publicado en el DOF el 19 de febrero de 2005.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2006.

- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Primer de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año I, Número de Diario 27, 11 de noviembre de 1997.

- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Primer de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año I, Número de Diario 41, de fecha 12 de diciembre de 1997.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Año II, número 29, de fecha 30 de diciembre de 1998.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVII Legislatura, Primer Periodo Ordinario del Tercer Año de Ejercicio, Diario Núm 23, de fecha 11 de noviembre de 1999.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No.10, LVIII Legislatura, 26 de septiembre 2000.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No.19, LVIII Legislatura, 24 de octubre de 2000.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No.24, LVIII Legislatura, 9 de noviembre de 2000.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No. 30, LVIII Legislatura, 29 de noviembre de 2000,
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No. 38, LVIII Legislatura, 19 de diciembre de 2000.

- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I, México, Distrito Federal, No. 42, LVIII Legislatura, 26 de diciembre de 2000.
- iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para establecer el Fondo de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, a cargo del Diputado Abel Echeverría Pineda del Grupo Parlamentario del PRI.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el Capítulo V de la LCF, de la Diputada Leticia Burgos Ochoa del Grupo Parlamentario del PRD, de 30 de abril de 2004.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 2º, y adiciona una fracción VIII al artículo 25 y un artículo 45 Bis a la LCF, remitida por el Congreso de Quintana Roo, y presentada en la sesión de la Comisión Permanente del 28 de mayo de 2004.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 3-B de la LCF, del Diputado Tomás Trueba Gracián del Grupo Parlamentario del PAN, de 31 de marzo de 2005.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LCF, a cargo de la Diputada Minerva Hernández Ramos, del Grupo Parlamentario del PRD, de 19 de abril de 2005.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la LCF, a cargo del Diputado Francisco Diego Aguilar, del Grupo Parlamentario del PRD, de 28 de abril de 2005.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del Grupo Parlamentario del PT, de 13 de diciembre de 2005
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 44, 45 y 46 de la LCF, del Diputado Sergio Vázquez García del Grupo Parlamentario del PAN, de 23 de marzo de 2006.

- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 2 y 6 de la LCF, del Diputado Alberto Amador Leal del Grupo Parlamentario del PRI, de 29 de septiembre de 2006.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, del Diputado Alberto Amador Leal del Grupo Parlamentario del PRI, de 5 de octubre de 2006.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, del Diputado Alberto Amador Leal del Grupo Parlamentario del PRI, de 31 de octubre de 2006.
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, del Diputado Horacio Emigdio Garza Garza, del Grupo Parlamentario del PRI, de 16 de noviembre de 2006.
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, del Senador Raúl Mejía González del Grupo Parlamentario del PRI, de fecha 28 de noviembre de 2006.
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, del Diputado Rodrigo Medina de la Cruz, del Grupo Parlamentario del PRI, de 7 de diciembre de 2006.
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, del Diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, del Grupo Parlamentario del PRI, de 14 de diciembre de 2006.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- Tesis P./J. 8/2000 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultable a página 509 del Tomo XI, febrero de 2000, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

