



Hacienda Municipal



Consejo Directivo

DR. ROGELIO RAMÍREZ DE LA O
Secretario de Hacienda y Crédito Público

DR. JAVIER JIMÉNEZ JIMÉNEZ
Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas, Representante del Grupo Zonal 7 y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

MTRO. FERNANDO RENOIR BACA RIVERA
Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

C.P. MARCO ANTONIO MORENO MEXÍA
Secretario de Hacienda del Estado de Baja California y Representante del Grupo Zonal 1

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Representante del Grupo Zonal 2

C.P. DAVID ÁLVAREZ OCHOA
Secretario de Finanzas del Estado de Tlaxcala y Representante del Grupo Zonal 3

C.P. FABIOLA VERDUZCO APARICIO
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Colima y Representante del Grupo Zonal 4

LIC. GUSTAVO ARTURO LEAL MAYA
Secretario de Finanzas del Estado de Querétaro y Representante del Grupo Zonal 5

LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR
Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México y Representante del Grupo Zonal 6

LIC. EUGENIO SEGURA VÁZQUEZ
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo y Representante del Grupo Zonal 8

LIC. CARLOS GARCÍA LEPE
Director General de INDETEC

Asamblea General

DR. ROGELIO RAMÍREZ DE LA O
Secretario de Hacienda y Crédito Público

ING. ALFREDO MARTÍN CERVANTES GARCÍA
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes

C.P. MARCO ANTONIO MORENO MEXÍA
Secretario de Hacienda del Estado de Baja California

MTRA. BERTHA MONTAÑO COTA
Secretaria de Finanzas y Administración del Estado de Baja California Sur

LIC. JEZRAEL ISAAC LARRACILLA PÉREZ
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Campeche

DR. JAVIER JIMÉNEZ JIMÉNEZ
Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas

MTRO. JOSÉ DE JESÚS GRANILLO VÁZQUEZ
Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila

C.P. FABIOLA VERDUZCO APARICIO
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Colima

LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR
Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México

LIC. BERTHA CRISTINA ORRANTE ROJAS
Secretaria de Finanzas y de Administración del Estado de Durango

DR. HÉCTOR SALGADO BANDA
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato

C.P. RAYMUNDO SEGURA ESTRADA
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero

MTRA. MARÍA ESTHER RAMÍREZ VARGAS
Secretaria de Finanzas Públicas del Estado de Hidalgo

C.P.C. JUAN PARTIDA MORALES
Secretario de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco

MTRO. RODRIGO JARQUE LIRA
Secretario de Finanzas del Estado de México

MTRO. LUIS NAVARRO GARCÍA
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán

MTRO. JOSÉ GERARDO LÓPEZ HUÉRFANO
Secretario de Hacienda del Estado de Morelos

MTRO. JULIO CÉSAR LÓPEZ RUELAS
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit

MTRO. CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA
Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León

MTRO. FARID ACEVEDO LÓPEZ
Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca

ACT. MARÍA TERESA CASTRO CORRO
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Puebla

LIC. GUSTAVO ARTURO LEAL MAYA
Secretario de Finanzas del Estado de Querétaro

LIC. EUGENIO SEGURA VÁZQUEZ
Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Quintana Roo

C.P. JESÚS SALVADOR GONZÁLEZ MARTÍNEZ
Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí

LIC. ENRIQUE ALFONSO DÍAZ VEGA
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa

MTRO. OMAR FRANCISCO DEL VALLE COLOSIO
Secretario de Hacienda del Estado de Sonora

LIC. LUIS ROMEO GURRÍA GURRÍA
Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco

C.P. ADRIANA LOZANO RODRÍGUEZ
Secretaria de Finanzas del Estado de Tamaulipas

C.P. DAVID ÁLVAREZ OCHOA
Secretario de Finanzas del Estado de Tlaxcala

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz

LIC. OLGA ROSAS MOYA
Secretaria de Administración y Finanzas del Estado de Yucatán

DR. RICARDO OLIVARES SÁNCHEZ
Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas

Directorio

HM Hacienda Municipal, Nueva Época, No. 14, enero - marzo 2023, es una publicación trimestral editada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas "INDETEC", calle Lerdo de Tejada No. 2469, Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500, Tel. (33) 3669-5550. www.indetec.gob.mx
revistahm@indetec.gob.mx

Editor responsable: Mtro. Ramón Castañeda Ortega.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo:
04-2020-041512255600-203

ISSN: 2683-2720

Responsable de la última actualización de este Número, Mtro. Mario Ricardo Rodríguez Somohano, calle Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500, fecha última modificación: 15 de enero de 2023.

Los artículos firmados se consideran responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coinciden con los puntos de vista de INDETEC. Se autoriza la reproducción total o parcial de los trabajos que aparecen en esta revista, siempre que se cite su procedencia y se envíe a este Instituto un ejemplar de la publicación en que éstos sean reproducidos. El material tomado de otras fuentes no puede reproducirse sin autorización, toda solicitud al respecto deberá enviarse directamente a las fuentes respectivas.

Lic. Carlos García Lepe
Director General de INDETEC
cgarcial@indetec.gob.mx

Mtro. Ramón Castañeda Ortega
Director Especial de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
rcastanedao@indetec.gob.mx

Mtro. José Luis Flores Mota
Director Especial de Hacienda Municipal
jfloresm@indetec.gob.mx

www.indetec.gob.mx
Tel. (33) 36695550 al 59

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pone al servicio de los Funcionarios Fiscales su página de Internet, con contenidos de trascendencia para las relaciones intergubernamentales:

<http://snfc.gob.mx/>

www.indetec.gob.mx



@indetecmx



indetec_mx



indetec_mx

Consejo Técnico Editorial

Presidente

Lic. Carlos García Lepe

Coordinador

Mtro. Ramón Castañeda Ortega

Vocales

Mtro. José Luis Flores Mota

Lic. Arturo Yáñez López

Dra. Luz Elvia Rascón Manquero

C.P. Pedro Gutierrez

Mtro. César Bojórquez León

Mtra. Esmeralda Santana Guzmán

Dr. José Ángel Nuño Sepúlveda

Asesor

Mtro. Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros

Secretario Técnico

Mtra. María del Carmen Mendoza Ramos

Coordinación de edición

Lic. María Elvira González García

Revisión de estilo y redacción

Dra. Nadia Talamantes Ayala

Lic. María Eugenia Jiménez Ayala

Diseño editorial y de portada

LDG. Claudia Alejandra Selvas Cortinas

LDCG. Soraya Abrego Sánchez

LDCG. Paola Carrillo Rodríguez

LDCG. Aurea Eleni Maciel Castillo

Editorial

Cada inicio de año supone para los funcionarios municipales afrontar nuevos retos, particularmente en materia hacendaria. Las demandas crecientes de la población hacen que los recursos disponibles parezcan siempre insuficientes, sin embargo, la exploración de fuentes de ingresos propios novedosas, la implementación de mejoras en los controles internos y la modernización administrativa de los municipios, así como el ejercicio del gasto bajo un esquema de medición y evaluación de los resultados, pueden colaborar para un ejercicio fiscal exitoso que redunde en beneficios tanto en el corto como en el largo plazo.

Para iniciar la primera sección llamada **Nuevas alternativas de las contribuciones municipales y catastro**, se comparte el artículo "La fiscalidad ambiental, avances en los gobiernos locales" que propone la exploración de nuevas alternativas para incrementar la recaudación de ingresos propios para los gobiernos locales, a través de contribuciones de tipo ecológico. Además, con la finalidad de colaborar con los municipios en el cumplimiento de una de sus obligaciones constitucionales, a través de "Planeación para la elaboración de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones" se presentan diversas sugerencias que pueden serles útiles para realizar de manera más eficiente esos trabajos.

La segunda sección **Calidad del Gasto Público** cuenta con dos artículos: el primero "Panorama actual de la evaluación en los municipios;" que aborda los avances que ha tenido el proceso de evaluación en esta instancia de gobierno, destacando su trascendencia para la mejora de la calidad del gasto público. Posteriormente, "La información de resultados en el proceso de programación y presupuestación del siguiente año fiscal", expone la valía de diseñar y ejecutar mecanismos que establezcan, con base en la normatividad aplicable, procedimientos y acciones a seguir para incorporar la información de resultados en el proceso programático-presupuestal, que resulta requisito indispensable para la implementación del Presupuesto con base en Resultados (PbR).

En el apartado **Mejores Prácticas**, con la colaboración "Retos de la salud financiera del municipio de Centro. El camino hacia unas finanzas sólidas" se relatan algunos de los desafíos que la

Dirección de Finanzas de ese municipio de Tabasco ha enfrentado a poco más de un año del inicio de su responsabilidad, y cómo es que fueron abordados mediante la utilización de instrumentos financieros y la implementación de estrategias que incrementaron la recaudación de ingresos propios.

La sección **¿Qué dice la Corte? Actualidades Jurídicas**, contiene una selección de Tesis generadas por los Tribunales Federales, en torno a la validez de incorporar fines extrafiscales en las contribuciones, por lo que dichos criterios judiciales pueden servir de apoyo en la configuración de tributos municipales en los que se incorporen finalidades que rebasan las meramente recaudatorias, para que estos respeten los principios constitucionales.

La última sección **Otros temas de Interés** se acompaña de cinco artículos. En primer término “Principales implicaciones municipales, derivadas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2023”, da cuenta de aspectos importantes para las finanzas públicas municipales que emanan de estos instrumentos normativos, a efecto de que, en concordancia, los funcionarios hacendarios municipales establezcan acciones y estrategias que colaboren con una gestión favorable. El segundo artículo “Ampliación del programa de regularización de autos ‘chocolate’ y sus beneficios para los municipios”, analiza el contenido y la trascendencia que tiene para los municipios el Decreto por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera, que entró en vigor el primer día de este año. En tercer lugar, el artículo “Integración de los OIC, una agenda pendiente en los municipios” da un vistazo a la condición que guardan los municipios con respecto a la conformación de los Órganos Internos de Control en sus administraciones, enfatizando la importancia que estos revisten para un adecuado ejercicio hacendario. El penúltimo artículo de esta sección es “Compliance. Su utilidad

para la Hacienda Municipal”, que advierte sobre los beneficios de la implementación de un programa de cumplimiento normativo para las finanzas municipales. Por último, “El riesgo crediticio en la Hacienda Pública Municipal”, enlista una serie de aspectos de análisis y mecanismos para la gestión de situaciones que pueden generar una caída en los ingresos de los municipios.

El INDETEC les desea a todos los servidores públicos involucrados en el manejo de las haciendas municipales, un exitoso año 2023 y que las aportaciones que se realizan a través de esta publicación sean generadoras de acciones que fructifiquen en el mejor desempeño de sus encomiendas.

Carlos García Lepe

Director General



Contenido

1 NUEVAS ALTERNATIVAS DE LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES Y CATASTRO	La fiscalidad ambiental, avances en los gobiernos locales	<i>Pág. 09</i>
	Ana Isabel López Moguel	
2 CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO	Planeación para la elaboración de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones	<i>Pág. 21</i>
	Carlos Alberto Hernandez Chávez	
3 MEJORES PRÁCTICAS	Panorama actual de la evaluación en los municipios	<i>Pág. 29</i>
	Esmeralda Santana Guzmán Ricardo Samuel Camarillo Luna	
	La información de resultados en el proceso de programación y presupuestación del siguiente año fiscal	<i>Pág. 39</i>
	Mónica Buenrostro Bermúdez Oswaldo Mena de la Cruz	
	Retos de la salud financiera del municipio de Centro. El camino hacia unas finanzas sólidas	<i>Pág. 47</i>
	Fernando Calzada Falcón	



4
**¿QUÉ DICE LA CORTE?
ACTUALIDADES
JURÍDICAS**

Tesis relevantes para la Hacienda Municipal, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación. Temática: Fines extrafiscales
Bertha Alicia Medrano Figueroa

Pág. 57

5
**OTROS TEMAS
DE INTERÉS**

Principales implicaciones municipales, derivadas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2023
José Ángel Nuño Sepúlveda

Pág. 67

Ampliación del programa de regularización de autos 'chocolate' y sus beneficios para los municipios
José Ángel Nuño Sepúlveda

Pág. 77

Integración de los OIC, una agenda pendiente en los municipios
María Elvira González García

Pág. 85

Compliance. Su utilidad para la Hacienda Municipal
María Elvira González García

Pág. 93

El riesgo crediticio en la Hacienda Pública Municipal
Bernardo Cabrera González

Pág. 100



**NUEVAS
ALTERNATIVAS DE
LAS CONTRIBUCIONES
MUNICIPALES Y
CATASTRO**



La fiscalidad ambiental, avances en los gobiernos locales



“ En este artículo se expone una serie de referencias sobre las contribuciones ambientales que existen a nivel local, posteriormente se dan a conocer las contribuciones ecológicas que han sido incorporadas al marco jurídico hacendario estatal, destacando la relevancia que tiene la recaudación de éstas en los ingresos propios de las entidades federativas; y algunos espacios de oportunidad que se identifican para los gobiernos locales en este tipo de contribuciones. ”

Ana Isabel López Moguel
ilopezm@indetec.gob.mx



Introducción

El derecho al medio ambiente adecuado parte de la calidad de vida y del derecho a la salud, como un derecho fundamental establecido en la mayoría de los textos constitucionales; por otro lado, en México la economía circular retoma la importancia del cuidado del medio ambiente a través de la política orientada a reducir las emisiones de gases efecto invernadero, que ofrece soluciones sistemáticas para el desarrollo económico, considerando el cambio climático, el incremento de residuos y de la contaminación.

La economía circular ha adquirido con el paso de los años mayor relevancia, en virtud del costo del agotamiento (emisiones al aire, degradación de suelo, residuos sólidos urbanos y aguas residuales no tratadas) y la degradación ambiental (hidrocarburos, agua subterránea y recursos forestales) que tiene para nuestro país. Tan solo en el año 2021 se estima que ese agotamiento ascendió al 4.6% del PIB, que sumó 1,177,969 millones de pesos (mdp); del cual el 55.8% de estos recursos se destinan a la protección del aire, del clima y de la gestión de aguas residuales; mientras que 12% se dirige a la gestión de residuos; 9.9% a la gestión pública y educación; 9.2% a la investigación y desarrollo; 6.3% a otras actividades de protección de la biodiversidad; y 1.4% al agua y suelo (INEGI, 2022).

En este marco de la protección ambiental, en virtud del perjuicio constante del medio ambiente que generan algunas actividades económicas, y la necesidad de los gobiernos locales de captar mayores ingresos no solo para solventar el costo derivado de las acciones realizadas por el hombre, sino también para captar más recursos que les permitan solventar las necesidades de gasto que tienen los gobiernos locales, nace la imposición ambiental como una solución óptima a un fallo de mercado, y como una medida regulatoria para los que provocan la contaminación

al ambiente por la actividad que realizan. En el caso de los ingresos públicos, los gobiernos locales han buscado opciones en materia tributaria que les auxilie en el crecimiento de sus ingresos propios, los cuales hasta el 2021 representaron 11.10% del total de ingresos de las entidades federativas¹, porcentaje que se prevé fueron superiores en el cierre del ejercicio 2022, en virtud de que algunas de ellas han incorporado nuevas contribuciones, entre las que destacan figuras impositivas ligadas al medio ambiente, que en diversos casos han fortalecido la recaudación de ingresos propios de forma importante.

Cabe señalar que para el año 2022, conforme a las estimaciones realizadas por las entidades federativas en sus leyes de ingresos, programaron una recaudación total de \$2,340,323,248.00 por las contribuciones ecológicas de las 13 entidades federativas que las tienen establecidas en su legislación tributaria.

¹ Cálculo INDETEC con información del INEGI de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.





Derivado de la importancia que han ido adquiriendo las contribuciones ambientales en México, en este artículo en un primer momento se revisa el marco teórico sobre la relevancia de éstas en el contexto de la economía circular; enseguida, se muestran las contribuciones en materia ambiental que gravan actualmente las entidades federativas, destacando aquellas que generan mayores montos de recaudación y por ende, tienen un mayor impacto en sus haciendas locales; además se destaca el caso particular de un municipio, y finalmente, derivado de la revisión de estudios en materia de fiscalidad ambiental, se exponen algunas contribuciones que se identifican que han sido poco exploradas por los gobiernos locales en materia ecológica y pudieran resultar de su interés.

1. Marco Conceptual de la Fiscalidad en Materia Ambiental

La economía circular es un ciclo de desarrollo continuo positivo que preserva el capital natural, optimiza rendimientos de recursos, y minimiza los riesgos del Sistema. Las características claves de la economía circular son: 1) Reducción de insumos y menor utilización de recursos naturales; 2) Compartir en mayor medida la energía, los recursos renovables y reciclables; 3) Reducción de emisiones a lo largo del ciclo material, a través del menor uso de materias primas; 4) Disminución de pérdidas de materiales y de los residuos; y 5) Mantener el valor de productos, componentes y materiales en la economía.

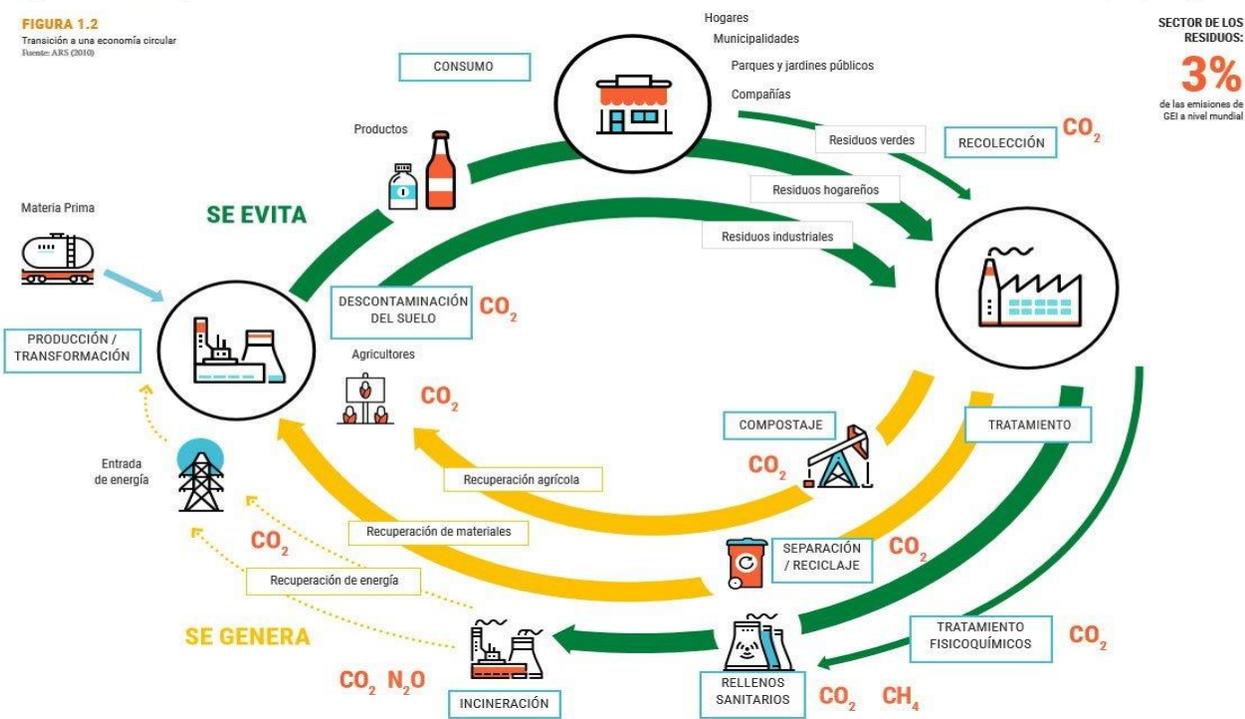
Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la economía circular requiere de la intervención de los siguientes elementos y agente económicos:

Fuente: ONU. Consulta realizada en <https://news.un.org/es/>



Perspectiva de la Gestión de Residuos en América Latina y el Caribe

FIGURA 1.2
Transición a una economía circular
Fuente: ARS (2010)



story/2021/03/1490082

Es a través de la economía circular que se impulsa el diseño y se sustenta el uso de las energías renovables, revolucionando la forma en que se producen y consumen los productos y servicios. Derivado de ello, surgen las regulaciones ambientales implantadas que datan de los años sesenta.

La imposición ambiental nace como una solución óptima a un fallo de mercado, ligadas al principio de “quien contamina paga,” por lo que ésta surge como un instrumento económico al servicio de las políticas públicas para la prevención, control y protección del medio ambiente; por lo que se consideran como una alternativa regulatoria desde mediados de la década de los años ochenta; es así que la imposición ambiental ha pasado a formar parte de la política fiscal de los países modernos; introduciendo al marco tributario nuevas figuras impositivas; dando lugar a un nuevo modelo extensivo que se tradujo en una reforma fis-

cal verde, incorporando a las normas gubernamentales, nuevos impuestos y derechos ligados de forma directa al combate de la contaminación ambiental, buscando a través de su implementación, efectos positivos en el medio ambiente, y a su vez la captación de ingresos sustantivos y estables que fortalezcan las finanzas públicas.

Gago, Labandeira, y Rodríguez señalan que el diseño del Modelo de la Reforma Fiscal Verde debe seguir las siguientes etapas: 1) *Fase inicial*: revisión y adaptación del sistema fiscal; 2) *Segunda fase*: Incorporación de nuevos impuestos ambientales que pueden ser sobre la energía, la utilización de productos contaminantes, la generación de residuos, y específicos aplicados al consumo con efectos ambientales nocivos; 3) *Incorporación de otros instrumentos fiscales de política ambiental*, como las exenciones de productos o consumos con efectos positivos ambientales, reducciones



con base a comportamientos energéticos eficientes, deducciones en cuota por la inversión en instalaciones de saneamiento y equipamiento energético; 4) *Medidas precautorias y compensatorias*, a través de la implementación gradual de los nuevos impuestos, bonificaciones para el sector productivo durante un período máximo, y mecanismos redistributivos para compensar la incidencia negativa de los nuevos impuestos ambientales en términos de equidad.

De los impuestos sobre emisiones o descargas, estos consisten en la fijación de una tasa impositiva sobre cierta cantidad de volumen de algún contaminante emitido a la atmósfera, aguas superficiales o suelos, considerando que dichos impuestos sean equivalentes al valor social real de los recursos o de las externalidades generadas por alguna actividad. En este tipo de gravámenes se colocan el impuesto a la emisión de bióxido de carbono de fuentes industriales; sobre la descarga de aguas residuales; y el impuesto al carbono. Entre las ventajas que tienen este tipo de impuestos es que cambian las conductas económicas, generan ingresos fiscales, son flexibles en su aplicación, y promueven la innovación tecnológica.

Por su parte los impuestos sobre productos, son aplicables a los productos cuyo proceso material o canales de disposición final ejercen impactos ambientales considerables; cada usuario paga el impuesto en función del beneficio que le reporta su consumo o su utilización. Entre las ventajas que tienen estos gravámenes es que inducen a cambios favorables en los patrones de consumo y en las tecnologías de producción, al modificar el sistema de precios, y en general los ingresos fiscales, además son impuestos flexibles y fáciles de instrumentar, puesto que no son complejos para su administración, por ello tienen un costo administrativo bajo y un potencial recaudatorio alto.

Por otro lado, los derechos de uso, son los cobros que realizan por utilizar cierta infraestructura común, como pueden ser los sistemas de drenaje, vialidades,

plantas de tratamiento de aguas o instalaciones de manejo de desechos industriales que permiten financiar la operación y ampliación de infraestructura y regularizar el acceso a ésta.

Es relevante indicar que existen los sistemas de depósito/reembolso, que se refieren a cargos de depósitos fijos sobre envases, productos de alto impacto ambiental, cuya disposición final es necesario controlar; y materiales reciclables o reutilizables; el depósito se redime una vez que el usuario, consumidor o mayorista retoma el producto o los materiales a centros de acopio o disposición final. Este tipo de depósitos reduce el flujo de residuos y además, dado que son rentables, deben existir mercados lo suficientemente desarrollados para los productos reciclados.

En lo que respecta al mercado de derechos, el precio se fija por la propensión a consumir o uso que tiene en la sociedad, por lo que es el mercado el que se encarga de determinar el precio. Los costos administrativos de este tipo de derechos, pueden ser altos, dado que se carece de información, y las magnitudes de éstos pueden transgredir los umbrales del equilibrio ambiental.

Otro aspecto que destaca en la fiscalidad ambiental, son los impuestos ecológicos ligados al sector turismo, el cual se utiliza como un instrumento para corregir los comportamientos que dañan el medio ambiente, derivado de la contaminación causada por el alojamiento de turistas y las actividades desarrolladas para ellos que afectan el medio marino, induciendo con ello a un cambio en la política turística dirigida hacia la sostenibilidad y la calidad. Al respecto, en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo destacan los derechos aplicables a la contaminación que genera el sector turístico, en materia de saneamiento ambiental, los cuales se causan por la ejecución del saneamiento ambiental que se realice en el municipio, en razón de la ocupación de hoteles, posadas, o casas de huéspedes, hostales y moteles. Los sujetos de este impuesto son los usuarios de cuartos y/o



habitaciones de hoteles, posadas o casas de huéspedes; siendo en la entidad, y de forma particular en el municipio, el turismo una de las principales actividades económicas.

2. Las Contribuciones Ambientales en las Entidades Federativas

En México la imposición ambiental ha tomado mayor relevancia como un mecanismo de regulación al medio ambiente, al frenar algunas conductas del ser humano que propician la generación diaria de 120,128 toneladas de Residuos Sólidos Urbanos, de los cuales se recolecta el 84%, lo que significa una cobertura nacional de 100,751 toneladas de residuos al día; sin embargo, para México su manejo es un asunto marcado por la complejidad, en virtud de que para cambiar el paradigma en su gestión se requiere abordar la problemática desde un enfoque medioambiental, social, económico, institucional, financiero, tecnológico, normativo, y administrativo, entre otros; lo cual se recrudece ante el incremento de la producción y el consumo de bienes y servicios de una nación, que genera una mayor cantidad de residuos y por ende una mayor demanda de recursos (Decreto DOF 5/12/2022, Pp. 6 y 7); lo cual impacta de forma negativa no solo la salud humana, sino un mayor gasto en salud que tendrán que enfrentar los gobiernos Federal, estatal y municipal; de ahí la urgencia de buscar mecanismos que propicien una mejora en el manejo de residuos, y contrarresten las externalidades negativas que propicia esta situación, para ello se requiere establecer medidas que permitan incrementar los ingresos de los gobiernos locales, para lo cual, en materia impositiva, entidades federativas como la Ciudad de México, Querétaro y Zacatecas tienen actualmente en su marco tributario algunas contribuciones relacionadas con este tipo de residuos como son: Derechos por

los Servicios de Recolección y Recepción de Residuos Sólidos, el Impuesto por la disposición final de residuos de manejo especial y peligroso, y el Impuesto al Depósito o Almacenamiento de Residuos.

En el mismo orden de ideas, recientemente un mayor número de entidades federativas y municipios han incorporado al marco jurídico hacendario una serie de contribuciones que gravan distintos elementos que contaminan el medio ambiente en los sectores económicos; lo cual ha tenido un doble beneficio en estos estados, que por un lado, coadyuvan con la limpieza del medio ambiente, y por otro lado, incrementan sus ingresos propios de manera importante.

Hasta el año 2022, 13 entidades federativas contaban con contribuciones ambientales en su marco normativo hacendario: *Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Yucatán, y Zacatecas*; mientras que en el año 2023 se han incorporado otras entidades federativas como *Guanajuato* y *Nayarit*, por lo que actualmente están vigentes las siguientes contribuciones:



Tabla 1
Contribuciones Ambientales vigentes en las Entidades Federativas

Entidades/Contribuciones Ambientales
BAJA CALIFORNIA
Ambiental sobre Extracción y Aprovechamiento de Materiales Pétreos Ambiental por la Emisión de Gases a la Atmósfera
CAMPECHE
Sobre la Extracción de Materiales de Suelo y Subsuelo
CIUDAD DE MÉXICO
Derechos por los Servicios de Recolección y Recepción de Residuos Sólidos
COAHUILA
Impuestos sobre Extracción de Productos Pétreos
COLIMA
Derecho por la Extracción de Materiales
ESTADO DE MÉXICO
Por la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera
GUANAJUATO
Impuestos Ecológicos
HIDALGO
Impuestos Ecológicos
MICHOACÁN
Impuesto por Remediación Ambiental en Extracción de Materiales Impuesto por la Emisión de Contaminantes Suelo y Agua
NAYARIT
Impuesto por el Transporte de Materiales Pétreos en Vehículos o Camión de Volteo
NUEVO LEÓN
Impuesto Ambiental por la Contaminación en la Extracción de Materiales Pétreos Impuesto Ambiental por la Emisión de Contaminantes a la Atmósfera Impuesto Ambiental por la Emisión de Contaminantes en el Suelo y Subsuelo Impuesto Ambiental por la Emisión de Contaminantes en el Agua
OAXACA
Impuesto sobre la Extracción de Materiales por Remediación Ambiental
QUERÉTARO
Impuesto por la Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales Impuesto por la Emisión de Gases a la Atmósfera Impuesto por la Disposición Final de Residuos de Manejo Especial y Peligroso
QUINTANA ROO
Impuesto sobre la Extracción de Materiales del Suelo y Subsuelo
SONORA
Derechos Ambientales

Entidades/Contribuciones Ambientales	
TAMAULIPAS	
Derecho por la Emisión de Gases a la Atmósfera Servicios de Prevención y Contaminación del Medio Ambiente	
YUCATÁN	
Impuestos Ecológicos por Emisión de Gases Impuesto por la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua	
ZACATECAS	
Impuesto por Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales Impuesto por la Emisión de Gases a la Atmósfera Impuesto por la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua Impuesto al Depósito o Almacenamiento de Residuos	

Fuente: Elaborado por INDETEC con información contenida en las Leyes de Hacienda estatales vigentes en el ejercicio 2022, Iniciativas de Leyes de Ingresos estatales para el ejercicio fiscal 2023, y reformas de leyes de hacienda estatales que estarán vigentes en el ejercicio fiscal 2023.

De las entidades que se mencionan en el cuadro anterior, a partir del ejercicio 2022 se incorporaron al esquema de los tributos ambientales los estados de Colima, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, y Yucatán, el resto de las entidades en años previos las habían incorporado en sus normas fiscales.

Cabe señalar que, en el caso de la Ciudad de México, también establece en su Código Fiscal el cobro de algunos derechos ligados al medio ambiente, como son los derechos por servicios de prevención y control de la contaminación ambiental².

La implementación de las contribuciones ambientales, ha propiciado el incremento de los ingresos propios de las entidades federativas referidas, dado los rendimientos resultantes de estas contribuciones como se muestra en el siguiente cuadro:

² Este derecho grava la evaluación de fuentes móviles que efectúe la autoridad competente; la certificación, acreditación y autorización a personas físicas y/o morales para la comercialización y/o instalación de sistemas, equipos y dispositivos de control de emisiones; revalidación de la autorización para operar y mantener el centro de verificación vehicular; y el canje o reposición del certificado, así como la calcomanía de verificación vehicular relativo a la emisión de contaminantes.



Cuadro 1
Ingresos por las Contribuciones Ambientales Estatales 2021 y 2022
(Pesos)

Entidades Federativas	Contribuciones	Recaudación Estimada 2021	Recaudación Estimada 2022	Var. Absoluta 2021-2022
BC	Impuesto ambiental sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos	2,000,000	4,315,262	2,315,262
	Impuesto por la emisión de gases a la atmósfera	26,647,220	32,544,393	5,897,173
Camp	Impuesto sobre la extracción de materiales del suelo y subsuelo	335,285	2,862,971	2,527,686
Coah	Impuesto por la remediación ambiental en la extracción de materiales pétreos	16,726,705	19,539,025.56	2,812,321
Col	Derecho por la extracción de materiales	0	6,108,420	6,108,420
Mex	Impuesto por la emisión de gases contaminantes a la atmósfera	0	80,000,000	80,000,000
Hgo	Impuestos ecológicos	0	96,120,000	96,120,000
NL	Impuesto ambiental por la contaminación en la extracción de materiales pétreos	0	360,000,000	360,000,000
	Impuesto ambiental por la emisión de contaminantes a la atmósfera	0	20,000,000	20,000,000
	Impuesto ambiental por la emisión de contaminantes en el suelo y subsuelo	0	10,000,000	10,000,000
	Impuesto ambiental por la emisión de contaminantes en el agua	0	10,000,000	10,000,000
Oax	Impuesto sobre la extracción de materiales por remediación ambiental	3,722,570	3,203,190	-519,380
Qro	Impuesto por la remediación ambiental en la extracción de materiales	0	0	0
	Impuesto por la emisión de gases a la atmósfera	0	0	0
	Impuesto por la disposición final de residuos de manejo especial y peligroso	0	0	0
Q Roo	Impuesto sobre la extracción de materiales del suelo y subsuelo	106,228,582	142,528,499	36,299,917
Tamps	Derecho por la emisión de gases a la atmósfera		905,000,000	905,000,000
Yuc	Impuestos ecológicos por emisión de gases	0	48,060,000	48,060,000
	Impuesto por la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua	0	91,930,000	91,930,000
Zac	Impuesto por la remediación ambiental en la extracción de materiales	50,000,000	35,000,000	-15,000,000
	Impuesto por la emisión de gases a la atmósfera	130,000,000	410,000,000	280,000,000
	Impuesto por la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua	120,000,000	20,000,000	-100,000,000
	Impuesto al depósito o almacenamiento de residuos	200,000,000	35,000,000	-165,000,000

Fuente: Elaborado por INDETEC con la información contenida en:

1/ La recaudación del ejercicio 2021 corresponde a las cuentas públicas estatales del ejercicio fiscal 2021

2/ Corresponde a los Decretos de las leyes de ingresos estatales para el ejercicio fiscal 2022

Nota: El Estado de Querétaro en la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal 2022 no programó recaudación alguna por los impuestos ecológicos.



Los rendimientos que han obtenido las entidades federativas de las contribuciones ambientales y que se observan en el Cuadro 1, son relevantes, como es el caso del Estado de Tamaulipas que, con el cobro del Derecho por la Emisión de Gases a la Atmósfera, de cumplirse la estimación prevista en la Ley de Ingresos de la entidad, incrementará de forma importante sus ingresos propios, dado que en la recaudación se estima un incremento de impuestos entre 2021 y 2022 en 17% en términos nominales, que equivale en términos absolutos a un incremento de \$499,882,168.00 de un ejercicio fiscal a otro. Asimismo, en el Estado de Zacatecas se incrementó la recaudación del Impuesto por Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales, y por el Impuesto al Depósito o Almacenamiento de Residuos, los cuales aumentaron en un monto superior al 100% entre 2021 y 2022, según lo registrado en la cuenta pública del estado para el ejercicio fiscal 2021 y las estimaciones de la Ley de ingresos del Estado del ejercicio 2022; lo cual impactó de forma positiva a la recaudación de impuestos en 15%, que en términos absolutos significa \$218,734,992.00, recaudación que también incluye el incremento en la recaudación del Impuesto por la Emisión de Contaminantes al Suelo y Subsuelo, así como al resto de los impuestos que recauda la entidad.

3. Otras Contribuciones Ecológicas para los Gobiernos Locales

Conforme a lo expuesto en algunos estudios sobre la fiscalidad ambiental, el costo ambiental es trasladado a otros, a través del cobro de contribuciones, a los agentes que contaminan o cambian el medio ambiente; sobre las contribuciones que se han implementado en estos países destacan los impuestos sobre emisiones; impuestos sobre productos; derechos de uso; sistemas de depósitos; mercados de derechos; y también los derivados de las contribuciones por las que se dan algunos beneficios fiscales, en el caso de que se generen externalidades positivas.

En el caso del Estado de Michoacán en el ejercicio 2021 mantuvo vigente el Impuesto por Remediación Ambiental en Extracción de Materiales y el Impuesto por la Emisión de Contaminantes de Suelo y Agua, por los cuales recaudó \$32,236.97 por el primero, y \$472.32 por el segundo³; para el ejercicio fiscal 2022, no se incluyeron dichos impuestos en la Ley de Ingresos del Estado.

El impacto recaudatorio que tienen las contribuciones ambientales en las entidades federativas no solo les favorece por que se incrementan sus ingresos propios, sino también porque las coloca en una mejor posición en las participaciones federales que les distribuye el Gobierno Federal, a través del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fiscalización y Recaudación; ello en virtud de que para la distribución de estos fondos la fórmula que se aplica considera como uno de sus criterios la variación de la recaudación de ingresos locales, así como el número de habitantes de las entidades federativas, por lo que al incrementarse la recaudación de impuestos y derechos estatales, influirá de forma determinante en los montos que se les distribuye por los fondos de participaciones mencionados.

En los países que forman parte de la Unión Europea, las contribuciones ambientales con las que cuentan, son las que están ligadas a la gasolina, gas natural, el gasoil, aceite mineral, carbono, producción de aceite, producción y consumo de electricidad, vehículos, tráfico aéreo, barcos de motor, bolsas, lubricantes, fertilizantes, pesticidas, combustibles fósiles, emisiones de NOX, sobre baterías, y coches usados; energía hidroeléctrica, energía nuclear; venta de vehículos, gravel y NOX. Al respecto, algunos países han optado

³ Cifras contenidas en la Cuenta Pública del Estado de Michoacán del ejercicio fiscal 2023.



por “soluciones mixtas en las que se aplican dos principios: “quien contamina paga” y “quien limpia ingresa,” así como los sistemas de subvenciones e incentivos fiscales, y los sistemas sectoriales de permisos de contaminación negociables en el mercado.”

De las medidas que se han establecido a nivel mundial, hay elementos que destacan en la Agenda 2030 de la Unión Europea como es la circulación de vehículos eléctricos en todo el territorio, en sustitución de los vehículos que operan con gasolina y diésel, lo cual ocasionará un gasto importante para la instalación de estaciones de carga. Al respecto, cabe precisar que en nuestro país la Ciudad de México estima que para el año 2030, el 20% del transporte público será eléctrico, ya que consideran que al alcanzar la meta de la electromovilidad se reducirán las emisiones de carbono en un 20% (López Restrepo, et. al, 2022. p.34 y 36).

Derivado de lo expuesto en el párrafo anterior, se observa como un área de oportunidad poco explorada en las contribuciones ecológicas, los impuestos que gravan los vehículos eléctricos en México; en algunas entidades federativas, este tipo de vehículos están exentos del pago del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de los Derechos de Control Vehicular⁴, y lo cual puede estar ligado a que el uso de este tipo de vehículos contribuyen con el medio ambiente, al no utilizar gasolina, lo cual no ha impactado de forma importante en la recaudación de los impuestos y derechos estatales, en virtud de que el parque vehicular de combustión eléctrica aún no es representativo en las entidades federativas según las cifras del INEGI, con relación a los automóviles que utilizan gasolina; sin embargo, se prevé que en el futuro los vehículos de combustión eléctrica tendrán un crecimiento importante, en virtud de que la agenda europea planea

4 En el caso de la Ciudad de México están exentos del pago del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, los vehículos eléctricos utilizados para el transporte público; y de los derechos de control vehicular, se realiza un descuento del 50% para los vehículos eléctricos.

que para el año 2030 solo circulen en su territorio vehículos eléctricos; por lo que dicha agenda puede extenderse a México en virtud de que se venden automóviles importados en nuestro país.

Conclusiones

Las contribuciones ambientales establecidas en México han propiciado un incremento importante de la recaudación propia de las entidades federativas, lo cual se traducirá también en mayores participaciones para ellas, derivado del esfuerzo recaudatorio que están realizando, ello en virtud de que dos de los fondos de participaciones para su distribución a las entidades federativas, consideran entre sus criterios la recaudación de impuestos y derechos estatales. Ello propiciará que otras entidades federativas puedan interesarse en incorporar a su marco normativo, nuevas contribuciones ligadas al medio ambiente, y prueba de lo expresado es que para el año 2023 dos entidades más, Guanajuato y Nayarit se incorporan al cobro de contribuciones ecológicas, por lo que se espera que en el futuro se vayan integrando al marco tributario local otras contribuciones en esta materia.

Por otro lado, para los municipios este tipo de contribuciones ambientales representa también un área de oportunidad para incrementar sus ingresos propios, y coadyuvar con el cuidado del medio ambiente en su jurisdicción, aprovechando la vocación económica de éstos, como lo está realizando el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo sobre el cual se mencionó en el primer apartado de este artículo.



Fuentes de información:

López Restrepo, J.C., Castillo Herrera, J.C., Tibaquirá Giraldo, J.E., & Ríos Osorio, D. A. (2022). *Escenarios de Emisiones hacia 2030. Potencial de reducción de la presión ambiental provocada por los autobuses del transporte público en Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México, Santiago y São Paulo*. CEPAL/ ONU. Pp. 34 y 36.

Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48121>

Cuentas Públicas estatales del ejercicio fiscal 2021.

Decretos de Leyes de Ingresos estatales para el ejercicio fiscal 2022

Decreto DOF. 5 /12/2022. DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2022-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de diciembre de 2022. Pp. 6 y 7. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673263&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0

INEGI. Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía. (2022). Sistema Nacional de Cuentas Nacionales. Cuentas Económicas y Ecológicas.

Iniciativas de Leyes de Ingresos estatales para el ejercicio fiscal 2023.

Gago Rodríguez, A., Labandeira Villot, X., Rodríguez Méndez, M. (s.f.) *Imposición Ambiental y Reforma Fiscal Verde: Tendencias Recientes y Análisis de Propuestas*. España: Universidad de Vigo. PP. 134. Disponible en: <https://labandeira.eu/publicacions/gago-labandeira-y-rodriguez-2002-ecofiscalidad.pdf>

ONU. Organización de las Naciones Unidas. (2021). *La economía circular: un modelo económico que lleva al crecimiento y al empleo sin comprometer el medio ambiente*. Consulta realizada en: <https://news.un.org/es/story/2021/03/1490082>



**Ana Isabel
López Moguel**

Maestra y Licenciada en Economía y actualmente se desempeña como Consultor Investigador de INDETEC, atendiendo el tema de Participaciones Federales y al Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales.

ilopezm@indetec.gob.mx



Planeación para la elaboración de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones



“

Por mandato constitucional los municipios requieren elaborar y actualizar sus tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, de ahí que en el presente artículo se exponen algunas sugerencias que ayudarán a las autoridades locales a programar adecuadamente las actividades de estudio e investigación para obtener en tiempo y forma las propuestas de valores unitarios de los proyectos correspondientes.

”

Carlos Alberto Hernandez Chávez
chernandezc@indetec.gob.mx



Introducción

El municipio, en materia catastral, tiene como prioridad mantener actualizado su sistema de información territorial e inmobiliaria por medio de su cartografía y la base de datos de su padrón. Por lo general, es la Tesorería la que tiene bajo su responsabilidad el área o dirección de Catastro con la encomienda de operar el registro en el padrón catastral y cartográfico, así como la valuación de los bienes inmuebles.

En el catastro se inscriben los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio de cada municipio (CPEUM, art. 36) los cuales se clasifican generalmente en urbanos y rústicos, tanto de propiedad privada, social y pública. En este sentido, por medio de las labores de registro e inventario inmobiliario, se identifican y definen sus características particulares, además de los servicios y equipamiento con los que cuenta el entorno; con estos elementos es posible calcular su valor catastral, aplicando los criterios valuatorios y los valores unitarios vigentes en el municipio.

Atendiendo estas acciones, se tiene la posibilidad de cuantificar los inmuebles que integran el territorio municipal, identificar sus características físicas particulares, la calidad de los servicios en cada zona para finalmente determinar el valor catastral de cada inmueble, que representa la base fiscal de las contribuciones inmobiliarias más significativas como son el impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de inmuebles.

En este contexto, la elaboración de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones (TVUSC) es fundamental para los catastros de los municipios. Esta labor conlleva toda una logística de trabajo, investigación del mercado inmobiliario y la autorización de los cuerpos técnicos y jurídicos establecidos en las Leyes municipales y estatales.

Las TVUSC representan el único documento de carácter técnico en donde se establecen los valores unitarios de suelo urbano y rústico, así como de las construcciones, su tipología y elementos constructivos utilizados en la región o zona de ubicación y los lineamientos técnicos que intervienen en la valuación de los inmuebles asentados dentro del territorio municipal.



Planeación de actividades para elaboración de TVUSC

La TVUSC son el documento oficial que contiene los valores unitarios que sirven para calcular los valores catastrales de los inmuebles asentados en un municipio, de una forma clara y transparente. Y de conformidad al artículo 115, fracción IV, los ayuntamientos deberán proponer a las legislaturas locales las TVUSC que servirán como base para el cobro de las contribuciones inmobiliarias.

En este sentido, la elaboración de las tablas es una obligación constitucional y su cumplimiento exige un eficiente trabajo técnico en los catastros. Por lo tanto, la actualización de los Valores Unitarios de Suelo y Construcciones requiere de una adecuada planeación de las actividades para asegurar la obtención de buenos resultados que favorezcan la revisión y la autorización por parte de las respectivas autoridades municipales y estatales en los términos de la normatividad aplicable.

La planeación, para tales efectos, consiste en programar cada una de las actividades necesarias para la ejecución de los trabajos con la intención de garantizar el desarrollo de la investigación y análisis de los valores de mercado, así como de las características físicas, de usos y servicios que inciden en el valor inmobiliario de los diferentes asentamientos humanos del territorio municipal, para ello, es necesario analizar y documentar los tipos y condiciones de los servicios y equipamiento del sector urbano y los datos técnicos como son: las superficies de terreno, de construcción, medidas y linderos, así como los datos de ubicación de cada uno de los inmuebles. De la misma forma, es requerido el análisis de las parcelas que se encuentran en el sector rústico para identificar sus condiciones particulares de superficie, forma y ubicación, además de las tipologías del suelo, volúmenes de productividad, accesibilidad y cercanía a centros de población, mismas que definen los diferentes valores de mercado.



Dicha información se integrará como parte fundamental del respaldo técnico para la actualización de las TVUSC y con ello estar en condiciones de elaborar las propuestas de los valores unitarios de terreno y construcciones, así como los lineamientos técnicos necesarios para la valuación del padrón catastral.

Para llevar a cabo los trabajos de estudio para la elaboración de las propuestas de TVUSC, es recomendable realizar una planeación de las actividades y prever los requerimientos para su desarrollo, tanto de personal técnico como de equipos, plataformas y herramientas cartográficas indispensables para un mejor desempeño en los análisis del entorno inmobiliario de la localidad.

Una vez determinado el equipo con el que se cuenta, es recomendable programar y dejar asentados y calendarizados los compromisos de todo el equipo de trabajo de las áreas de catastro que participarán en las actividades de levantamiento de datos, análisis y elaboración del proyecto de tablas de valores para el siguiente ejercicio fiscal.

A continuación, se presenta una posible programación de actividades a realizar y su temporalidad:



Enero - febrero

Realizar la delimitación del área de estudio, el trabajo de campo, la investigación de mercado y el estudio de las zonas homólogas y de las colonias; además de documentar los valores de mercado y características de ubicación y de servicios urbanos.

Marzo - abril

Elaborar las propuestas de actualización de valor, esto es, la determinación de valores unitarios de suelo y construcción, calculados por medio de métodos de valuación.

Mayo - julio

Presentación y autorización ante el Consejo Técnico Catastral Municipal y ante el Consejo Técnico Catastral del Estado.

Agosto - septiembre

Presentación y autorización ante la Comisión de Hacienda y en caso de aprobación del H. Ayuntamiento, envío al H. Congreso del Estado para su análisis, discusión y aprobación.

Noviembre - diciembre

Aprobación y publicación de las TVUSC en el Periódico Oficial del Estado para su aplicación en el siguiente ejercicio fiscal.

El proceso sugerido para llevar a cabo los trabajos de estudio, elaboración de propuestas y autorizaciones, puede ser adaptado en su conjunto o por secciones a los requerimientos de cada municipio, conforme lo establezcan sus leyes y reglamentos estatales y municipales, de esta forma se puede asegurar el éxito en la implementación de los procesos para la actualización de las TVUSC.

Una vez fijados los plazos para realizar las actividades necesarias del estudio del mercado inmobiliario de las diferentes zonas que conforman el municipio, se propone llevar a cabo las acciones básicas de la investigación, mismas que pueden ser diseñadas con base al calendario de actividades expuesto en las líneas anteriores;



Las acciones básicas se describen a continuación:

- ✓ **Delimitación del área de estudio.** – Identificar los límites municipales en un plano análogo o digital, separando el área urbana y el área rústica, esto, ayudará a calcular el tiempo en realizar el reconocimiento de campo.
- ✓ **Trabajo de campo.** – Consiste en actualizar las características de equipamiento, servicios urbanos, así como de fisionomía de las áreas habitacionales, comerciales o mixtas, además de aquellas que presenten características especiales, como pueden ser las zonas industriales, las plazas comerciales, los condominios horizontales y verticales, las avenidas y corredores comerciales y los terrenos que presentan uso potencial de suelo dentro de los planes de desarrollo urbano.
- ✓ **Investigación de mercado.** - Consiste en la investigación de ofertas de venta de inmuebles, tanto del sector urbano como del rústico, detectadas en los recorridos de campo y por medio de la consulta de páginas electrónicas dedicadas a sector inmobiliario (GODF 2013). Los estudios son realizados por la dirección de catastro, por medio del personal técnico que realizará la investigación en base a su experiencia y capacitación, o con apoyo de algún colegio de valuadores.
- ✓ **Elaborar las propuestas de actualización de valor.** – Una vez obtenidas las ofertas de venta de los inmuebles, se realiza un estudio de mercado, por homologación de sujetos similares y por capitalización de rentas en el caso de inmuebles arrendados, además del estudio físico directo que consiste en calcular el costo de la urbanización presente, los servicios municipales y las construcciones en el caso de que existan en el inmueble. (TVUSCZ, 2021)



Con los resultados de los estudios de valuación, se plasman en planos georreferenciados las propuestas de valor unitario de suelo urbano y suelo rústico, con ello, es posible ubicar geográficamente los resultados de los valores de mercado y las propuestas de valores unitarios catastrales.

Es recomendable que cada municipio conforme un consejo técnico catastral o comité de estudios catastrales, con el objetivo de apoyar a los catastros en el desarrollo administrativo, técnico valuatorio y jurídico de las actividades catastrales.



Autoridades involucradas en el análisis y autorización de las TVUSC

La revisión y en su caso autorización de las propuestas de valores unitarios sigue una logística de revisión de los documentos técnicos de respaldo presentados en las diferentes etapas del proceso y recae en instituciones oficiales como se muestra en los siguientes apartados:

Consejo Técnico Catastral Municipal. – Analiza las propuestas de valores unitarios de suelo y construcciones, en las zonas y colonias del municipio, revisando la información técnica de respaldo y determinando su veracidad, asentando las determinaciones por medio de una minuta de trabajo (LI&LP 2016).

Es preciso señalar que no todos los municipios del país cuentan con un consejo o comité técnico catastral, sin embargo, es posible que sus propuestas de actualización de TVUSC puedan enviarse al catastro de sus estados para contar con su revisión y respaldo técnico.

- Consejo Técnico Catastral del Estado. – Su función es revisar las propuestas de valores catastrales y elaborar recomendaciones en aquellas áreas en donde se detecten algunas inconsistencias con los valores reales de mercado, además de considerar como aceptables las que reúnan las características de estudio, asentando esta aprobación y recomendaciones en un acta de sesión de trabajo.
- Comisión de Hacienda y H Cabildo. – La propuesta de TVUSC es enviada a la Comisión de Hacienda del H. Ayuntamiento para su estudio, revisión, aprobación y posteriormente se turna al pleno del Ayuntamiento, mismo que analiza las actas de autorización de los consejos mencionados para su discusión y en su caso aprobación.

- El H. Ayuntamiento y H Congreso del Estado. – El Ayuntamiento envía la propuesta de TVUSC al Congreso del Estado para su análisis, discusión y en su caso aprobación para finalmente turnar el decreto al Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Los valores catastrales entrarán en vigor a partir del siguiente ejercicio fiscal conforme los establezca la normativa local.
- El proceso que tendría que desarrollar el catastro municipal para el estudio, investigación, propuesta y presentación de resultados ante las diferentes autoridades cubre prácticamente todo el año, por lo que es recomendable comenzar con los estudios desde los primeros días del mes de enero, considerando el tiempo necesario para realizar cada una de las actividades mencionadas.

Comentarios finales

Las TVUSC deben actualizarse cada año para su aplicación en el siguiente ejercicio fiscal, por mandato constitucional, corresponde presentar sus valores unitarios lo más cercano posible a los que presenta el mercado inmobiliario de las diferentes colonias y zonas del municipio.

Los catastros deben contar con la información necesaria para que puedan planear los trabajos de investigación, desarrollo, presentación y autorización de los proyectos de las propuestas de TVUSC, con ello se atendería el mandato constitucional de generar el documento oficial para la determinación de una base real de los valores catastrales de su padrón.

La actualización de los valores unitarios de suelo y construcciones, a valores equiparables a los de mercado, asegura una real determinación de valores



catastrales de los inmuebles asentados en el municipio, lo cual coadyuva a una mejor determinación del valor fiscal que servirá como base para el cálculo de los impuestos inmobiliarios. En este sentido, la actualización de las TVUSC de forma periódica, coadyuva al incremento de los ingresos por concepto de recaudación de contribuciones inmobiliarias.



Bibliografía

CTCEJ. Consejo Técnico Catastral del Estado de Jalisco. (2021). Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Catastral del Estado de Jalisco. Catastro del Estado de Jalisco 16/04/2021. Disponible en: https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Acta_2da-Sesion_Ordinaria_CTCE_2021-16%20ABRIL-2021.pdf

GODF. Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2013). Manual de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria. 6 de diciembre de 2013, GODF No. 1749. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatad/Distrito%20Federal/wo88242.pdf>

LI&LP. Lincoln Institute & Land Policy. (2016). Para leer el suelo urbano: Catastros multifinalitarios para la planificación y el desarrollo de las ciudades de América Latina. Lincoln Institute & Land Policy. Disponible en: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/para-leer-el-suelo-urbano-catastros-full.pdf>

Decreto POEEJ 28085/LXII/20. TVUSCZ, 2021, Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Zapopan, 2021. Decreto 28085/LXII/20, Congreso del Estado de Jalisco. Periódico Oficial El Estado de Jalisco. POEEJ 12/08/2020. Disponible en: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-08-20-xiv_0.pdf



**Carlos Alberto
Hernández Chávez**

Ingeniero civil, Maestro en Administración Pública, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal de INDETEC.

chernandezc@indetec.gob.mx

**CALIDAD DEL GASTO
PÚBLICO**

2

Panorama actual de la evaluación en los municipios



“ La evaluación de los recursos económicos representa una oportunidad para mejorar la gestión del gasto público y lograr mejores resultados reflejados en mayor calidad en la oferta de bienes y servicios en el municipio, contribuyendo con ello a la generación de valor público. El presente artículo presenta información de actualidad sobre los avances de la evaluación en los municipios. ”

Esmeralda Santana Guzmán
esantanag@indetec.gob.mx

Ricardo Samuel Camarillo Luna
rcamarillo@indetec.gob.mx

1. Introducción

La evaluación de los recursos públicos municipales es una obligación establecida en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual señala que los recursos económicos se “administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”

En ese sentido, los recursos económicos deberán ser ejercidos por los gobiernos cumpliendo con cada uno de los principios señalados en dicho artículo. Asimismo, existe la obligación constitucional que, en lo conducente, los resultados del ejercicio de los recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan.

Así pues, de conformidad con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEPFAPF), la evaluación se define como “el análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas y los programas presupuestarios, con la finalidad de conocer la pertinencia de los mismos, valorar el logro de sus objetivos y metas y determinar su eficacia, eficiencia, calidad, economía, resultados, impacto y sostenibilidad” (LGEPFAPF, Artículo tercero, fracción IV).

En este sentido, la evaluación constituye un proceso de reflexión que permite mejorar la gestión pública municipal y la calidad del gasto público, toda vez que, a partir de los resultados obtenidos, pueden implementarse acciones que contribuyan a mejorar el desempeño de los programas y, consecuentemente, lograr mejores resultados reflejados en mayor calidad en la oferta de bienes y servicios en el municipio.

2. Avances en la Evaluación en los Municipios

2.1 Diagnóstico PbR-SED: resultados de la etapa de evaluación

El “Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño” elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en atención al artículo 80 de la LGCG, también conocido como Diagnóstico PbR-SED, presenta información sobre el avance en la implementación de esta herramienta en los municipios en cada una de las 7 etapas del ciclo presupuestario: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

En este sentido, de conformidad al Diagnóstico PbR-SED 2022, el grado de avance promedio de las 32 entidades federativas del país en materia de evalua-

ción, durante el 2021, fue del 85.7%; mientras que en los municipios y demarcaciones territoriales el avance promedio alcanzado fue de 35.6%, lo cual significa que existe una mayor área de oportunidad en la implementación de la etapa de evaluación en los municipios que en las entidades federativas.

Es preciso señalar que la muestra inicial del Diagnóstico PbR-SED 2022, se conformó de 62 municipios y demarcaciones territoriales, de los cuales se seleccionan dos por entidad federativa; uno de ellos conforme al criterio de mayor población y el otro aleatoriamente. La SHCP solicitó información a los 62 entes, la valoró y en la etapa de revisión determinó que sólo 56 municipios presentaron información suficiente según sus criterios de selección.



Particularmente en la etapa de evaluación, según el Diagnóstico PbR-SED 2022, el grado de avance promedio de los municipios seleccionados con el criterio de mayor población en el 2021 fue de 56.6%, mientras que los municipios seleccionados de forma aleatoria presentaron un 11.3% de avance.

Cabe mencionar que para el Diagnóstico PbR-SED 2022 se tomaron como elementos de análisis para la etapa de evaluación, los Programas Anuales de Evaluación (PAE), las evaluaciones realizadas y el seguimiento a recomendaciones de las evaluaciones. En ese sentido, la **Tabla 1** muestra los principales hallazgos de esta etapa identificados por la SHCP, donde se señalan algunas de sus fortalezas y áreas de oportunidad durante el 2021.

Tabla 1. Principales Hallazgos en los Municipios y Demarcaciones Territoriales en la etapa de Evaluación.

Fortalezas	
✓	32 Municipios y demarcaciones territoriales elaboran un PAE.
✓	29 Municipios y demarcaciones territoriales difunden el PAE en su página de Internet o portal de transparencia.
✓	25 Municipios y demarcaciones territoriales cuentan con los modelos de TdR para cada tipo de evaluación mandatada en su PAE en los dos últimos años.
Áreas de Oportunidad	
•	Implementar un sistema para el seguimiento puntual de las acciones de mejora comprometidas por los responsables de los programas presupuestarios derivadas de las evaluaciones mandatadas en su PAE.
•	Dar cabal cumplimiento al cronograma de ejecución de las evaluaciones mandatadas en sus PAE.
•	38 Municipios y demarcaciones territoriales mandatan sólo un tipo de evaluación en sus PAE en los dos últimos ejercicios fiscales.
•	Contar con metodologías y procesos documentados de la revisión y validación de evaluaciones con fines de retroalimentación y mejora de la calidad de los informes.

Fuente: Elaboración propia con información del Informe del Avance alcanzado por los municipios en la implementación y operación del PbR-SED 2022 SHCP.

Como se muestra en la **Tabla 1**, las fortalezas que presentan los municipios son que el 57.1% elaboran su PAE y 51.7% lo difunden en sus portales de transparencia. Asimismo, 44.6% cuentan con modelos de Términos de Referencia (TdR) para cada tipo de evaluación establecida en sus PAE en los últimos dos años.

Respecto a las áreas de oportunidad, en términos generales, los municipios requieren implementar un sistema para el seguimiento puntual de las acciones de mejora, las cuales sean atendidas por los

responsables del programa presupuestario. Asimismo, deben dar un puntual seguimiento al cronograma de ejecución de las evaluaciones establecidas en el PAE, así como instaurar el tipo de evaluación de acuerdo con las principales necesidades del municipio y contar con metodologías y procesos documentados para la revisión y validación de las evaluaciones, con el objeto de mejorar la calidad de los informes de evaluación.



2.2 Revisión de la evaluación de fondos y programas en los municipios capitales

En complemento del artículo “La evaluación de programas presupuestarios en los municipios: ¿cómo vamos?”¹, que presenta información sobre los avances en los municipios capitales en el ejercicio 2020, en este artículo se realiza un análisis de la información publicada en los portales de transparencia de estos municipios en 2022, que considera la forma de cómo elaboran los PAE, los principales recursos evaluados y el tipo de evaluación que se implementa.

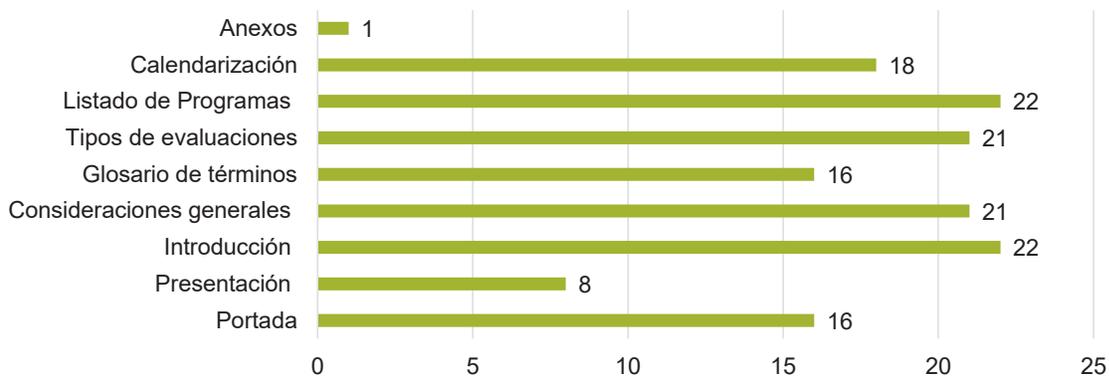
Cabe señalar, que para el presente análisis no se valora la calidad de la información como en el Diagnóstico PbR-SED de la SHCP, sino que sólo se analizó el cómo los documentos son publicados en las páginas de internet de los municipios².

2.2.1 Programa Anual de Evaluaciones (PAE)

El PAE es el instrumento donde se definen las evaluaciones de los Programas Presupuestarios durante un ejercicio fiscal, en ese sentido, se considera que dicho instrumento debe contar con por lo menos los siguientes elementos: Portada; presentación (por qué y para qué); introducción (justificación y marco jurídico); consideraciones generales (objetivos); glosario de términos; definición de los tipos de evaluaciones; listado de Pp a evaluar; calendarización y anexos (Cabrera y Santana, 2021).

El PAE, de acuerdo con el artículo 79 de la LGCG, debe publicarse en las páginas de internet de los entes públicos a más tardar el último día hábil del mes de abril. En ese sentido, al analizar los portales de transparencia de los 31 municipios capitales se detectó que 22 de 31, es decir el 70.97%, cuentan con un PAE publicado en sus páginas web. Respecto del contenido del PAE, la **Figura 1** presenta el número de municipios que considera cada uno de los elementos señalados que debiera contener dicho documento.

Figura 1. Elementos que incluyen los municipios en sus PAE 2022.



Fuente: Elaboración propia basada en los portales de transparencia de los municipios capitales a diciembre 2022.

1 Revista Hacienda Municipal. INDETEC. Nueva época No. 7. Abril-Junio 2021.

2 Nota: La consulta de las páginas de internet se realizó durante las primeras dos semanas del mes de diciembre 2022. Los documentos publicados después de estas semanas no se contemplan en este artículo.



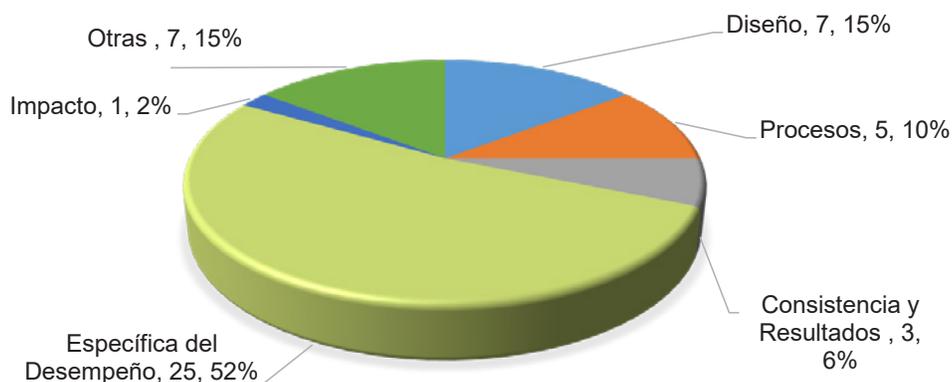
Como se observa en la **Figura 1**, los PAE de 22 municipios capitales, el 71% del total y 100% de los 22 que cuentan con este instrumento, contienen una introducción, que incluye justificaciones y marco jurídico aplicable, y además presentan un listado con los programas y/o los fondos a evaluarse en el 2022.

Asimismo, los PAE de 21 municipios, el 67.7% del total y el 95.5% de los que los publicaron, contienen las consideraciones generales y los tipos de evaluaciones. Por su parte, los PAE de 18 municipios presentan la calendarización de las evaluaciones a realizarse,

es decir, el 58.1% del total y el 81.8% de los que lo publicaron. La portada y los glosarios de términos son elementos contenidos en los PAE de 16 municipios. Por su parte, 8 municipios incluyen presentación y 1 de ellos contiene anexos.

Respecto de los tipos de evaluaciones, al revisar los 21 PAE que las desglosan, se encontró que se tenía programado la realización de 48 evaluaciones de las cuales 25 son específicas del desempeño, 7 de diseño, 5 de procesos, 3 de consistencia y resultados, 1 de impacto y 3 de otro tipo (Ver **Figura 2**).

Figura 2. Elementos que incluyen los municipios en sus PAE 2022.

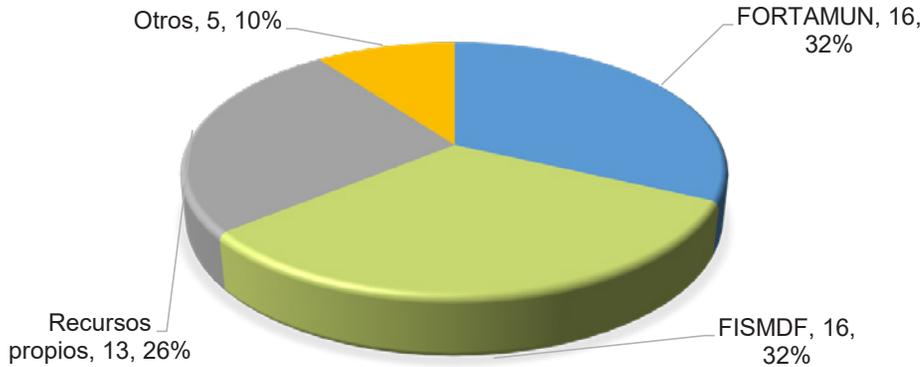


Fuente: Elaboración propia basada en los portales de transparencia de los municipios capitales a diciembre 2022.

Como se observa en la **Figura 2**, el tipo de evaluación más común en el PAE del 2022 fue la específica del desempeño que representa un 52% del total, lo cual coincide con el análisis realizado en los PAE de 2020 en el que se encontró que éstas representaban un 74% del total (Cabrera y Santana, 2021). Al respecto, este tipo de evaluaciones permiten valorar el desempeño de los programas y el avance de los objetivos y metas de los programas a través del estudio de los indicadores de resultados.

En lo correspondiente al tipo de recursos evaluados en 2022 se encontró que los provenientes de los fondos de aportaciones municipales FISMDF y FORTAMUN son los que más se evalúan y ambos representan el 32% del total, seguidos de los recursos propios con el 26% (Ver **Figura 3**).

Figura 3. Tipo de recursos evaluados en sus PAE 2022.



Fuente: Elaboración propia basada en los portales de transparencia de los municipios capitales a diciembre 2022.

2.2.2. Términos de Referencia (TdR)

Los TdR “son la expresión escrita de las reglas mediante las cuales se describen los aspectos que deberán considerarse y cumplirse por quienes realizarán las evaluaciones señaladas en el PAE; de esta manera contienen el alcance de la evaluación, los objetivos generales, los objetivos específicos, las responsabilidades, los compromisos y los productos e informes a entregar” (Cabrera y Santana, 2021).

Al igual que el PAE, existe la obligación de publicar los TdR en las páginas de internet de los municipios de conformidad con el numeral trigésimo de los LGEPFAPF. En este sentido, también se realizó una revisión de los portales de transparencia de los municipios capitales del país y se encontró que 12 publicaron sus TdR para las evaluaciones a realizarse en 2022, lo cual significa el 54.5% de los municipios que transparentaron su PAE y el 38.7% de los municipios analizados. La **Figura 4** presenta los elementos comunes encontrados.

Figura 4. Elementos contenidos en los TdR de los municipios de 2022.



Fuente: Elaboración propia basada en los portales de transparencia de los municipios capitales a diciembre 2022.



Como se observa en la **Figura 4**, los elementos contenidos en todos los TdR de los 12 municipios que los publicaron son: Objetivo general y específicos, alcance, enfoque de la evaluación, actores implicados y sus responsabilidades, metodología, actividades a realizar, productos e informes a entregar y el criterio de selección y evaluación.

Asimismo, 11 de los 12 TdR, es decir el 91.6%, contienen entre sus elementos el perfil del evaluador externo, la duración del servicio y los antecedentes de la evaluación. Por su parte, 9 municipios incluyeron anexos que señalaban, la mayoría de las ocasiones, el calendario de ejecución de las evaluaciones.

2.2.3. Hallazgos y Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)

Los hallazgos de las evaluaciones se entienden como los hechos o asuntos relevantes detectados por el evaluador que a su parecer deben ser informados al ente evaluador. A continuación, la **Tabla 2** presenta los hallazgos detectados en las evaluaciones de los fondos de FISMDF y FORTAMUN, al ser los más representativos a nivel municipal.

Tabla 2. Hallazgos detectados en las evaluaciones de FISMDF y FORTAMUN 2022

FISMDF
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los recursos del FISMDF son ejercidos atendiendo la normatividad aplicable. ✓ No se cuenta con una MIR propia, para dar seguimiento y analizar el cumplimiento de los objetivos del FISMDF. ✓ No se cuenta con expedientes técnicos que permitan conocer la población potencial, objetivo y atendida, que permitan mejorar la cobertura de atención en el corto, mediano y largo plazo. ✓ No se establecen árboles de problemas y objetivos alineados a un diagnóstico actualizado. ✓ No se tiene instrumentada la medición del grado de satisfacción de la población atendida con las obras y/o acciones del FISMDF.
FORTAMUN
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La información generada por los sistemas contables no se vincula a lo reportado en el Sistema de Recursos Federales Transferidos. ✓ No se cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en el ámbito municipal. ✓ No se cuenta con estudios diagnósticos sobre las problemáticas sociales. ✓ Los estudios diagnósticos no se encuentran actualizados. ✓ Los indicadores de la MIR local son ambiguos y no permiten dimensionar el alcance de las acciones realizadas. ✓ No se cuenta con metodologías institucionales para estimar la población potencial, objetivo y atendida con los recursos del fondo. ✓ No se cumple con la totalidad de las metas planteadas para los indicadores de la MIR Federal del FORTAMUN.

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas web de los municipios capitales del país.



En lo correspondiente a los ASM, éstos se entienden como “los compromisos que asumen las dependencias y entidades para introducir mejoras a una política pública o a un programa presupuestario, con base en los hallazgos sobre debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en una evaluación externa” (SHCP, 2019, p.1). La **Tabla 3** concentra los ASM de los municipios capitales que transparentaron dicha información.



Tabla 3. ASM detectados en las evaluaciones de FIS MDF y FORTAMUN 2022

FIS MDF
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborar un diagnóstico específico para la ejecución de los recursos del FIS MDF. ✓ Elaborar una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) específica del FIS MDF a nivel municipal. ✓ Promover la participación de las comunidades beneficiarias. ✓ Dar prioridad de atención a las personas vulnerables. ✓ Establecer una metodología institucional que defina de manera clara y precisa la población o el área de enfoque potencial, objetivo y atendida con los recursos del FIS MDF. ✓ Supervisar y dar seguimiento a ASM pendientes.
FORTAMUN
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Medir el grado de satisfacción de la población atendida con los recursos del fondo. ✓ Establecer una metodología institucional que defina de manera clara y precisa la población potencial, objetivo y atendida con los proyectos de inversión financiados con recursos del FORTAMUN. ✓ Redefinir los indicadores de la MIR de los Programas Presupuestarios financiados con recursos del FORTAMUN de acuerdo con los criterios CREMAA. ✓ Elaborar una MIR específica de FORTAMUN, lo que permitirá documentar y medir los resultados del fondo. ✓ Elaborar un diagnóstico específico que evidencie y justifique la priorización del destino de los recursos del FORTAMUN a nivel municipal. ✓ Desarrollar y documentar un mecanismo de control de los ASM que permita monitorear y dar seguimiento a las acciones con el fin de mejorar la gestión institucional relacionada con el FORTAMUN. ✓ Elaborar un manual de organización y/o procedimientos.

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas web de los municipios capitales del país.



3. Conclusiones

La evaluación de los recursos públicos, más allá de ser una obligación constitucional, permite mejorar la calidad del gasto público municipal, además de constituir un instrumento de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía. De conformidad con el informe PbR-SED 2022, el avance promedio en la etapa de evaluación alcanzó el 35.6%, por lo que se identifica un área de oportunidad importante en este ámbito de gobierno.

Particularmente en los municipios capitales se detectó que, hasta diciembre del 2022, el 70.97% habían publicado sus PAE en las páginas de transparencia y el 38.7% habían publicado sus TdR. Al respecto es importante señalar que tanto la publicación de los PAE como de los TdR es obligatoria. Además, resulta necesaria, ya que mientras en el primero se detallan los programas a evaluarse y los tipos de evaluaciones, en el segundo se especifica la metodología a utilizarse, los productos por entregar y se establecen claramente las reglas sobre los productos a entregar y las responsabilidades que asumen los diferentes actores durante el proceso de evaluación.

En lo que respecta a los tipos de recursos evaluados en los municipios capitales, durante el 2022 se encontró que, al igual que en el 2020, existe una tendencia por evaluar los fondos federales. La evaluación de los programas financiados con recursos propios también es valiosa y sigue siendo un área de oportunidad para coadyuvar a la generación de valor público en los municipios.

Es importante considerar que la realización de evaluaciones permite conocer qué tanto se han cumplido los objetivos de los programas y el impacto que se ha logrado con la implementación de los mismos, de ahí la importancia de que se fortalezca en los municipios.



Asimismo, la evaluación de los programas presupuestarios genera información útil que permite a los gobiernos municipales tomar mejores decisiones en la aplicación de los recursos públicos, es decir, valorar el grado de cumplimiento de los objetivos definidos para cada programa y el impacto generado hacia la ciudadanía derivado de la intervención pública, considerando dichos resultados para una mejor presupuestación.

El 2023 podría constituir una ventana de oportunidad para aquellos municipios que no han realizado evaluaciones. Por su parte los municipios que tienen pendiente la evaluación de los programas que se financian con recursos propios pudieran aprovechar este momento para incluir evaluaciones de esta fuente de ingresos en sus PAE considerando que estos últimos deberán publicarse durante el primer cuatrimestre del año. Es preciso señalar que INDETEC cuenta con amplia experiencia en la elaboración de evaluaciones en caso de requerirse el apoyo.

Fuentes de Información

Cabrera, B y Santana, E (2021). La evaluación de los programas presupuestarios en los municipios: ¿Cómo vamos? Revista Hacienda Municipal No. 7. Abril-Junio 2021. INDETEC.

CPEUM (2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 18-11-2022. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

LGCG. *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30-01-2018. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcg.htm>

LGEPFAPF. *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30-03-2007. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007

Páginas Web de municipios capitales de México

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019). Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/ASM/1T_2019_ASM.pdf

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). Diagnóstico PbR-SED. Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la ciudad de México en la implementación del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Abril 2022. Disponible en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>



Esmeralda Santana Guzmán

Maestra en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal por el Colegio de Jalisco; Licenciada en Contaduría Pública y Finanzas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Actualmente labora en INDETEC como Directora de Desarrollo Administrativo de Hacienda Municipal, adscrita a la Dirección Especial de Hacienda Municipal.

esantanag@indetec.gob.mx



Ricardo Samuel Camarillo Luna

Licenciado en Administración Gubernamental y Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. Actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal de INDETEC.

rcamarillo@indetec.gob.mx



La información de resultados en el proceso de programación y presupuestación del siguiente año fiscal



“

La incorporación del resultado de los Programas presupuestarios en el proceso de Programación y Presupuesto del siguiente año fiscal, a partir de la normatividad aplicable, es un requisito para la implementación del Presupuesto con base en Resultados o PbR; por tanto, en este artículo se analiza la importancia de contar con un mecanismo que facilite el proceso de incorporación como parte de los manuales de programación y presupuesto de los gobiernos locales.

”

Mónica Buenrostro Bermúdez
mbuenrostrob@indetec.gob.mx

Oswaldo Mena de la Cruz
omenac@indetec.gob.mx



Introducción

La programación y presupuestación que forman parte del ciclo presupuestario, que año con año se realiza tomando en cuenta los recursos que se estiman como necesarios para satisfacer las necesidades ciudadanas mediante obras, proyectos y servicios públicos, aunado a los resultados logrados con la aplicación del gasto programable, es el foco de análisis en este artículo.

A manera de resumen y desde el marco legal y normativo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM por sus siglas) establece que los recursos económicos disponibles deben satisfacer los objetivos a los que están destinados; y que el resultado del ejercicio de tales recursos debe ser evaluado.¹

Asimismo, el artículo 61, fracción II, segundo párrafo del inciso c, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), señala que para elaborar los presupuestos se deben incorporar los resultados del PbR y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).²

De igual modo, en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, se señala que las Leyes de Ingresos y los Proyectos de Egresos se deben elaborar, además de lo antes señalado, con *“base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; y deberán ser congruentes con los planes estatales de desarrollo y los programas derivados de los mismos.”*³



1 Artículo 134.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible. *“Los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 29 de enero de 2016). Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado c, 74, fracción vi y 79 de esta Constitución. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 29 de enero de 2016).* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/130421/ARTICULO_134.pdf

2 Artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. *“En el proceso de integración de la información financiera para la elaboración de los presupuestos se deberán incorporar los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño, establecidos en términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”* Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

3 Artículo 5º. Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios. *“Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas se deberán elaborar conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable”,*





Considerando lo anterior, de manera sucinta y mediante este artículo se propone una serie de actividades encaminadas a la incorporación del resultado de los indicadores estratégicos de los Programas presupuestarios estatales, en las decisiones de programación y presupuestación del siguiente año fiscal.

La Programación y Presupuestación con Base en Resultados

El proceso mediante el cual los gobiernos organizan en distintas etapas las actividades que conforman en ciclo presupuestario⁴, incorpora como parte de todo el procedimiento el seguimiento, monitoreo y evaluación de la aplicación de los recursos, con base en el “*listado de programas así como sus indicadores estratégicos y de gestión aprobados*” (inciso c, fracción II, del artículo 61 de la LGCG).

De ese modo, durante la etapa de Programación, las dependencias gubernamentales del orden estatal definen los Programas presupuestarios a su cargo y estiman los recursos, los cuales deberán ir acorde con la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos (o documento equivalente); para luego, enviarlo a los respectivos congresos locales para su discusión y aprobación⁵. En el caso de los municipios, las leyes de ingresos se aprueban por las legislaturas locales y los presupuestos de egresos son aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles (CPEUM, art.115, fracc. IV).

Mientras tanto, se construye la estructura programática con base en la definición de los Programas presupuestarios, proyectos y actividades para el logro de objetivos de corto y mediano plazo; es decir, el resultado esperado de los Programas y de los objetivos de Política Pública a los que se contribuye.

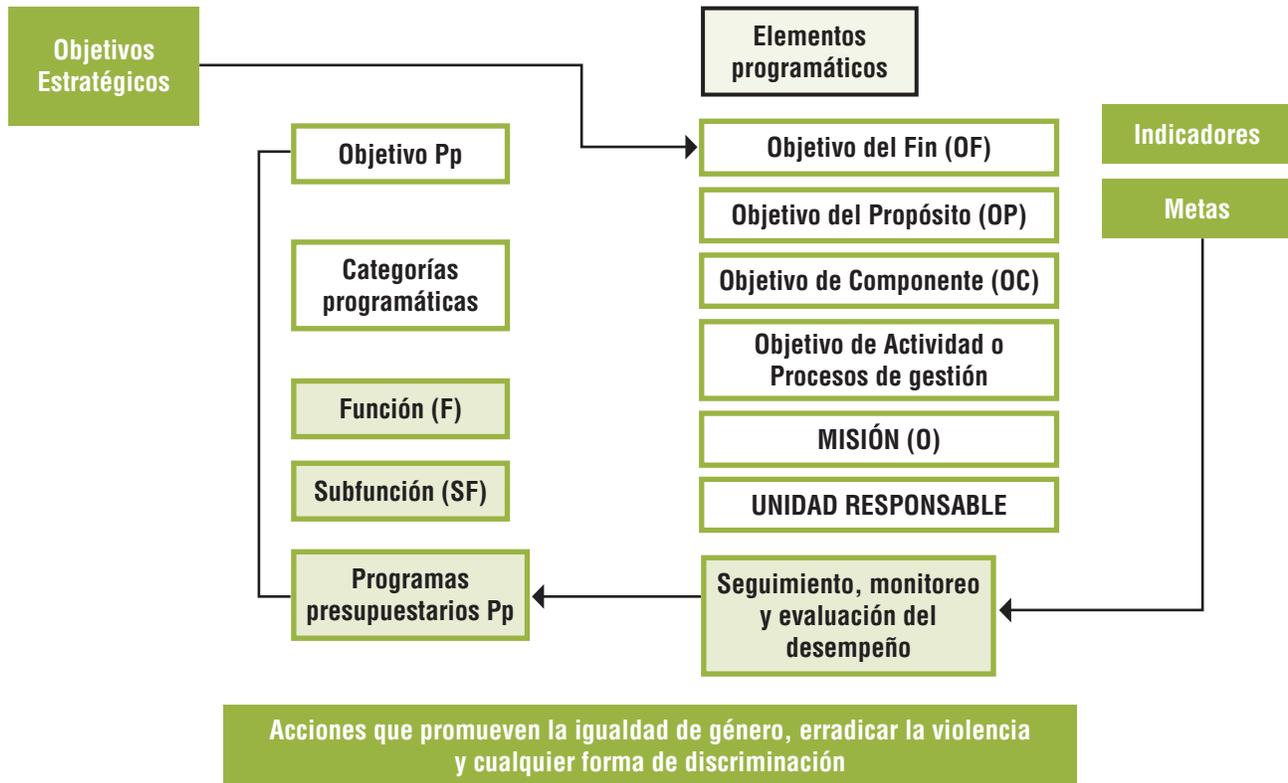
De ese modo, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es el mecanismo de articulación entre la Planeación y la Presupuestación; esto es, la herramienta oficial más importante en donde se establecen los objetivos de los Programas presupuestarios que operan las instituciones gubernamentales (ver figura 1).



4 Con base en: Ciclo Presupuestario. SHCP. Disponible En: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuestacion#Presupuestacion>

5 Ídem.

Figura 1.
Programación con enfoque de resultados



Fuente: Material de capacitación INDETEC.

La definición de categorías y elementos programáticos representa un trabajo coordinado en donde se materializan los programas y proyectos mediante los cuales se habrán de alcanzar los objetivos, estableciendo indicadores de desempeño y metas para su seguimiento, monitoreo y evaluación.

La etapa de Presupuestación describe la forma en que se habrá de distribuir el recurso y su destino, con el propósito de asignar los recursos a los Programas. En ésta, se cuantifican los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de los programas establecidos en un periodo determinado, atendiendo tanto a lineamientos generales, como a criterios, procedimientos y es-

trategias de gobierno diseñadas para contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible de nivel local.

No obstante, con el fin de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar el gasto público, y fortalecer las políticas y el desempeño institucional, el PbR es la herramienta idónea para alinear los objetivos y resultados con los recursos, atendiendo criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y para asignarlos considerando los objetivos y resultados reales respecto a los esperados.⁶

⁶ Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario.



Mecanismo de Programación y Presupuestación con Base en Resultados

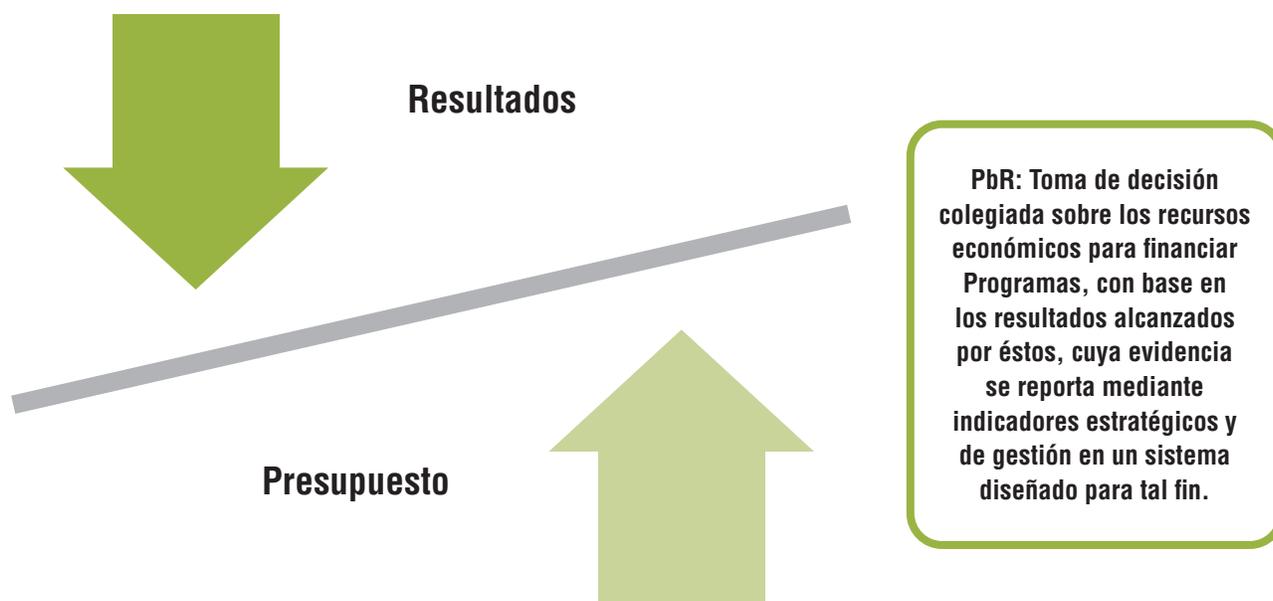
Con el objeto de agilizar y fortalecer el proceso del ciclo presupuestario con base en resultados, es necesario desarrollar, documentar e implementar un mecanismo a través del cual se faciliten las acciones institucionales, de tal forma que se contribuya a mejorar la calidad del gasto público.

De ese modo, el área de finanzas en los gobiernos locales requiere de un procedimiento específico, efectivo y fundamentado en los principios de simplicidad y relevancia que se incorpore en el Manual de Programación y Presupuestación; en donde además,

se precise que los recursos deben ser asignados a programas y proyectos focalizados en la política de desarrollo sostenible y de acuerdo con la estrategia programática que les corresponda.

Para integrar la información de desempeño al proceso presupuestario, tal mecanismo implica la creación de instancias de análisis y toma de decisión (nivel directivo) en donde se *“analice la información de ejecución, financiera y de desempeño, así como la definición de bases y criterios para definir asignaciones y para fijar condiciones, exigencias, compromisos y acuerdos.”*⁷ (Ver Figura 2).

Figura 2. El PbR y la Toma de Decisión



Fuente: Material de capacitación INDETEC.

Así, las acciones de PbR contribuyen a mejorar la distribución de los recursos y a elevar la eficiencia en la operación de los programas.

⁷ Gestión para Resultados en el Desarrollo en Gobiernos Subnacionales. Módulo 3. Presupuesto por Resultados. Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.



Conclusiones

Los recursos, al ser limitados, se deben programar y presupuestar con eficacia y eficiencia de tal forma que se atienda a la mayor cantidad de población posible con los bienes y servicios requeridos. Para ello, los entes públicos deben planear, programar y presupuestar con base en la información del desempeño, y de acuerdo con la normatividad y los lineamientos definidos en la materia, con el objeto de mejorar la gestión y calidad del gasto público.

Para ello, en aras de agilizar los procesos de programación y presupuesto del siguiente año fiscal, como parte fundamental del manual desarrollado para tal fin, es necesario diseñar un mecanismo en el cual se establezcan los procedimientos y acciones a seguir para incorporar la información de resultados en el proceso programático-presupuestal.



Fuentes consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Ley General de Contabilidad Gubernamental. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

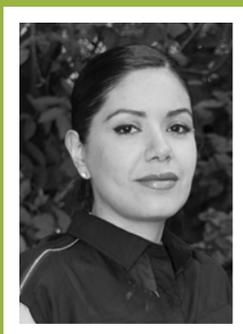
Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldfem.htm>

Ciclo Presupuestario. SHCP. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuestacion#Presupuestacion>

Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario. Disponible en: https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/entidades_federativas/pbr_sed_estados.pdf

Gestión para Resultados en el Desarrollo en Gobiernos Subnacionales. Módulo 3. Presupuesto por Resultados. Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.





**Mónica
Buenrostro Bermúdez**

Licenciada en Economía por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la UdeG. Actualmente forma parte del equipo de evaluadores de la Dirección de Gasto Público y PbR -SED de INDETEC.

mbuenrostrob@indetec.gob.mx



**Oswaldo
Mena de la Cruz**

Licenciado en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la UdeG. Actualmente forma parte del equipo de evaluadores de la Dirección de Gasto Público y PbR -SED de INDETEC.

omenac@indetec.gob.mx

**MEJORES
PRÁCTICAS**

3

Retos de la salud financiera del municipio de Centro. El camino hacia unas finanzas sólidas



Fernando Calzada Falcón
fcalzada@villahermosa.gob.mx

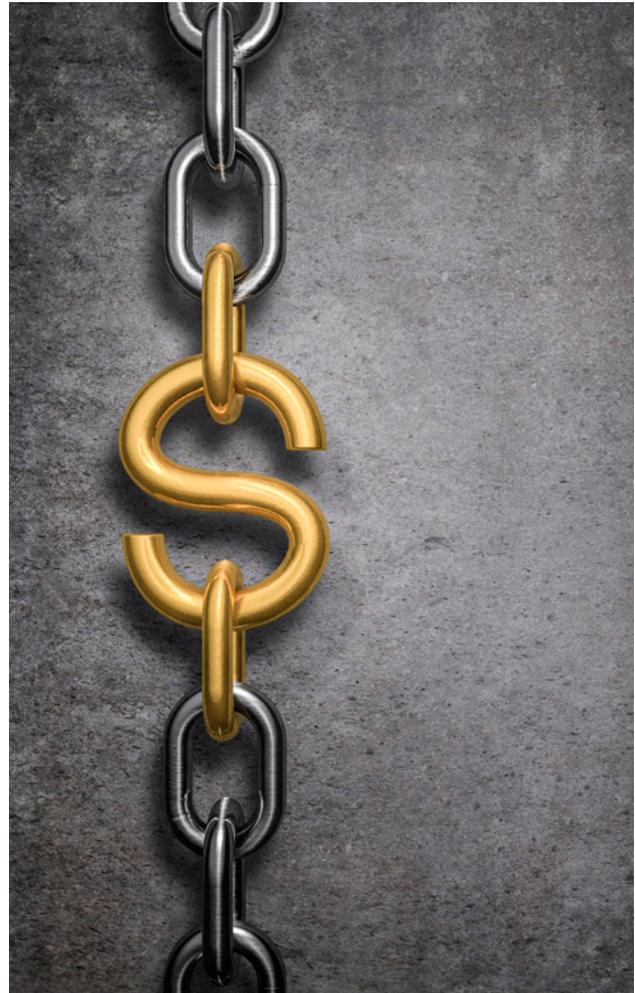


El gobierno municipal de Centro, Tabasco que inició su periodo constitucional el 5 de octubre de 2021, se ha caracterizado por ceñirse a las directrices establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024, que tiene cinco ejes rectores, entre los cuales el primero es el de **Gobierno ordenado, responsable y transparente**. Ahí se plantea con claridad que “una tarea prioritaria es fortalecer las finanzas públicas locales”, por lo que una estrategia es “mejorar el sistema de recaudación municipal con la finalidad de fortalecer las finanzas públicas”, y una de sus líneas de acción es “incrementar la recaudación de contribuciones municipales por derechos, productos y aprovechamientos, a fin de conservar finanzas públicas sanas”. Sobre el tema, en el texto que sigue se intentará dar cuenta de lo hecho en los primeros quince meses desde la Dirección de Finanzas.

Ciertamente, hablar de finanzas públicas es referirse al tema de ingresos y egresos. No tiene mucha lógica preguntarse qué pesa más, si los ingresos o los gastos, pues es claro que ambos son como las dos hojas de una tijera. Sin embargo, estas notas se habrán de circunscribir sobre todo a los ingresos, porque esa es la responsabilidad directa de la Dirección de Finanzas.

Relevancia de los ingresos

En el Plan Municipal de Desarrollo hay un enunciado relevante: “la recaudación es la base de las finanzas municipales y del ejercicio de gobierno para garantizar la prestación de los servicios a la ciudadanía del municipio de Centro”. Esta frase es importante porque encierra una concepción: los ingresos son la base del quehacer gubernamental. Hay gobiernos que han contado con recursos cuantiosos que, sin embargo, no lograron convertirlos en grandes transformaciones positivas. Baste tan solo recordar lo que fue México en la época del *boom* petrolero (de 1978 a 1981): nunca como en esos años los ingresos públicos fueron tan elevados y, no obstante, de cualquier manera los gastos siempre fueron superiores, de forma que el déficit público como proporción del Producto Interno



Bruto (PIB) alcanzó a finales de ese periodo la cifra más alta en la historia de las finanzas públicas nacionales hasta esos años (algo parecido ocurrió con el total de exportaciones que año con año creció aceleradamente y, a pesar de ello, nunca pudo igualar al de las importaciones).

También existe el caso contrario, el de gobiernos cuyos ingresos son insuficientes para pagar siquiera sus gastos de operación: a duras penas les alcanza para la nómina y eso siempre con uno que otro sobresalto. En México, para que no haya estos desajustes existe la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios que subraya, en términos generales, que los gastos tendrán que corresponder



al mismo nivel de los ingresos. Ahora debe decirse lo obvio: la Ley ni señala cómo aumentar los ingresos ni cómo tener una mejor estructura del gasto, si bien establece algunos parangones, por ejemplo, a qué y a cuánto debe sujetarse el incremento anual del capítulo 1000, Servicios Personales, del presupuesto de egresos, en el que se consignan los gastos relativos al pago de la nómina.

Así que con todas las excepciones y matices que se quieran introducir en el análisis, siempre se requerirán recursos. En términos de desarrollo económico y social, muchos recursos públicos no son suficientes cuando no se sabe bien qué hacer, aunque también es cierto que sin ellos poco o nada se puede hacer. En consecuencia, dada la claridad de los propósitos, es indispensable concebir a los ingresos como las raíces fuertes, profundas, prominentes y sólidas de un árbol frondoso. Dichas raíces deben ser capaces de sostener un tallo que es el presupuesto, igualmente robusto, firme, amplio y elevado. Ambos, raíz y tallo, harán posible que el árbol no se venga abajo ni con una brizna ni tampoco con un vendaval y, por el contrario, proporcionarán lo necesario para que las ramas, que son las otras áreas de la administración, floreen y brinden sus frutos a la ciudadanía: los bienes y los servicios públicos de la mejor calidad, una calidad que se quiere sea creciente.



Un paréntesis: el difícil principio

Pero antes de hacer hincapié en el asunto de los ingresos conviene un paréntesis para advertir cuál era la situación el 5 de octubre de 2021 cuando inició este gobierno municipal. Uno de los primeros desafíos que enfrentó la nueva administración fue la inexistencia de fondos suficientes que pudieran garantizar el pago de todos los conceptos considerados en el presupuesto de ese año, particularmente lo relativo a las prestaciones de fin de año a que tienen derecho los servidores públicos municipales. El origen de buena parte de ese desequilibrio pudo obedecer, entre otros factores, a una sobreestimación de los ingresos propios, pues en la Ley de Ingresos de 2021 se consignaban 520 millones pesos y el ejercicio terminó con 454.3 millones. Al término del segundo trimestre de 2021 ya era más que evidente que no se alcanzaría ese monto, por lo que, si se hubieran querido evitar problemas para el fin de año, tendrían que haberse ajustado a la baja tanto los ingresos como la parte correspondiente del gasto, pero como no se hizo, se comprometió más gasto sin realmente tener su contrapartida en ingresos, incluso durante el tercer trimestre.

La situación en aquel momento exigía asegurar la disponibilidad de fondos que permitieran cubrir las prestaciones de fin de año de los servidores públicos. Un aguinaldo de 90 días evidentemente demanda que a lo largo del ejercicio se aprovisione de recursos líquidos una parte cada mes. En otras palabras, entre octubre y diciembre de ese año debía erogarse el equivalente a seis meses de sueldos teniendo solamente los ingresos de tres.

La única posibilidad que hubo en ese momento, dada la inexistencia de un apoyo extraordinario de recursos de libre disposición, fue la contratación de un crédito de corto plazo por la cantidad máxima considerada en los ordenamientos legales: hasta el 6 por ciento de la totalidad de los ingresos que originalmente previó la Ley de Ingresos 2021, es decir,

un monto de 180 millones de pesos. La característica de este tipo de créditos es ser “quirografarios”, o sea de corto plazo (es decir, a un plazo no mayor a un año) y “busca hacer frente a las necesidades de recursos transitorias...con base en su reconocida solvencia moral y económica”, de acuerdo a la definición de BBVA Bancomer, lo que se traduce en que no hay por qué ofrecer en garantía las participaciones federales del municipio.

Aunado a esta necesidad se emprendió una ruta con dos componentes estratégicos. Por un lado, incentivar el pago del impuesto predial y de los derechos de agua, especialmente con motivo del llamado “Buen fin” en noviembre, mediante el cual con la aprobación del H. Cabildo se ofrecieron descuentos significativos a los contribuyentes que registraban rezagos en sus pagos, descuentos en conceptos como multas, gastos de ejecución, etcétera.

El hecho fue que con esos incentivos para el pago del predial y del agua, más la contratación del crédito del corto plazo, sumados, por otro lado, al férreo control presupuestal rompiendo la inercia que el gasto venía observando, se pudo concluir 2021 en condiciones manejables y se sentaron las bases para un ejercicio muy diferente.

Antes del inicio del gobierno se tenía el propósito de refinanciar la deuda (de largo plazo) para que el saldo conjunto de los créditos que tenía el municipio se liquidara en un plazo más amplio (hasta 15 años), con lo cual disminuiría el pago mensual del servicio (intereses y capital), lo que a su vez le permitiría a esta administración liberar recursos hasta por un monto aproximado de 180 millones de pesos durante su periodo.

Desde luego que habiendo contratado el crédito de corto plazo por 180 millones y tener que pagarlo con todo e intereses

durante 2022 hacía mucho más apremiante concretar el refinanciamiento de la deuda de largo plazo, lo cual se volvió realidad en el mes de abril.

Con lo dicho, se llama la atención sobre la situación sumamente frágil que en ese entonces tenían las finanzas municipales: sin fondos suficientes, con compromisos de pago ineludibles y entrando a un nuevo ejercicio.

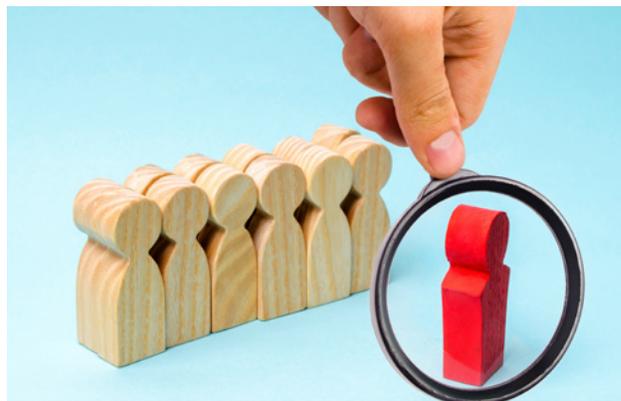


Obligatoriedad impositiva y facilidad administrativa

Para abordar un poco en detalle el tema de ingresos y particularmente tratándose de impuestos, conviene partir de algunas consideraciones. Primero, algo evidente, los impuestos son obligatorios. Tal como recuerda Joseph Stiglitz en su famoso texto sobre **La economía del sector público**, [esas transferencias] “tienen que ser obligatorias...si no lo fueran, nadie tendría incentivos para contribuir a sufragarlos...”

Adicionalmente, en lo que quizá sea la única obligación explícita existente en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción IV del artículo 31 expresa:

“...es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”



Ante lo imperioso de la situación financiera del inicio de 2022, se pensó en una estrategia de fortalecimiento inmediato de los ingresos. Cuanto antes, lo que se tenía que resolver es que los contribuyentes pudieran pagar a partir del primer día hábil del mes de enero. Normalmente esto ocurría hacia la segunda o tercera semana por los cambios que deben hacerse cada año al sistema de ingresos. Pero además la recaudación de ingresos propios de enero debía ser muy fuerte. Como se sabe, el impuesto predial es la fuente de recursos más importante que tienen los gobiernos municipales y se paga por semestre. Por lo general, los contribuyentes cumplidos en este y en el resto de los municipios del país pagan lo concerniente a todo el año durante el primer trimestre, y dentro de éste, en enero. En años anteriores se ofrecía a los contribuyentes un descuento de 15% en el pago del predial durante el periodo enero-marzo (en términos estrictos no es un descuento, sino que el gobierno municipal cubre un subsidio por el mismo monto que el contribuyente no paga). El cambio que se introdujo para tratar de que el ingreso ocurriera en el primer mes fue ofrecer un descuento mucho más atractivo en enero, es decir, sería del 20%, en febrero el 15% y en marzo el 10%. ¿Qué ocurrió? En enero de 2021 la recaudación de ingresos propios (incluye predial, derechos de agua, impuesto sobre traslado de dominio, entre otros) sumó en números redondos 68 millones, mientras que en 2022 alcanzó los 105 millones de pesos, una cantidad cercana a la quinta parte de lo que estimaba la Ley de Ingresos para todo el año.



Para 2022, y ello quedó plasmado en la Ley de Ingresos, se planteó una estimación de recaudación de ingresos propios de 541 millones de pesos, es decir, un 20% más que el año anterior. Pero más que una estimación, se trataba de una meta, muy ambiciosa, por cierto, pero era la cantidad requerida para soportar el peso del presupuesto de egresos. Pues bien, el año terminó con una recaudación muy superior a la meta y a cualquier estimación, alcanzó los 604.6 millones. Esta cifra representa un incremento de más del 33% respecto al año anterior e incluye el reintegro de 25 millones de pesos de los dos fondos de reserva (uno por cada uno de los dos créditos que habrían de refinanciarse) que se constituyeron como parte de los fideicomisos a que obliga la ley y que se recomienda sean el equivalente a tres meses del monto correspondiente al pago del servicio de la deuda. (Precisamente, gracias al refinanciamiento, la cantidad mensual que ahora se paga es menos de la cuarta parte que antes se erogaba, lo cual permite que el nuevo fondo de reserva se constituya con un monto mucho menor). Cabe agregar que, aún sin contar con el ingreso del reintegro de los extintos fondos, el monto total habría sumado los 575 millones, una cantidad 6% mayor a la estimación para 2022 y casi 28% superior a la de 2021.

La ruta del predial

Como ya se señaló, el impuesto predial (y sus distintos componentes como el rezago, actualizaciones, multas y gastos de ejecución), constituye el principal ingreso entre todos aquellos que recauda directamente el municipio. En este concepto, la recaudación alcanzó los 224.2 millones, cifra mayor en 21% a la registrada en 2021. Este resultado posibilita asimismo captar una cantidad óptima de participaciones, toda vez que es un factor que toma en cuenta la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco para la distribución de las mismas entre los 17 municipios.

Esta alta recaudación ha respondido a tres impulsos. En primer lugar, a un programa de incentivos fiscales pensado ex profeso para cada trimestre (porque no pueden mantenerse de forma permanente) e incluso considerando tres fechas especiales, como son los días de la madre y del padre, así como el llamado “Buen Fin”.

En segundo término, la política de fiscalización ha seguido una estrategia. Se ha trabajado en capacitaciones para los notificadores, se les ha puesto un número determinado de actuaciones para cada día, se han “mapeado” tanto el municipio como la ciudad para que el esfuerzo esté localizado y se ha conminado a los grandes deudores a que estén al corriente en el pago de sus contribuciones. En los últimos meses del año, la recaudación proveniente de aquellos contribuyentes que fueron notificados fue cercana a la mitad del total.

Por último, pero no al último (last but not least), un elemento que no por subjetivo deja de existir, de ser real: los ciudadanos en su papel de contribuyentes confían en la conducta y decisiones de sus autoridades municipales.



Dinámica de otros ingresos

En cuanto a lo captado por concepto del Impuesto sobre Traslado de Dominio también es de destacarse un comportamiento positivo. En 2022 no sólo se registró la cifra más elevada, sino que ésta sumó los 130 millones de pesos, lo que representa un aumento de 28% con respecto al año anterior. En este renglón si bien mucho se avanzó en reducción de tiempo de los trámites, no se puede pasar por alto que la recaudación de este impuesto responde significativamente a la dinámica de la economía local, pues entre más acelerada sea ésta, se presenta mayor actividad de compra-venta inmobiliaria. Por su parte, la dinámica económica en el municipio se ha visto estimulada por la construcción de importantes obras del gobierno federal con relevantes impactos en la zona.

Hay otros dos tipos de ingresos que han procurado las autoridades municipales que son de llamar la atención a la luz de la casi inexistencia de su recaudación en épocas anteriores. Uno es el relativo al Impuesto sobre Espectáculos Públicos. En 2022 se logró captar 3 millones de pesos. En ninguno de los siete años anteriores ingresaron a las arcas municipales más de 600 mil pesos (en el entendido de que en 2020 y 2021 no se pudieron llevar a cabo espectáculos masivos). No es que se trate de grandes cantidades de dinero sino de que se ha hecho cumplir la ley con el cobro de este gravamen.



El otro tipo de ingresos es el de Productos Financieros. Se entiende que gobiernos que bordean el déficit difícilmente pueden obtener este tipo de ingresos, pero, a diferencia de lo que piensan algunos, no es residual, no se generan automáticamente, sino que se deben definir políticas y acciones específicas para potenciarlo. Así, en 2022 se lograron obtener productos financieros por 21.1 millones, esto es, una cifra mayor en 6 veces a la más elevada registrada en alguno de los seis años anteriores. Para este resultado se conjugaron tres factores. Primero, una conveniente calendarización del presupuesto que permitió el pronto pago, evitando con ello la innecesaria acumulación de compromisos de pago; segundo, un adecuado manejo de la liquidez, por ejemplo, acopiando desde el primer mes del año el recurso para cumplir las erogaciones de diciembre; y tercero, en algo no menor, procurando la competencia entre las instituciones bancarias para que los recursos se invirtieran en aquella que ofreciera el mayor rendimiento posible.

¿Están mejor las finanzas de Centro?

La pregunta a responder es si la situación de las finanzas municipales de Centro hoy es mejor que hace quince meses. La respuesta sin duda alguna es sí, definitivamente. No se trata de una afirmación personal. Para ello se puede ver cuál ha sido la evolución de la calificación de las finanzas del municipio.

Las agencias calificadoras son empresas que se dedican a evaluar qué tan riesgoso es proporcionar crédito a alguna entidad, ya sea empresa o gobierno y por tanto qué tan probable es el impago. Si una empresa o las finanzas de un gobierno no están bien, la calificación es baja y, consecuentemente el riesgo de prestarles es alto: entonces las tasas de interés a cobrar serán elevadas. Pero hoy en día, sea que un gobierno municipal o estatal vaya a contratar créditos o no, la calificación es un indicador de la salud financiera de dicha entidad.



Hay que referirse a dos calificaciones, de dos de las agencias más grandes y prestigiosas a nivel mundial, a la de Fitch Ratings y a la de Moody's Local. La primera analiza la información hasta el primer trimestre del año pasado, en tanto la segunda lo hace hasta noviembre de 2022.

Si bien Fitch mantuvo la calificación (en su escala) de A-(mex), cambió la perspectiva de estable a negativa. El problema principal que advirtió la calificadora era que los ingresos operativos entre 2017 y 2021 estuvieron por debajo del gasto operativo, es decir, una tendencia manifiesta al déficit. Esto condujo a que “la presión de liquidez que ha reportado la entidad se ha reflejado en el uso recurrente de créditos de corto plazo y cercanos al límite máximo permitido”.

Fitch señalaba que “como consecuencia de las acciones emprendidas por la administración actual, al avance al mes de marzo de 2022, se aprecia una mejoría en la generación de ingresos no solo propios sino también de origen federal”. Sin embargo, expresaba que, “si bien la administración actual no contempla contratar deuda adicional de corto plazo, la agencia proyecta que, de repetirse, como en 2021, la dinámica del gasto por arriba de la del ingreso durante 2022, la recurrencia en la contratación de este tipo de financiamiento podría presentarse nuevamente”. En buen español, Fitch, a la luz de las dinámicas contrastantes del ingreso y del gasto, pese a lo declarado por las autoridades municipales, consideraba que en 2022 se llegaría como en otros ejercicios a la contratación de créditos para poder finalizar el año. Así, a pesar del cambio significativo en las políticas municipales de ingresos y gastos, la calificadora manifestaba: “se considera deuda adicional de corto plazo por MXN120 millones en 2022 y MXN 60 millones en 2023”. En otras palabras, advertía que finalmente se contrataría crédito, aunque en montos decrecientes, lo cual estuvo lejos de suceder.

Ese panorama no muy halagüeño que Fitch alertaba cuando emitió su calificación venía mejorando. Sin embargo, dicho panorama hacia el final del ejercicio se mostró claramente favorable, lo cual se

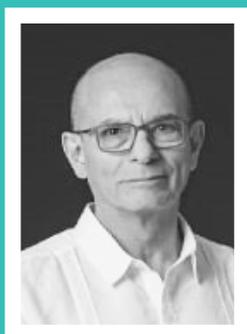
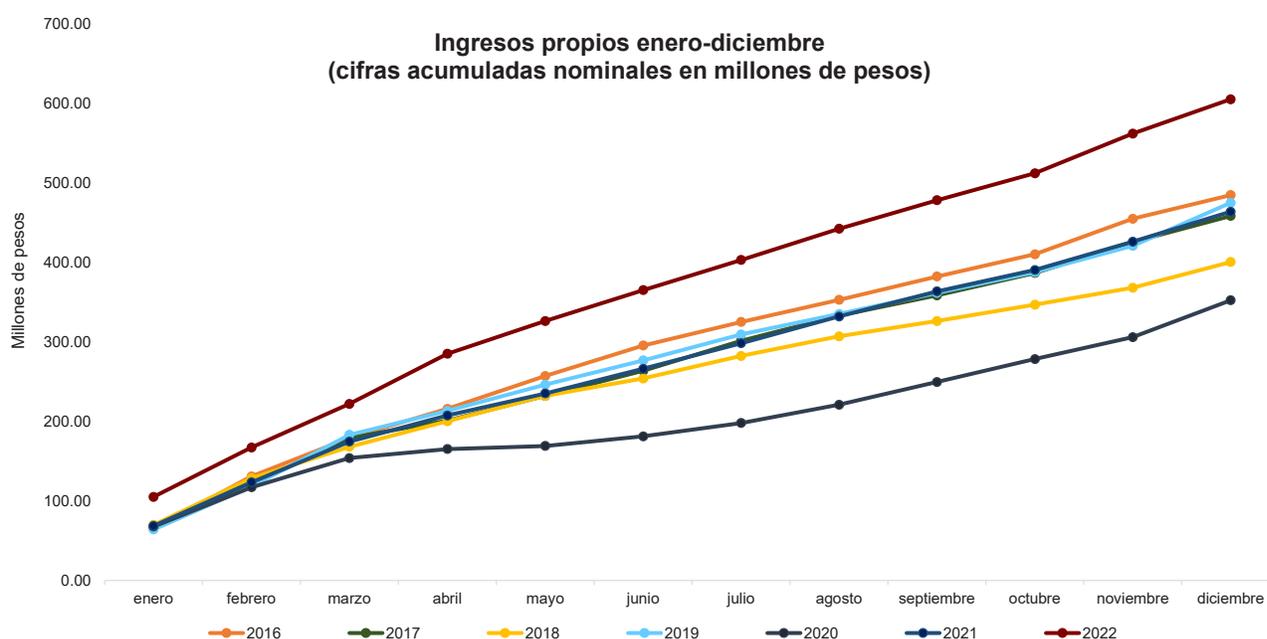
evidenciaría con la calificación de Moody's. En efecto, Moody's en su escala mantuvo la calificación (BBB.mx) con perspectiva estable. (Vale la pena señalar que cada agencia calificadora tiene su propia escala). Moody's percibe dos grandes retos: uno, los déficit operativo y financiero (gastos mayores a los ingresos) y, dos, por lo tanto, el uso frecuente de deuda de corto plazo. Al mismo tiempo reconoce dos fortalezas: la mejora en la recaudación de ingresos propios y el bajo nivel de endeudamiento.

De hecho, Moody's mantiene la perspectiva estable porque con ello refleja la recuperación en la recaudación de ingresos propios obtenida bajo la presente administración municipal; de hecho, reconoce que la “mejora en la recaudación local del municipio es un factor clave para el fortalecimiento de sus ingresos y de su flexibilidad financiera”. Y es de hacer notar que contrario a los últimos ejercicios, para 2022 y 2023, Moody's estima que las finanzas municipales registren superávit tanto operativo como financiero. Incluso, si estos superávits se fortalecieran de manera continua y consistente tal que hubiera un aumento en la posición de liquidez mayor a la esperada, la calificación podría mejorar.



Cual Perogrullo, puede decirse que tener finanzas públicas sanas (bajos niveles de endeudamiento y un ingreso fuerte no menor al gasto, pero no cualquier gasto, sino uno con una estructura que privilegia la inversión), no engendra por sí mismo ni mecánicamente mejores bienes y servicios públicos municipales en beneficio de la ciudadanía. Sin embargo, de forma categórica se afirma que no se puede aspirar a esos

bienes y servicios ni en el mediano ni en el largo plazo (y quién sabe si en el corto), si no es contando con esa base sólida que son las finanzas sanas. Y aunque constitucionalmente la causalidad va del gasto al ingreso (eso significa “contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos”, esto es, se define la necesidad de un monto de gasto y sobre ella se considerarán los ingresos), lo cierto es que, en su concepción más amplia, sin ingresos no hay gobierno.



Fernando Calzada Falcón

Actualmente se desempeña como director de Finanzas del Municipio de Centro, Tabasco. Economista egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con estudios de Maestría en Docencia Económica por la misma UNAM. Ha sido secretario de Finanzas de Tabasco en tres diferentes administraciones, además de diputado local.

fcalzada@villahermosa.gob.mx

**¿QUÉ DICE LA CORTE?
ACTUALIDADES
JURÍDICAS**

4

Tesis relevantes para la Hacienda Municipal, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación. Temática: Fines extrafiscales



Bertha Alicia Medrano Figueroa
amedranof@indetec.gob.mx



Con el objetivo de fortalecer a las haciendas municipales, en las próximas líneas se presentan algunos criterios judiciales que los juzgadores federales han sostenido respecto de la constitucionalidad de las contribuciones cuando estas contengan fines que rebasan los estrictamente recaudatorios, a cuyos propósitos se les denomina “extrafiscales”:



NÚMERO DE REGISTRO	Tema	DESCRIPCIÓN CONTENIDO
168133	FINES EXTRAFISCALES Y DE POLÍTICA FISCAL. CUANDO PERSIGUEN UNA FINALIDAD AVALADA POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS APORTAN ELEMENTOS ADICIONALES PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO.	<p>En este criterio aislado la Primera Sala de la SCJN determinó que, para cumplir con el principio de equidad tributaria en la génesis de las normas, el legislador tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes que deberán estar sustentadas en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o extrafiscal.</p> <p>Por lo tanto, las mencionadas finalidades que sustenten las categorías diferenciadoras establecidas por el legislador, siempre que se materialicen a través de bases objetivas y bajo parámetros razonables, no son una causa que justifique la violación a la garantía de equidad tributaria, sino que tal concatenación de circunstancias es lo que permite salvaguardar dicha garantía.</p>
161079	FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES.	<p>En esta jurisprudencia, la Primera Sala de la SCJN ha resuelto que las contribuciones deben tener un fin necesariamente fiscal al cual, conforme a criterios jurisprudenciales, pueden adicionarse otros fines de índole extrafiscal; en materia de propósitos constitucionales, el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a algunos de los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos a través de los medios tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales, siempre que se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal.</p>



NÚMERO DE REGISTRO	Tema	DESCRIPCIÓN CONTENIDO
178454	FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES.	La Primera Sala de la SCJN, estableció jurisprudencia en la que ha determinado que las contribuciones pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, lo que se le denomina fines extrafiscales. El Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador quien en este supuesto refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que ante un problema de constitucionalidad de leyes debe atenderse sustancialmente a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar, con excepción de aquellos casos en que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente y no resulta necesario que el legislador exponga los fines extrafiscales al ser su finalidad un hecho notorio.
163338	EXENCIONES. FINES EXTRAFISCALES EN QUE PUEDEN SUSTENTARSE.	Un Tribunal Colegiado de Circuito emitió Tesis Aislada resolviendo que la exención es un elemento eficaz que evita la aplicación de parámetros comunes de tratamiento que resulten excesivos e injustos; sin embargo, es posible que las exenciones no se sustenten sólo en esa justificación, sino que también se conciben y apliquen en atención otros fines, por lo que la regulación del impacto recaudatorio puede ser utilizada en favor del concepto que la doctrina conoce como de “presupuesto óptimo”, mediante la utilización de instrumentos fiscales como la exención, para alcanzar más allá del fin recaudatorio, el logro de objetivos sociales o económicos.



NÚMERO DE REGISTRO	Tema	DESCRIPCIÓN CONTENIDO
173020	FINES EXTRAFISCALES. LAS FACULTADES DEL ESTADO EN MATERIA DE RECTORÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO NACIONAL CONSTITUYEN UNO DE SUS FUNDAMENTOS.	Este criterio jurisprudencial de la SCJN en su Primera Sala, establece que de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la rectoría del desarrollo nacional, de acuerdo al cual el ente estatal planeará, coordinará y orientará la actividad económica y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades otorgado por la propia Ley Fundamental, y al ser los fines extrafiscales razones que orientan a las leyes tributarias al control, regulación y fomento de ciertas actividades o sectores económicos, matizando sus objetivos con un equilibrio entre la rectoría estatal y las demandas del interés público, se concluye que tal precepto legal constituye uno de los fundamentos de dichos fines, cuya aplicación debe reflejarse en la ley, sus exposiciones de motivos, o bien, en cualquiera de sus etapas de formación.

Comentario final

Las tesis expuestas pueden servir de apoyo en la construcción y mejoramiento de las contribuciones municipales que persigan un fin extrafiscal, para validar su constitucionalidad mediante la justificación objetiva y razonable de las políticas públicas que inciden en la validación de un objetivo recaudatorio no fiscal, considerando los argumentos expuestos en estos criterios judiciales para robustecer las propuestas que envían los ayuntamientos a los congresos estatales, asegurando que se observen los principios constitucionales de los tributos.



Criterios de los Tribunales Federales:

**Suprema Corte de Justicia de la Nación Registro digital:
168133**

Instancia: Primera Sala

Novena Época

Materias(s): Constitucional, Administrativa

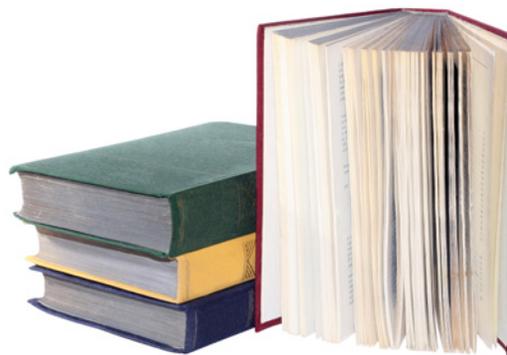
Tesis: 1a. XX/2009

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
Tomo XXIX, Enero de 2009, página 551**

Tipo: Aislada

FINES EXTRAFISCALES Y DE POLÍTICA FISCAL. CUANDO PERSIGUEN UNA FINALIDAD AVALADA POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS APORTAN ELEMENTOS ADICIONALES PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO.

Acorde con la jurisprudencia P./J. 24/2000, de rubro: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.," para cumplir el principio de equidad tributaria el legislador no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, sustentadas en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales. En ese sentido, se advierte que las mencionadas finalidades económicas o sociales, o bien, las razones de política fiscal o extrafiscal que sustenten las categorías diferenciadoras establecidas por el legislador, cuando se materializan a través de bases objetivas y bajo parámetros razonables, no son una causa que justifique la violación a la garantía de equidad tributaria, sino que tal concatenación de circunstancias es lo que permite salvaguardar dicha garantía, es decir, cuando los indicados fines persiguen una finalidad avalada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aportan elementos adicionales para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un



determinado precepto. En tal virtud, partiendo de la premisa de que efectivamente existiría un trato diferenciado, la búsqueda de fines extrafiscales o de política tributaria no es la razón que justificaría el establecimiento de un trato discriminatorio, sino que evidenciaría que la diferenciación no vulnera la Constitución y que se cumplen los postulados de la garantía de equidad. Argumentar lo contrario implica un error metodológico, al alterarse el orden de la conclusión en relación con las premisas, pues se partiría de la existencia -no corroborada- de una violación a la garantía de equidad tributaria, para posteriormente oponer a ésta la existencia de fines fiscales o extrafiscales que supuestamente justificarían la afectación a los derechos de los gobernados. Sin embargo, ello no es así, pues no debe inferirse que el trato simplemente desigual en automático implica una diferenciación discriminatoria y violatoria de garantías, sino que debe reconocerse que, en las circunstancias descritas, no se vulnera la mencionada garantía porque se persiguen las finalidades apuntadas, las cuales podrán analizarse desde una óptica constitucional.

Amparo en revisión 811/2008. Alejandro Joaquín Martí García. 5 de noviembre de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo. Nota: La tesis P./J. 24/2000 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 35.



Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 161079

Instancia: Primera Sala

Novena Época

Materias(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 1a./J. 107/2011

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXXIV, Septiembre de 2011, página 506

Tipo: Jurisprudencia

FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES.

En la teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha existido una constante en cuanto a la noción de que las contribuciones siempre tienen un fin fiscal -la recaudación- y que adicionalmente pueden tener otros de índole extrafiscal -que deben cumplir con los principios constitucionales aplicables, debiendo fundamentarse, entre otras, en las prescripciones del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-. Sin embargo, esta Primera Sala estima necesario efectuar una precisión conceptual, a efecto de acotar los ámbitos en que puede contemplarse la vinculación de ambos tipos de fines, para lo cual es necesario distinguir los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos, sin que estas herramientas se confundan con el producto de dicha actividad recaudatoria y financiera, esto es, los recursos en sí. Lo anterior en atención a que mientras los medios tributarios utilizados por el Estado para obtener recursos -las contribuciones- deben tener un fin necesariamente fiscal -al cual, conforme a criterios jurisprudenciales, pueden adicionarse otros fines de índole extrafiscal-, los montos que generen las contribuciones y todos los demás ingresos del Estado apuntarán siempre hacia objetivos extrafiscales. Así, puede afirmarse que en materia de propósitos constitucionales, el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a algunos de los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos -a los tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales-, mientras



que los ingresos que emanen de éstos -y de los demás que ingresan al erario, aun los financieros o no tributarios-, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal. Ello, tomando en cuenta que la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del trazo establecido en el texto constitucional, tal como se desprende del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que conmina a contribuir a los gastos públicos, y no a la acumulación de recursos fiscales.

Amparo en revisión 814/2010. Altiora Semper, S.A. de C.V. y otras. 1o. de diciembre de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo. // Amparo en revisión 133/2011. Elfus de México, S.A. de C.V. 13 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud. // Amparo en revisión 135/2011. Ibídem Consultores de Negocios, S.A. de C.V. 13 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud. // Amparo en revisión 181/2011. Corporativo Yuttzao, S.A. de C.V. 13 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo. // Amparo en revisión 180/2011. MRCI Corporativo Integral, S.A. de C.V. 27 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre. // Tesis de jurisprudencia 107/2011. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de agosto de dos mil once.



Suprema Corte de Justicia de la Nación**Registro digital: 178454****Instancia: Primera Sala****Novena Época****Materias(s): Administrativa****Tesis: 1a./J. 46/2005****Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.****Tomo XXI, Mayo de 2005, página 157****Tipo: Jurisprudencia**

FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES.

Una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales conduce a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que si bien es cierto que el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquéllas pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), por lo que ineludiblemente será el órgano legislativo el que justifique expresamente, en la exposición de motivos o en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición. En efecto, el Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador quien en este supuesto refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes debe atenderse sustancialmente a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las

posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Lo anterior adquiere relevancia si se toma en cuenta que al corresponder al legislador señalar expresamente los fines extrafiscales de la contribución, el órgano de control contará con otros elementos cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados. Independientemente de lo anterior, podrán existir casos excepcionales en que el órgano de control advierta que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata de un fin especial de auxilio y, por tanto, no será necesario que en la iniciativa, en los dictámenes o en la propia ley el legislador exponga o revele los fines extrafiscales, al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva.

Amparo en revisión 564/98. Rodolfo Castro Ruiz. 18 de octubre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz. // Amparo directo en revisión 1114/2003. Mercados Regionales, S.A. de C.V. 14 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero. // Amparo en revisión 613/2004. Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V. y otras. 13 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar. // Amparo en revisión 1821/2004. Industria Envasadora de Querétaro, S.A. de C.V. 19 de enero de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez. // Amparo en revisión 611/2004. Sergio Treviño Cañamar. 16 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo. // Tesis de jurisprudencia 46/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintisiete de abril de dos mil cinco.



Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 163338

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.15o.A.158 A

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXXII, Diciembre de 2010, página 1765

Tipo: Aislada

EXENCIONES. FINES EXTRAFISCALES EN QUE PUEDEN SUSTENTARSE.

En los sistemas tributarios actuales, la exención ha abandonado el perfil excepcional y negador del tributo que la caracterizaba, para erigirse como un elemento eficaz que evita la aplicación de parámetros comunes de tratamiento que resulten excesivos e injustos, modulando la prestación en supuestos determinados para ajustar el tributo a la realidad económica actual, al tenor de una valoración particularizada de los principios de justicia tributaria. Empero, es posible que las normas exoneradoras no se sustenten sólo en esa justificación, sino que también se conciban y apliquen en atención a motivaciones extrafiscales, con la finalidad de establecer una equitativa distribución de la carga tributaria para incrementar el bienestar de los contribuyentes cuya capacidad económica es baja, o incidir en el sistema social para impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades productivas o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país. En ese tenor, la regulación del impacto recaudatorio puede ser utilizada en favor del concepto que la doctrina conoce como de “presupuesto óptimo”, mediante la utilización de instrumentos fiscales como la exención, con la finalidad de alcanzar más allá del fin recaudatorio, el logro de objetivos sociales o económicos.

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 325/2010. Gerardo Nieto Martínez. 14 de octubre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Gabriel Regis López.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 173020

Instancia: Primera Sala

Novena Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: 1a./J. 28/2007

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXV, Marzo de 2007, página 79

Tipo: Jurisprudencia

FINES EXTRAFISCALES. LAS FACULTADES DEL ESTADO EN MATERIA DE RECTORÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO NACIONAL CONSTITUYEN UNO DE SUS FUNDAMENTOS.

De conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, el cual debe ser útil para fortalecer la soberanía nacional y su régimen democrático, en el que se utilice al fomento como un instrumento de crecimiento de la economía, del empleo y para lograr una justa distribución del ingreso y de la riqueza, y que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales protegidos por la Constitución Federal, por lo que el ente estatal planeará, coordinará y orientará la actividad económica, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades otorgado por la propia Ley Fundamental. Asimismo, el citado precepto constitucional establece que al desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, privado y social, así como cualquier



forma de actividad económica que contribuya al desarrollo nacional; que el sector público tendrá, en exclusiva, el control y propiedad de las áreas estratégicas que señala la Constitución, y podrá participar con los sectores privado y social, en el impulso de las áreas prioritarias; que bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas sociales y privadas, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público, así como al uso de los recursos productivos, donde se atienda al beneficio general, cuidando su conservación y el medio ambiente, y que en la ley se alentará y protegerá la actividad económica de los particulares, y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico social. En congruencia con lo anterior, al ser los fines extrafiscales, razones que orientan a las leyes tributarias al control, regulación y fomento de ciertas actividades o sectores económicos, matizando sus objetivos con un equilibrio entre la rectoría estatal y las demandas del interés público, se concluye que el indicado artículo 25 constitucional constituye uno de los fundamentos de dichos fines, cuya aplicación debe reflejarse en la ley, sus exposiciones de motivos, o bien, en cualquiera de sus etapas de formación.

Amparo directo en revisión 1114/2003. 14 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero. // Amparo en revisión 1442/2004. Rivera Mayan, S.A. de C.V. 9 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: José Alberto Tamayo Valenzuela. // Amparo en revisión 399/2005. Hotel Nikko México, S.A. de C.V. 29 de junio de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jesús Antonio Sepúlveda Castro. // Amparo en revisión 1914/2005. Operadora de Hoteles de Occidente, S.A. de C.V., y otras. 18 de enero de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo. // Amparo en revisión 756/2006. Grupo Belinter, S.A. de C.V. 4 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López. // Tesis de jurisprudencia 28/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintiocho de febrero de dos mil siete.



**Bertha Alicia
Medrano Figueroa**

Maestra en Derecho Constitucional y Amparo y Licenciada en Derecho por la Universidad Enrique Díaz de León. Actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal de INDETEC.

bmedranof@indetec.gob.mx

**OTROS TEMAS
DE INTERÉS**

5

Principales implicaciones municipales, derivadas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2023



“ Los presentes comentarios, tienen la finalidad de poner a disposición de l@s responsables de las finanzas públicas municipales, las principales implicaciones para las finanzas públicas, derivadas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2023, a efecto de tomarlas en consideración para el eficaz y eficiente desempeño de sus funciones. ”

José Ángel Nuño Sepúlveda
junos@indetec.gob.mx



Como es del conocimiento público, en nuestro país, en los últimos años se han realizado reformas fiscales importantes, sobre todo en materia del Código Fiscal de la Federación y adecuaciones diversas a las leyes tributarias (ISR, IVA, IEPS, etc.), sin llegar a lo que comúnmente se le denomina “miscelánea fiscal” o “reforma fiscal integral”.

No obstante, y para 2023, dichas reformas se hacen a través fundamentalmente de la Ley de Ingresos y de la Ley Federal de Derechos, donde se realizan algunos pequeños ajustes a dicho marco normativo fiscal - tributario, complementándose en la materia de gasto, con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por ello se considera importante, hacer del conocimiento de los funcionarios hacendarios municipales, algunas de las principales implicaciones que pudieran afectar las finanzas públicas municipales, derivadas del contenido tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2023.

En esa virtud, comentaremos primero aquellas disposiciones derivadas de la Ley de Ingresos de la Federación, para posteriormente abordar lo correspondiente al Presupuesto de Egresos de la Federación, ambos documentos, aprobados y publicados para el ejercicio fiscal de 2023.

➤ **La Ley de Ingresos de la Federación 2023, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el lunes 14 de noviembre del 2022, y encontramos las siguientes posibles implicaciones municipales:**



1 Cuestión diferente es la Resolución Miscelánea y sus modificaciones, que año con año se publica para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

1 En su artículo primero se menciona que, derivado del monto de ingresos fiscales a obtener durante el ejercicio fiscal de 2023, se proyecta una Recaudación Federal Participable (RFP) por 4 billones 443 mil 267.6 millones de pesos.

La anterior disposición resulta de interés para las finanzas municipales, en virtud de que, 4 de los principales fondos que reciben los municipios, vía participaciones federales (Ramo 28), toman su referencia precisamente de la RFP y dichos fondos son: El Fondo General de Participaciones (FGP); el Fondo de Fomento Municipal (FFM); el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR); y el 0.136%, conocido también, como el fondo de comercio exterior.



2 Dentro del artículo 8, encontramos las tasas de recargos que, en su caso, los Municipios que en virtud del Convenio de Colaboración Administrativa (CCA) en materia fiscal federal y sus anexos, aplicarán cuando administren alguna contribución federal², de conformidad con las tasas siguientes:

En los casos de prórroga, para el pago de créditos fiscales se causarán recargos:

- I. Al 0.98 por ciento mensual sobre los saldos insolutos.
- II. Cuando de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, se autorice el pago a plazos, se aplicará la tasa de recargos que a continuación se establece, sobre los saldos y durante el periodo de que se trate:
 1. Tratándose de pagos a plazos en parcialidades de hasta 12 meses, la tasa de recargos será del 1.26 por ciento mensual.
 2. Tratándose de pagos a plazos en parcialidades de más de 12 meses y hasta de 24 meses, la tasa de recargos será de 1.53 por ciento mensual.
 3. Tratándose de pagos a plazos en parcialidades superiores a 24 meses, así como tratándose de pagos a plazo diferido, la tasa de recargos será de 1.82 por ciento mensual.

3 En el artículo 9, se reitera la ratificación de los convenios que se hayan celebrado entre la Federación por una parte y los municipios, por la otra, en los que se finiquiten adeudos entre ellos. También se ratifican los convenios que se hayan celebrado o se celebren entre la Federación por una parte y los municipios, por los bienes que pasen a propiedad del Fisco Federal, provenientes de comercio exterior, incluidos los sujetos a un procedimiento establecido en la legislación aduanera o fiscal federal, así como los abandonados a favor del Gobierno Federal.

En efecto, podría haber casos en los cuales, la Federación pudiera tener algún adeudo con algún municipio, por ejemplo, de Impuesto predial o por servicios públicos, y éste a su vez, tener algún adeudo con la Federación, por ejemplo, impuestos, cuotas o multas, y previo convenio correspondiente, pudieran saldarse esos adeudos recíprocos; por lo que, mediante este dispositivo y de existir, se ratifican dichos convenios.



² Como, por ejemplo, por el tema de la administración de la zona federal marítimo terrestre (zofemat).

4 Una disposición que año con año aparece en la Ley de Ingresos de la Federación (artículo 20), es la relativa a dejar sin efectos las exenciones relativas a los gravámenes a bienes inmuebles previstas en leyes federales a favor de organismos descentralizados sobre contribuciones locales (predial – adquisición de inmuebles, etc.), salvo en lo que se refiere a bienes propiedad de dichos organismos que se consideren del dominio público de la Federación.

Esta disposición, por supuesto, se encuentra vinculada y en armonía con lo señalado en la fracción IV, del artículo 115 Constitucional, que en su parte conducente indica; “Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”

5 En el artículo QUINTO TRANSITORIO, se establece la coadyuvancia del Servicio de Administración Tributaria (SAT), con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), sobre todo en la fiscalización y cobro de las contribuciones que le correspondan, en los términos relativos siguientes: “Durante el ejercicio fiscal de 2023 las referencias que en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones se hacen a la Comisión Nacional del Agua en la Ley Federal de Derechos, así como en los artículos 51 de la Ley de Coordinación Fiscal y Décimo Tercero de las Disposiciones Transitorias del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la



Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013 y las disposiciones que emanen de dichos ordenamientos se entenderán hechas también al Servicio de Administración Tributaria”

6 Un tema por demás importante para las administraciones municipales, es lo previsto en el artículo SÉPTIMO TRANSITORIO, pues regula que cuando se cuente con disponibilidades de recursos federales destinados a un fin específico (etiquetados), correspondientes a ejercicios fiscales anteriores al 2023, que no hayan sido devengados y pagados en términos de las disposiciones jurídicas aplicables (artículo 17 de la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios), deberán concentrarlos a la Tesorería de la Federación, incluyendo los rendimientos financieros que hubieran generado.

Para efectos de potenciales responsabilidades de los servidores públicos, se hace una pertinente aclaración: “La devolución de los recursos federales etiquetados no devengados y pagados, no se considerarán extemporáneos, por lo que no causan daño a la hacienda pública ni se cubrirán cargas financieras, siempre y cuando dichas disponibilidades hayan estado depositadas en cuentas bancarias del municipio”



7 Al igual que en años anteriores los artículos NOVENO Y DÉCIMO SEGUNDO TRANSITORIO, prevén la posibilidad de que el ISSSTE y el IMSS, requieran de la SHCP, los pagos correspondientes al incumplimiento de obligaciones que tengan los municipios con dichos institutos, con cargo a las participaciones y transferencias federales a que tengan derecho, de conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

La SHCP determinará el monto de los pagos a que se refiere el párrafo anterior con cargo a las participaciones y transferencias federales, garantizando que los municipios cuenten con solvencia suficiente.

De igual manera, se prevé la posibilidad de suscribir convenios para la regularización de los adeudos que tengan con dichos Institutos, siendo para el caso del ISSSTE un plazo máximo de 20 años y de 6 para el IMSS, pudiendo en ambos casos, aceptar bienes inmuebles que se considerarán como dación en pago para la extinción total o parcial de los adeudos.



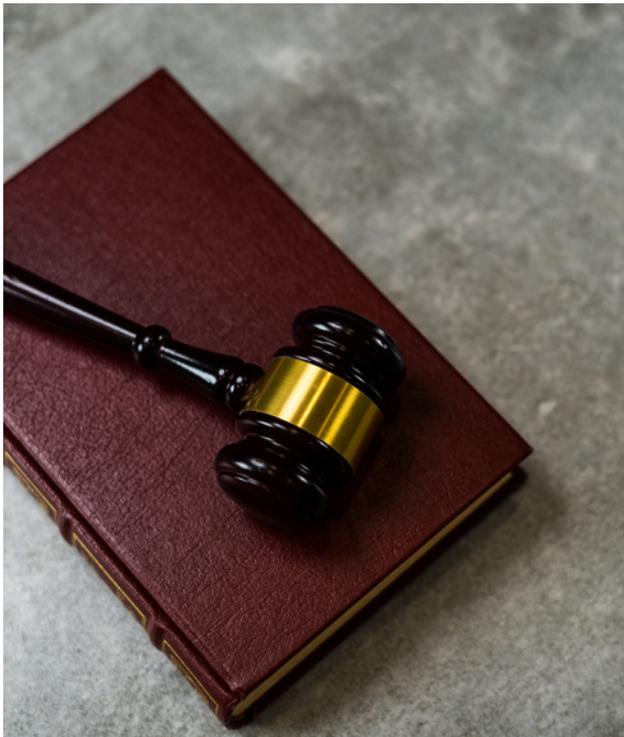
8 En el artículo DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO, al igual que el año anterior, se previene que los municipios, que al 29 de septiembre de 2021, hayan mantenido recursos públicos federales correspondientes al ejercicio fiscal 2021 que deban ser reintegrados a la Federación, en depósito en alguna cuenta correspondiente a una institución de banca múltiple cuya autorización para organizarse y operar como tal haya sido revocada a dicha fecha (Accendo Banco, S.A. y Banco Ahorro Famsa), deberán concentrarlos a la Tesorería de la Federación, a más tardar el 31 de diciembre de 2023, incluyendo los rendimientos financieros que hubieran generado, y al igual que en el artículo SÉPTIMO TRANSITORIO, dicha devolución, no se considerará extemporánea, por lo que no causa daño a la hacienda pública, ni se cubrirán cargas financieras.

9 En cuanto a la entrega a los municipios, de recursos derivados del programa de regularización de los autos llamados comúnmente como “chocolate”, el artículo VIGÉSIMO SEXTO TRANSITORIO³, destaca que los mismos, se deberán entregar a los municipios, en términos de las disposiciones emitidas por la SHCP, y que dichos recursos se podrán comprometer, devengar y pagar por parte de los municipios durante el ejercicio fiscal de 2023.

³ Para mayor información, se sugiere respetuosamente, remitirse a la revista Hacienda Municipal # 13. Octubre – Diciembre, 2022, páginas 16 a 24.

En caso de que dichos recursos no hayan sido comprometidos, devengados y pagados durante el ejercicio fiscal de 2023, deberán ser concentrados en la Tesorería de la Federación incluyendo los rendimientos financieros que hubieran generado, dentro de los 15 días naturales siguientes al término del citado ejercicio fiscal.

Por lo que se refiere a los recursos generados en el año 2022, se podrán entregar a los municipios, por conducto de las entidades federativas, durante el primer bimestre del año 2023 y para ello, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el Servicio de Administración Tributaria y la Agencia Nacional de Aduanas de México, deberán coordinarse para que, a más tardar el 20 de enero de 2023, se remita a la SHCP, la información relativa a los ingresos generados en el ejercicio fiscal de 2022, a fin de que se realicen los registros de dichos ingresos de los recursos presupuestarios y demás registros contables correspondientes al ejercicio fiscal de 2022.



En este tema en particular, habría que recordar que el 3 de mayo de 2022 fueron publicados en el DOF, los “Lineamientos para el ejercicio de los recursos destinados a acciones de pavimentación en los municipios que correspondan, derivados de los aprovechamientos que se generen con motivo de la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera”, en cumplimiento al artículo 9 del “Decreto por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera” publicado en el DOF 19 de enero de 2022.

Dicho Decreto ha sido reformado mediante diversos decretos publicados en el DOF, en fechas: 20 de junio y 19 de septiembre de 2022, en los cuales se establece que su vigencia será hasta el 31 de diciembre de 2022, adicionándose también los estados de Puebla y Jalisco, como parte de las entidades federativas beneficiarias de los recursos públicos que deriven de los aprovechamientos que se generen con motivo de la regularización de vehículos extranjeros⁴

- El Presupuesto de Egresos de la Federación, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el lunes 28 de noviembre del 2022, y encontramos las siguientes potenciales implicaciones municipales:

4 Para mayor información, remitirse al DOF del 30 de noviembre de 2022, donde se publica el Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los Lineamientos para el ejercicio de los recursos destinados a acciones de pavimentación en los municipios que correspondan, derivados de los aprovechamientos que se generen con motivo de la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2022.



1 Dentro de su artículo 3, que ampara la distribución del gasto neto total del gobierno federal, encontramos en la fracción XVI, que las erogaciones para el Ramo General 23: Provisiones Salariales y Económicas, se establecen en el anexo 20 del propio presupuesto. Por su parte, la fracción XVIII, nos remite al anexo 22, para ubicar la distribución del Ramo General 33⁵, que como se recordará, ahí encontramos el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), conocidos también como fondos 3 y 4. En esta misma fracción XVIII, encontramos la disposición que indica que el FORTAMUN, se seguirá distribuyendo con base en la población que tenga cada entidad federativa y específicamente tomando en cuenta la información trimestral derivada de la encuesta nacional de ocupación y empleo (ENOE).

De igual manera, se prevé lo relativo a la posible afectación de hasta el 25% del FAISM, tal como lo regula el artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal.

2 El principio de anualidad en el ejercicio de los recursos federales se encuentra previsto en el artículo 6. En la fracción II de este numeral, una vez más, se regula la ministración de recursos federales, distintos de los relativos a los Ramos 28 (participaciones) y 33 (aportaciones) y se condiciona al cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, del propio Presupuesto y demás normatividad aplicable.

⁵ La distribución por entidad federativa, se encuentra en el Tomo IV, del Presupuesto.

La fracción IV establece las reglas del ejercicio de los recursos concurrentes, entre las que destacan que el porcentaje con que le corresponda participar al municipio será fijado por la propia dependencia federal de que se trate el programa, que el municipio deberá depositar su parte, en la cuenta bancaria productiva, en un plazo de 20 días siguientes a que haya recibido la ministración federal, pudiendo haber prórroga justificada o por desastres naturales y que las ministraciones federales se suspenderán, por ejemplo, si el municipio no realiza la aportación que le corresponda.

La fracción VIII, prevé la obligación de los municipios de enviar a la SHCP, la información trimestral, sobre las evaluaciones en el ejercicio de los recursos federales transferidos.

En la fracción IX, se reitera la disposición que establece que, cuando menos, el 20% del FORTAMUN se destine a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública. De igual manera, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, promoverá que cuando menos, el 20% del FASP se distribuya entre los municipios, tomando en consideración el número de habitantes y el avance en la aplicación del programa estatal de seguridad pública, recursos que como es del dominio público, no se entregan a los municipios en numerario, sino a través de equipamiento y capacitación.

La fracción X establece la obligación de las entidades federativas, de enviar a la SHCP (10 días naturales de febrero), el calendario de distribución y monto de los fondos municipales (FAISM y FORTAMUN).



3 En el artículo 7, se establece la obligación para los municipios que realicen proyectos de infraestructura, con recursos del Ramo General 23, además de reportar trimestralmente los avances correspondientes, deberán transparentar la información relativa al contrato, su ubicación geográfica, avances y en su caso, evidencia de su conclusión.

4 En el tema de la evaluación del desempeño, el artículo 27, fracción XII, establece que los Municipios, a más tardar a los 20 días naturales, posteriores al término del segundo trimestre de 2023, deberán enviar a la SHCP, informes definitivos sobre el ejercicio, destino, resultados y, en su caso, reintegro de los recursos federales que les fueron transferidos durante 2022, independientemente de los demás reportes trimestrales a los que están obligados.

En materia de responsabilidades, esta fracción es muy clara al señalar que los municipios serán responsables de la información de su competencia que se entregue a la SHCP, incluyendo su veracidad y claridad.

5 Por su parte, el artículo 29, respecto de los programas sujetos a reglas de operación y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos, y en la fracción III establece como obligación de las dependencias y entidades titulares de dichos programas, para que brinden asesoría a los Municipios (especialmente los que se encuentren en condiciones de muy alta y alta marginación), para la integración de los expedientes técnicos que se requieran.

6 En cuanto a los recursos CONAC, que año con año se presupuestan para asistir a los municipios en temas de capacitación y profesionalización, así como para la modernización de tecnologías de información, el artículo 39 prevé que se establecerán los términos y condiciones para la distribución de dicho (subsidio) fondo para 2023⁶.

7 Como ha venido siendo costumbre, el artículo QUINTO TRANSITORIO, prevé la obligación de las entidades federativas para notificar y realizar la entrega de recursos federales a los municipios, en los términos y plazos que se establecen en las normativas correspondientes.

De igual manera, la obligación de hacer pública la información a la fecha y monto de las transferencias federales hacia los municipios, esto a través de sus páginas oficiales, dentro de los 10 días naturales siguientes a la fecha en que se hayan depositado los recursos a los municipios, señalando que el incumplimiento a esta disposición será causal de responsabilidades para la entidad federativa.

Obviamente, se reitera que los municipios son responsables de la correcta integración de la información técnica, así como del destino, ejercicio, registro y comprobación de los recursos que les sean transferidos.

⁶ Anexo 20 del PEF 2023: 54 millones, 779 mil, 733 pesos, la distribución por entidad federativa, deberá hacerse dentro del primer trimestre de 2023.



8 Se reitera para el año 2023, a través del artículo SEXTO TRANSITORIO, que la Secretaría del Bienestar, a más tardar el último día de febrero, publicará los lineamientos del FAISM, donde se permita (como en los últimos años), aplicar hasta un 60% de los recursos asignados a los municipios, para llevar a cabo obras complementarias⁷

9 Por último y no menos importante para el ámbito municipal, es la regulación establecida en el artículo DECIMO CUARTO TRANSITORIO, que se refiere al compromiso de establecer un fondo permanente de apoyo a los municipios destinado al fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública⁸.

7 Pavimentación, caminos rurales, puentes, obras de reconstrucción y carreteras.

8 Artículo SEGUNDO TRANSITORIO de la reforma al Artículo Quinto Transitorio (DOF: 26 marzo 2019), publicado en el DOF, el 18 de noviembre de 2022: “El fondo se distribuirá 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 y Geografía. Hasta un veinticinco por ciento de dicho fondo se asignará a las entidades federativas con mejores resultados en materia de seguridad pública, conforme los indicadores que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

En adición a los recursos federales establecidos en el presente artículo transitorio, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas establecerán anualmente un fondo de apoyo a las instituciones de seguridad pública de los municipios, en especial aquellos con menor población o mayor grado de marginación. Los recursos que se asignen por cada entidad federativa deberán ser al menos en una proporción uno a uno respecto de los recursos federales a que se refiere este mismo artículo transitorio.

Las partidas presupuestales a que hacen referencia los párrafos anteriores no se exceptuarán de la transparencia y fiscalización superior por razones de seguridad nacional y deberán ser utilizadas de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho fondo se establecerá de forma separada e identificable respecto de cualquier otro ramo o programa destinado a otros propósitos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y no podrá ser inferior en términos porcentuales al incremento que reciba la Fuerza Armada permanente y la Guardia Nacional para tareas de seguridad pública cada año. Los recursos de dicho fondo no podrán ser utilizados para otro fin.

Los recursos referidos en el párrafo anterior se presentan en el Anexo relativo a Ampliaciones al Ramo 36 Seguridad y Protección Ciudadana de este Decreto⁹, y su ejercicio se sujetará a las disposiciones previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en este Decreto y a los lineamientos que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los lineamientos a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación durante el primer trimestre de 2023; dar cumplimiento a lo establecido en las disposiciones a que se refiere el primer párrafo de este transitorio, y contemplar, entre otros aspectos, los siguientes:

I. La o las fórmulas de elegibilidad de los beneficiarios y de distribución de los recursos, las cuales, cuando corresponda, deberán atender los criterios establecidos en las disposiciones a que se refiere el primer párrafo de este transitorio;

9

ANEXO 36. AMPLIACIONES AL RAMO 36 SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA (pesos)		
	MONTO	
Ramo: 36 Seguridad y Protección Ciudadana		1,000,000,000
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ^{1/J}	1,000,000,000	



II. Los porcentajes que se destinarán al cumplimiento de las obligaciones establecidas en las disposiciones señaladas en el primer párrafo de este transitorio;

III. Las obligaciones correspondientes a las entidades federativas;

IV. Los conceptos a los que, para el cumplimiento a las disposiciones referidas en el primer párrafo de este precepto, deberán destinarse los recursos, en alineación con los programas de prioridad nacional definidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública; y

V. La lista de beneficiarios y el monto de asignación correspondiente a cada uno.

Para efectos de lo previsto en este transitorio, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá suscribir, en términos de las disposiciones aplicables, los convenios específicos y sus anexos técnicos con los beneficiarios de los recursos, a más tardar el último día hábil de abril de 2023.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deberá publicar y actualizar trimestralmente en su página de Internet un reporte especial sobre el ejercicio de los recursos a que hace referencia la presente disposición, con base en la información que le proporcionen los beneficiarios de los recursos.

Por lo tanto, deberemos estar al pendiente de dichos lineamientos a efecto de dar debido seguimiento para el ejercicio de los recursos municipales transferidos.

Fuentes de consulta:

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 28-05-2021. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

LIF. Ley de Ingresos de la Federación. Diario Oficial de la Federación. DOF 14 de noviembre del 2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación. Diario Oficial de la Federación. DOF 28 de noviembre del 2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>



**José Ángel
Nuño Sepúlveda**

Doctor en Estudios Fiscales con Especialidad en Hacienda Pública, Maestro en Fiscal, Maestro en Dirección y Gestión Pública, y Abogado. Actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal, adscrito a la Dirección Especial de Hacienda Municipal de INDETEC.

jnunos@indetec.gob.mx



Ampliación del programa de regularización de autos ‘chocolate’ y sus beneficios para los municipios



“ Los presentes comentarios tienen la finalidad de poner a la consideración de los servidores públicos municipales, la principal información concerniente a los subsidios que se entregarán para invertirlos en acciones de pavimentación, y que derivan del programa de regularización de vehículos usados de procedencia extranjera. ”

José Ángel Nuño Sepúlveda
jnunos@indetec.gob.mx



Como se recordará, el pasado 18 de octubre de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el “Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las dependencias¹ que se indican, en relación a la importación definitiva de vehículos usados” y se ordenó elaborar un programa a favor de las personas físicas que residieran en los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, para llevar a cabo la regularización de los vehículos automotores usados de procedencia extranjera que se encontraran en dichos estados.

De igual manera, se publicaron en el DOF, el “Decreto por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera” el 19 de enero de 2022 y su fe de erratas del 21 de enero de 2022, así como sus respectivas reformas del 27 de febrero, del 20 de junio y del 19 de septiembre, todas de 2022, en las que se incluyó, por los altos índices que tienen de población migrante en Estados Unidos de América y Canadá, a los estados de Sinaloa, Zacatecas, Puebla y Jalisco.

Con la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera, al 29 de diciembre de 2022, se ha logrado recaudar más de 2,600 millones de pesos (W Radio, 2022), lo que permitirá llevar a cabo acciones de pavimentación en los municipios de las entidades federativas participantes.

Por ello y dada la buena respuesta al programa, así como los recursos económicos obtenidos para la mejora de vialidades de los municipios de las entidades federativas participantes, el pasado 29 de diciembre de 2022, se publicó en el DOF, el DECRETO² por el que se fomenta la regularización de vehículos usados

de procedencia extranjera, mismo que tiene por objeto fomentar la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera que se encuentren en el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

En tal virtud, en el citado DECRETO, se estimó conveniente otorgar un estímulo fiscal y facilidades administrativas que permitan a los propietarios de los vehículos en cuestión, lograr la legal estancia de los mismos en el país, a través del pago de un monto de 2,500 pesos por concepto de aprovechamiento³, por los trámites correspondientes.

Así las cosas, los ingresos que se obtengan por la legalización vehicular, se destinarán preferentemente a acciones de pavimentación en los municipios conforme a una distribución porcentual basada en el número de vehículos regularizados y registrados, de acuerdo con el domicilio del importador con el que se haya realizado el trámite respectivo, conforme a los convenios que al efecto se celebren.



1 Hacienda y Crédito Público, Economía y Seguridad y Protección Ciudadana.

2 Mediante el artículo primero transitorio, se indica que el citado DECRETO entrará en vigor el 1 de enero y estará vigente hasta el 31 de marzo de 2023.

3 Cabe destacar que en el citado DECRETO se acompañan los formatos necesarios para la tramitología correspondiente.



Dentro de los requisitos que se deberán satisfacer para ser objeto de la regularización (artículo segundo), se encuentra el hecho de que los vehículos deberían haber estado en el territorio de dichas entidades federativas, a más tardar el 19 de octubre de 2021, lo que necesariamente implica, que aquellos vehículos que hayan entrado al territorio de dichas entidades federativas, a partir del 20 de octubre del 2021, no podrán ser objeto del decreto de regularización.

Otro requisito (artículo tercero), es que el año modelo del vehículo, sea de 5 o más años anteriores y que el propietario que vaya a realizar el trámite, sea persona física⁴, mayor de edad, y que obviamente, sea residente de los estados beneficiarios, así como declarar bajo protesta de decir verdad, que el vehículo no se encuentra impedido de importarse⁵, pagando el aprovechamiento por 2,500 pesos.

Ahora bien, y para los efectos de los presentes comentarios, resulta de particular importancia, lo establecido en el artículo noveno del DECRETO en cuestión, pues es ahí, donde se encuentra específicamente el destino de los recursos que se obtengan por la citada regularización de lo que coloquialmente se conocen como autos “chocolate”

4 Podrán efectuar la importación definitiva de un solo vehículo (artículo cuarto), el trámite de importación definitiva se deberá efectuar por conducto de agente o agencia aduanal, y el vehículo deberá ser presentado físicamente ante la autoridad aduanera (artículo sexto).

5 **ARTÍCULO 5.-** No podrán importarse en forma definitiva al territorio nacional, los vehículos usados que:

- I. Por sus características o aspectos técnicos, esté restringida o prohibida su circulación en el país de procedencia o en México;
- II. El vehículo a importar sea de lujo o deportivo a que se refiere el Anexo 2 de la Resolución que establece el Mecanismo para Garantizar el pago de Contribuciones en Mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni se trate de vehículos blindados;
- III. No cumplan con las condiciones físico mecánicas o de protección al medio ambiente, de conformidad con las disposiciones federales o locales aplicables;
- IV. Hayan sido reportados como robados, o
- V. Se encuentren relacionados con la comisión de un delito en alguna carpeta de investigación o proceso penal.



ARTÍCULO 9.- Los ingresos que se obtengan por el aprovechamiento de \$2,500.00 (dos mil quinientos pesos 00/100 M.N.), a que se refiere el artículo 3, fracción V, de este decreto serán destinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de las disposiciones específicas que ésta emita, para acciones de pavimentación en los municipios que correspondan, conforme a una distribución porcentual basada en el número de vehículos regularizados y registrados de acuerdo con el domicilio del importador con el que se haya realizado el trámite respectivo, y en términos de los convenios que para tales efectos celebre dicha secretaría con las entidades federativas a que se refiere la fracción I del artículo 3 de este instrumento.

Para efectos de lo anterior, las secretarías de Economía y de Seguridad y Protección Ciudadana, así como el Servicio de Administración Tributaria y la Agencia Nacional de Aduanas de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán coordinarse para que, dentro de los 20 días naturales siguientes al término de cada mes, se remita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información relativa a los ingresos excedentes que se obtengan por los aprovechamientos a que se refiere el párrafo anterior.

En cuanto a la entrega a los municipios, de los recursos derivados del programa de regularización de los autos llamados “chocolate”, el artículo VIGÉSIMO SEXTO TRANSITORIO, de la Ley de Ingresos de la Federación 2023, destaca que los mismos, se deberán entregar a los municipios, en términos de las disposiciones emitidas por la SHCP, y que dichos recursos se podrán comprometer, devengar y pagar por parte de los municipios durante el ejercicio fiscal de 2023.

En caso de que dichos recursos no hayan sido comprometidos, devengados y pagados durante el ejercicio fiscal de 2023, deberán ser concentrados en la Tesorería de la Federación (TESOFE), incluyendo los rendimientos financieros que hubieran generado, dentro de los 15 días naturales siguientes al término del citado ejercicio fiscal; es decir, habría que devolverlos a la TESOFE a más tardar, el 15 de enero del 2024.

Por lo que se refiere a los recursos generados en el año 2022, se podrán entregar a los municipios, por conducto de las entidades federativas, durante el primer bimestre del año 2023, y para ello, la Secretaría

de Seguridad y Protección Ciudadana, el Servicio de Administración Tributaria y la Agencia Nacional de Aduanas de México, deberán coordinarse para que, a más tardar el 20 de enero de 2023, se remita a la SHCP, la información relativa a los ingresos generados en el ejercicio fiscal de 2022.

Para mayor información, respetuosamente se sugiere remitirse al DOF del 30 de noviembre de 2022, donde se publicó el Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los Lineamientos para el ejercicio de los recursos destinados a acciones de pavimentación en los municipios que correspondan, derivados de los aprovechamientos que se generen con motivo de la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera.

Por su parte, la secretaria de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, responsable del programa, puntualizó (El Financiero, 2022) que, hasta el 29 de diciembre último, se han legalizado más de un millón 47 mil vehículos usados de procedencia extranjera en 14 estados de la República.



A manera de resumen, se tratarán los temas que se estima resultan los más importantes para efectos de los presentes comentarios.

1.- Los recursos distribuibles serán con cargo al Ramo General 23, denominado “Provisiones Salariales y Económicas” y como se ha mencionado, se destinarán para acciones de pavimentación⁶ en los municipios⁷ de los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas, derivados de los aprovechamientos que se generen con motivo de la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera.

2.- Los recursos distribuibles tienen el carácter de subsidios públicos federales, por lo que, en su ejercicio, aplicación, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia están sujetos a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y en las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Los recursos serán ministrados por conducto de las entidades federativas⁸ y no pierden su carácter federal, por lo que los servidores públicos que incurran en responsabilidades serán sancionados en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

6 No se podrán destinar a gasto corriente, con excepción de los Gastos Indirectos (2%).

7 Se deberá verificar que las calles a pavimentar cuenten con los derechos de vía correspondientes, así como los servicios básicos de alcantarillado, drenaje y red de agua potable, así como los permisos correspondientes, en su caso.

8 La Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), de la SHCP, comunicará a la entidad federativa, los montos que correspondan a cada municipio.



3.- El otorgamiento de los Subsidios únicamente se podrá realizar durante el ejercicio fiscal en el que se obtengan los aprovechamientos que se generen con motivo de la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera (2023).

4.- Los municipios deberán presentar ante la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), mediante oficio debidamente firmado por el o los servidores públicos facultados para tal efecto, la solicitud de recursos, adjuntando la cartera con los proyectos de pavimentación que se realizarán con cargo a los subsidios que les corresponda a cada municipio, indicando el monto total solicitado por cada uno de esos proyectos y los calendarios de ejecución respectivos.

5.- La entidad federativa deberá celebrar con la UPCP, el (los) convenio (s) específicos para la transferencia de los subsidios, en donde se deberán señalar el o los municipios beneficiarios, los proyectos de pavimentación, los montos de los mismos, así como los calendarios de ejecución⁹ respectivos.

9 Se podrá solicitar la modificación de la cartera y calendario de ejecución, siempre que los recursos se encuentren comprometidos.

6.- Como los subsidios se ministran en primera instancia a las entidades federativas, estas deberán contratar con la institución de crédito de su elección una cuenta bancaria productiva, específica y exclusiva para efectos de la identificación, registro y control de los recursos, por lo que será responsabilidad de las entidades federativas informar de manera oportuna la cuenta bancaria a la UPCP, quien depositará los recursos, con base en la disponibilidad presupuestal.

7.- La entidad federativa deberá transferir los recursos que correspondan a los municipios, en un plazo no mayor a los diez días hábiles posteriores a la recepción de los mismos, y procurando que los municipios cuenten con los recursos oportunamente para que se puedan comprometer y ser ejercidos conforme a los calendarios de ejecución establecidos en los convenios; para lo cual, el municipio deberá abrir una cuenta bancaria con las características mencionadas en el numeral anterior y lo deberá informar a la entidad federativa.

8.- Los municipios a través de las entidades federativas, deberán informar trimestralmente a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los subsidios, en términos del artículo 85, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables.

9.- En el ejercicio, aplicación y control de los subsidios, es responsabilidad de los municipios:

a) En los Proyectos de pavimentación ejecutados mediante contrato, retener a los contratistas, un monto equivalente al cinco al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo, en términos de lo dispuesto por el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos;

b) Para el caso de que se ejecuten por administración directa, asignar el uno al millar del monto de los subsidios destinados a esos proyectos a favor del órgano de fiscalización o contraloría del ejecutivo estatal para que realice la vigilancia, inspección, control y evaluación de los mismos, de conformidad con la normativa aplicable;

c) Realizar la integración de sus expedientes técnicos, responsabilizándose sobre la veracidad de la información contenida en ellos, así como de la aplicación, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de los subsidios en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

d) Comprometer los Subsidios y ejercerlos conforme a los calendarios de ejecución establecidos en los que permitan acreditar y demostrar ante la autoridad federal o local competente, que el origen, destino, aplicación, erogación, registro, documentación comprobatoria, integración de libros blancos y rendición de cuentas, corresponde a los recursos otorgados;

e) Asumir plenamente y por sí mismos los compromisos y responsabilidades vinculadas con las obligaciones jurídicas, financieras, laborales, administrativas y de cualquier otro tipo relacionadas con los Proyectos de pavimentación;



- f) Reintegrar a la TESOFE a más tardar el 15 de enero de 2024 los Subsidios que no se encuentren comprometidos al 31 de diciembre de 2023, y
- g) Reintegrar a la TESOFE, en términos del artículo 17, segundo párrafo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, los Subsidios no devengados y los no pagados conforme a los calendarios de ejecución establecidos en los convenios que se celebren con la UPCP, así como los recursos remanentes y los rendimientos financieros que se hayan generado a la fecha del reintegro, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 12, segundo párrafo, de los Lineamientos.



Fuentes de consulta:

Acuerdo DOF 18/10/2021. ACUERDO por el que se instruyen diversas acciones a las dependencias que se indican, en relación a la importación definitiva de vehículos usados. Diario Oficial de la Federación, del 18 de octubre de 2021. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5633045&fecha=18/10/2021#gsc.tab=0

Acuerdo DOF. 21/06/2022. ACUERDO por el que se reforma el diverso por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2022, su fe erratas de 21 de enero de 2022, así como su posterior modificación de 27 de febrero de 2022. Diario Oficial de la Federación, del 21 de junio de 2022. Disponible en: https://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5655665&fecha=20/06/2022#gsc.tab=0

Acuerdo DOF 19/09/2022. ACUERDO por el que se reforma el diverso por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2022, su fe erratas de 21 de enero de 2022, así como su posterior modificación de 27 de febrero de 2022. Diario Oficial de la Federación, del 19 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664805&fecha=19/09/2022#gsc.tab=0

Acuerdo DOF 30/11/2022. ACUERDO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los Lineamientos para el ejercicio de los recursos destinados a acciones de pavimentación en los municipios que correspondan, derivados de los aprovechamientos que se generen con motivo de la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera, publicados el 3 de mayo de 2022. Diario Oficial de la Federación, del 30 de noviembre de 2022. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672853&fecha=30/11/2022#gsc.tab=0

Decreto DOF 29/12/2022. DECRETO por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera. Diario Oficial de la Federación, del 29 de diciembre de 2022. Disponible en: https://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676145&fecha=29/12/2022#gsc.tab=0

Decreto DOF 24/12/2020. DECRETO por el que se modifica y prorroga el diverso por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados. Diario Oficial de la Federación, del 24 de diciembre de 2020. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608711&fecha=24/12/2020#gsc.tab=0

Decreto DOF 19/01/2022. DECRETO por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera. DOF. Diario Oficial de la Federación, del 19 de enero de 2022. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5640965&fecha=19/01/2022#gsc.tab=0

Decreto DOF 27/02/2022. DECRETO por el que se reforma el diverso por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2022. Diario Oficial de la Federación, del 27 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/706552/ReformaDecretoDOF_27feb2022.pdf

LIF. Ley de Ingresos de la Federación 2023. Diario Oficial de la Federación. DOF 14 de noviembre de 2022. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2023.pdf

Lineamientos DOF 3/05/2022. LINEAMIENTOS para el ejercicio de los recursos destinados a acciones de pavimentación en los municipios que correspondan, derivados de los aprovechamientos que se generen con motivo de la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera. Diario Oficial de la Federación, del 3 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5650817&fecha=03/05/2022#gsc.tab=0

W Radio. (2022). “Este año se han regularizado más de un millón de ‘autos chocolates’”, nota del 29/12/2022. Consultado en https://wradio.com.mx/radio/2022/12/30/nacional/1672355687_659222.html

El Financiero. (2022). “Autos chocolate y amnistía, las tareas de Rosa Icela Rodríguez” Nota del 29/12/2022. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/12/29/amlo-elogia-labor-de-rosa-icela-rodriguez-es-respetada-y-tiene-un-desempeno-ejemplar/>



**José Ángel
Nuño Sepúlveda**

Doctor en Estudios Fiscales con Especialidad en Hacienda Pública, Maestro en Fiscal, Maestro en Dirección y Gestión Pública, y Abogado. Actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal, adscrito a la Dirección Especial de Hacienda Municipal de INDETEC.

jnunos@indetec.gob.mx



Integración de los OIC, una agenda pendiente en los municipios



“ Las labores encomendadas a los Órganos Internos de Control resultan trascendentales para el buen funcionamiento de la administración pública, siendo particularmente importante la supervisión y control de la función hacendaria; en el ámbito municipal, los indicadores muestran que existe un rezago importante en el establecimiento de estas estructuras. ”

María Elvira González García
mgonzalezg@indetec.gob.mx



Introducción

La rendición de cuentas y la transparencia son elementos esenciales para el funcionamiento de las instituciones públicas, por lo cual la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) dentro del texto de su artículo 7º, establece la rendición de cuentas como principio rector del servicio público, y la transparencia como directriz en la administración de los recursos públicos.

En el ámbito local, los municipios por ser el orden de gobierno más cercano a la población tienen la oportunidad de generar un ambiente de proximidad y confianza con su comunidad, a través de una gestión que además de rendir cuentas de manera transparente, actúe con legalidad, sea eficaz, eficiente, honrada, íntegra e imparcial, sin dejar de lado la disciplina, objetividad, profesionalismo y lealtad que deben observar en su actuar los funcionarios públicos. A través de esas buenas prácticas los ciudadanos pueden conocer el destino de los recursos públicos y cerciorarse de su buen uso, lo que en un círculo virtuoso favorece la recaudación de ingresos propios municipales.

Las funciones de fiscalización son un componente imprescindible para el cumplimiento de esos principios dentro de la hacienda pública de los municipios; la ley contempla que esta función se lleve a cabo tanto por entes del ámbito federal como del local, de acuerdo con su respectiva competencia. Es ahí donde entran en juego los Órganos Internos de Control (OIC), como instrumentadores del control interno.

El control interno es definido por Auditoría Superior de la Federación (ASF) como:



“[...] un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción. [...]”

El control interno incluye planes, métodos, programas, políticas y procedimientos utilizados para alcanzar el mandato, la misión, el plan estratégico, los objetivos y las metas institucionales. Asimismo, constituye la primera línea de defensa en la salvaguarda de los recursos públicos y la prevención de actos de corrupción. En resumen, el control interno ayuda al Titular de una institución a lograr los resultados programados a través de la administración eficaz de todos sus recursos, como son los tecnológicos, materiales, humanos y financieros.”

(ASF. 2014, pág. 8)



Los OIC municipales son las instancias mediante las cuales se llevan a cabo las funciones de control interno en ese orden de gobierno, cuya existencia y funcionamiento constituye una obligación constitucional establecida en el último párrafo de la fracción III del artículo 109 (CPEUM.), teniendo facultades para:



“[...] prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales¹; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.”

(CPEUM, art. 109, fr. III, párrafo quinto)

¹ En el caso de los OIC locales, les corresponderán estas atribuciones en su ámbito de competencia local.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas instruye que los OIC son:

“Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos;”

(LGRA, art. 3, fr. XXI)

En virtud de que entre las funciones encomendadas a las instancias de control se encuentran las relacionadas con la revisión del ingreso, el egreso, el manejo, la custodia y aplicación de los recursos públicos, resulta trascendente en materia de hacienda pública analizar el estatus que reportan los municipios respecto de la conformación de los entes y actividades relacionadas con el control interno. En el mismo contexto, es interesante observar también el avance que reportan respecto del establecimiento de planes o programas anticorrupción².



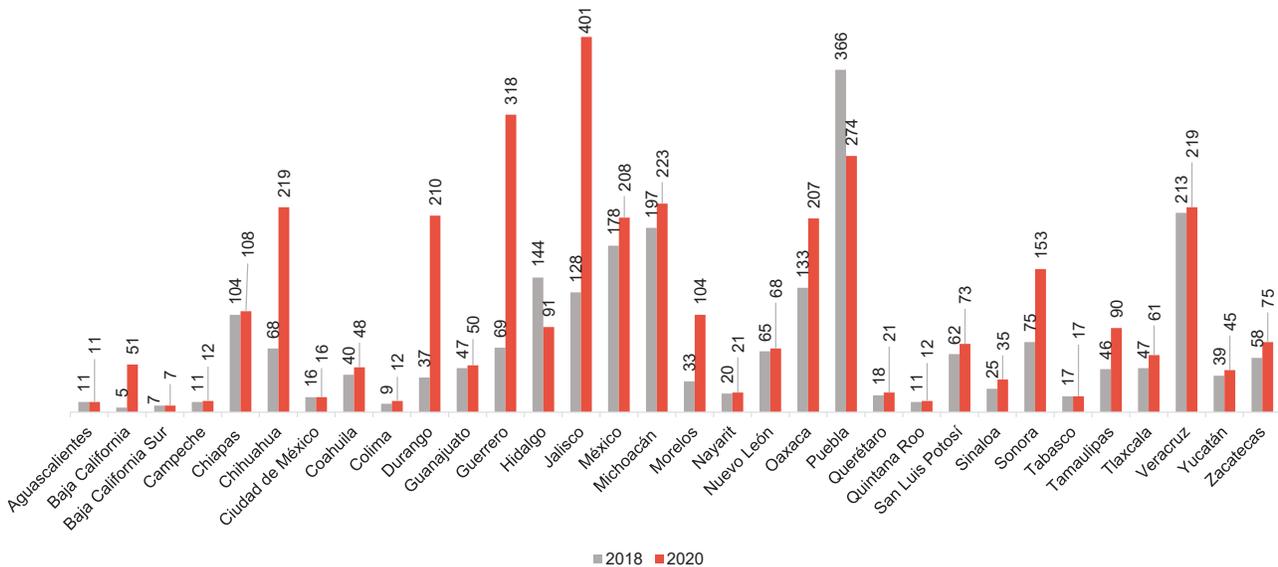
² Plan o programa anticorrupción. Se refiere al documento a través del cual determinada Institución pública o conjunto de Instituciones públicas establecen los objetivos y estrategias prioritarias que habrán de desarrollar para el combate a la corrupción en su gestión y desempeño interno. (INEGI, 2021, pág. 107)

Situación de los OIC municipales

Para realizar el análisis de la situación que guardan los OIC municipales se recurre a la información que contiene el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, publicado por el INEGI.

En la Grafica 1 se muestra la evolución que ha tenido la creación de los OIC municipales u homólogos, lo que incluye a los de la administración pública centralizada y a los de sus paramunicipales, por lo que es posible la existencia de más de un ente de control en el mismo municipio.

Gráfica 1. Número de OIC municipales por Entidad Federativa en 2018 y 2020.



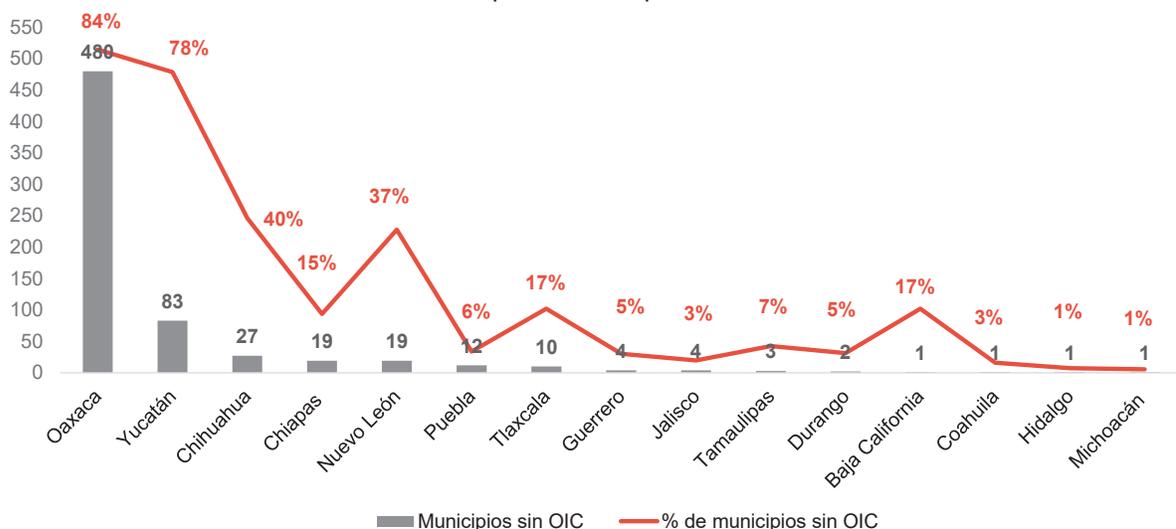
Fuente: Elaborado por INDETEC con base en datos del INEGI (Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 y 2021).

En la mayoría de las entidades federativas el número de OIC municipales ha crecido y en unos cuantos se ha mantenido estático, destacando los estados en donde el crecimiento ha sido exponencial, como Baja California, Durango, Guerrero, Chihuahua, Morelos, Jalisco y Sonora; sin embargo, también hay casos en los que este número ha disminuido, como en los estados de Hidalgo y Puebla.

También que existen municipios que en 2020 no contaron con ningún OIC, lo que se muestra en la Grafica 2:



Gráfica 2. Número de municipios sin OIC por Entidad Federativa en 2020.

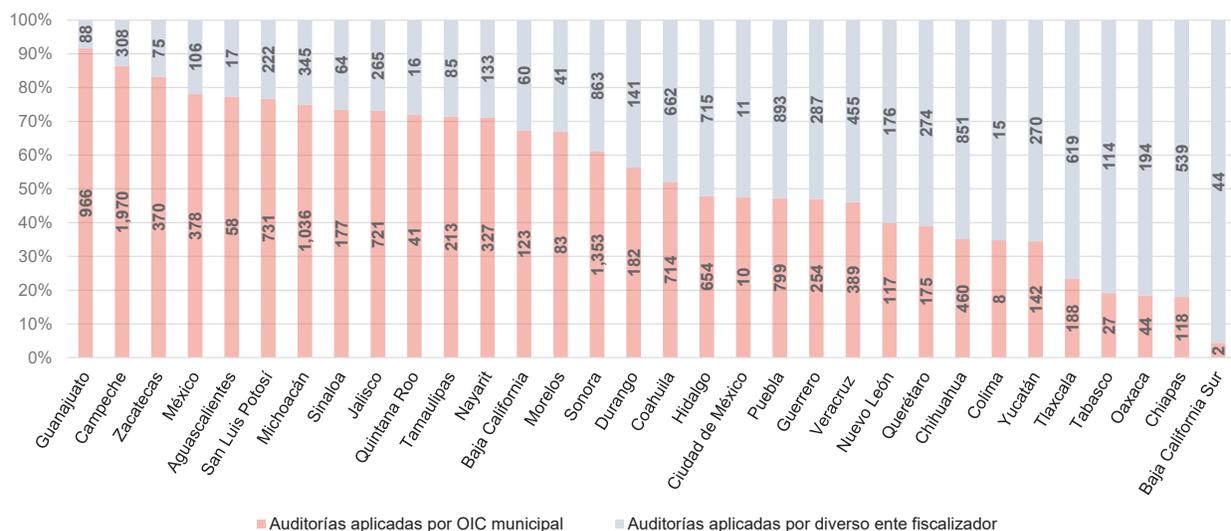


Fuente: Elaborado por INDETEC con base en datos del INEGI (Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021).

En 667 municipios de nuestro país, esto es, el 27% del total de municipios, no existe ningún OIC municipal. Los municipios con mayor rezago en la constitución de sus OIC se encontraron en los estados de Oaxaca y Yucatán en los que el 84 y 78% de sus municipios, respectivamente, no tienen constituido ningún OIC.

Por otro lado, y para acercarnos a un análisis de las capacidades y cobertura que han alcanzado los OIC municipales, es útil observar el número de auditorías que fueron realizadas por OIC de ese orden de gobierno, esos resultados se plasman en la Gráfica 3:

Gráfica 3. Número de auditorías practicadas a entes municipales por Entidad Federativa en 2020.



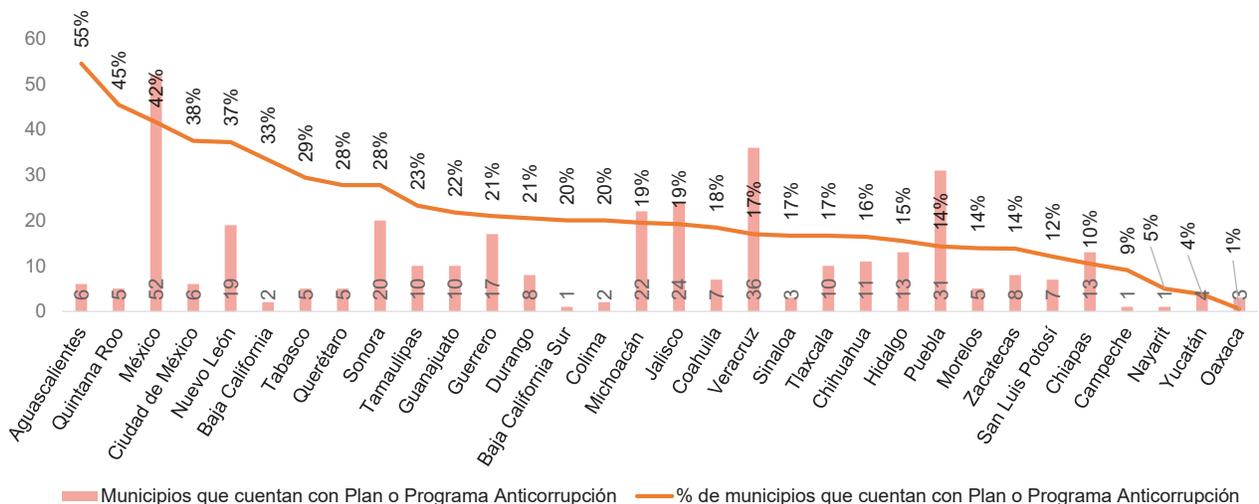
Fuente: Elaborado por INDETEC con base en datos del INEGI (Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021).



Del total de auditorías a entes municipales a nivel nacional (21,778), el 59% (12,830) fueron realizadas por el OIC de las instituciones municipales o la Contraloría Interna u homóloga de la Administración Pública del municipio o demarcación territorial. Además, en los municipios de 17 Entidades Federativas la mayoría de las auditorías fueron aplicadas por un OIC de orden municipal, dando cuenta de la importancia que revisten estos entes en la función de fiscalización dentro de ese ámbito de gobierno, abonando a la prevención y combate no sólo de los actos de corrupción, sino de malas prácticas que constituyan incumplimientos en la normatividad.

Respecto de las tareas de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción la LGRA en su artículo 15, primer párrafo establece que “... las Secretarías y los Órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.”; en este sentido, resulta oportuno analizar la situación que guardan los municipios respecto del establecimiento de un Plan o Programa Anticorrupción hacia el interior de su organización, lo cual se vierte en la Gráfica 4.

Gráfica 4. Número de municipios que cuentan con Plan o Programa Anticorrupción por Entidad Federativa en 2020.



Fuente: Elaborado por INDETEC con base en datos del INEGI (Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021).



Al año 2020, se advierte rezago en la implementación de un Plan o Programa Anticorrupción en los municipios de nuestro país, es así que el mayor porcentaje de municipios que cuentan con dicho instrumento, se registra en el Estado de Aguascalientes, con apenas el 55% de sus municipios. La entidad con mayor número de municipios que cuentan con ese Plan o Programa es el Estado de México, con 52 municipios, que representan el 42% del total de los mismos.

Uno de los aspectos que confiere importancia al Plan o Programa Anticorrupción municipal, radica en la implementación de controles que permitan una gestión efectiva y transparente que contribuya al mejor aprovechamiento de los recursos públicos para generar una sinergia positiva con la comunidad, propiciando a su vez un mayor rendimiento recaudatorio.



Comentarios finales.

El establecimiento de OIC en los municipios es una obligación constitucional en la que muchos de los municipios del país registran incumplimiento.

La función encomendada a los OIC de control es estratégica para la administración municipal, especialmente en el campo de la hacienda pública, puesto que la vigilancia del manejo adecuado y eficiente de los recursos públicos, es imperativa para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Los recursos públicos serán siempre insuficientes para cubrir la totalidad de las necesidades de la población, y si se presentan casos de uso ineficiente o incluso indebido, u opacidad en el destino de los existentes, se podría generar una percepción negativa que desincentive el cumplimiento tributario.

Es necesario que las administraciones municipales redoblen sus esfuerzos con relación a la conformación y funcionamiento adecuado de sus OIC para que se vean beneficiados con las labores de fiscalización que no consisten solamente en detectar y sancionar las conductas indebidas, sino que también colaboran en la prevención de ellas.

Fuentes consultadas

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Marco Integrado de Control Interno*. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última Reforma DOF 28-05-2021. (s.f.). www.diputados.gob.mx. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2019/cngmd2019/ContInterAnticorr.asp>

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*. Obtenido de Documento de Diseño: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>

LGRA. Ley General de Responsabilidades Administrativas. México. Diario Oficial de la Federación. Última Reforma. DOF 22-11-2021. (s.f.). www.diputados.gob.mx. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf



**María Elvira
González García**

Abogada y egresada de la Maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales por la Universidad de Guadalajara. Actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal.

mgonzalezg@indetec.gob.mx



Compliance. Su utilidad para la Hacienda Municipal



“ El objetivo del compliance es producir un cambio estructural y profundo en las organizaciones, para lograr instituciones sólidas que obtengan la legitimidad y confianza de la ciudadanía. El inicio del año fiscal es momento idóneo para que las administraciones municipales implementen innovaciones que contribuyan a cumplir eficientemente con sus funciones, incluyendo las relacionadas con la hacienda pública. ”

María Elvira González García
mgonzalezg@indetec.gob.mx



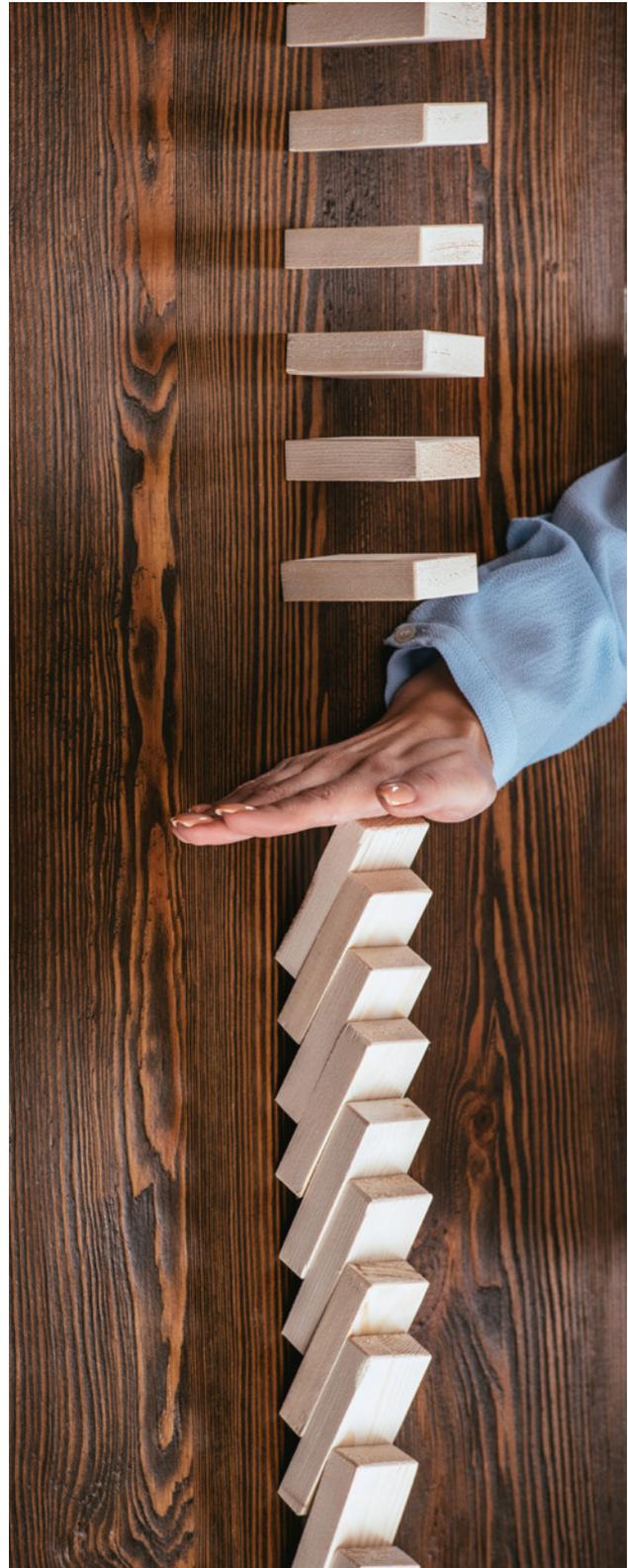
Introducción

El *compliance*¹ o cumplimiento normativo es una práctica desarrollada predominantemente en el sector empresarial y que al paso de los años ha sido adoptada también en otros ámbitos como lo es el gubernamental. Desde el punto de vista de la iniciativa privada se le puede definir como:

“conjunto de políticas y estrategias previstas por cada empresa para prevenir, detectar y evitar prácticas de corrupción dentro de su estructura”

(Corporate Compliance Survey, citado por Miranda Cifuentes, 2018, pág. 38).

¹ Vocablo inglés que hace referencia a la función de cumplimiento legal y ético en las organizaciones.



En un sentido más amplio lo podríamos entender como aquella política o instrumento cuya finalidad es el desarrollo de las actividades de una corporación sea pública o privada dentro del marco regulatorio que les aplica, y que además permite identificar y mitigar los riesgos a los que se expone la organización, constituyendo también un mecanismo de autocorrección.

En el ámbito privado el compliance lleva una historia de varias décadas, principalmente en Estados Unidos de América en donde surge en el año de 1977 con la promulgación de la denominada Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero —Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)— con dos objetivos principales: El primero, sancionar a personas físicas o jurídicas que provean cualquier pago, promesa o recompensa a un oficial del gobierno extranjero por obtener o retener un negocio; como segundo objetivo, sancionar a organizaciones que realicen pagos a un tercero, sea este intermediario, agente o contratista, sabiendo que para obtener cierto beneficio le pagaría de igual manera a un oficial del gobierno extranjero. (Miranda Cifuentes, 2018, pág. 41)

En 2014, se publica la norma ISO 19600 como una guía de referencia a nivel internacional, que proporcionaba a las organizaciones un Sistema de Gestión de Compliance con el objetivo de que estas puedan evitar los diferentes riesgos que se producen por el incumplimiento legal, disminuyendo así la posibilidad de sufrir sanciones, multas, contingencias, daños, etc., la cual posteriormente fue substituida por la ISO 37301. (ISOTools Excellence, s.f.)

Los requisitos mínimos para la instauración de un programa de cumplimiento normativo son:



“(1) existencia de un código de conducta escrito; (2) supervisión de los esfuerzos de cumplimiento por parte del personal altamente cualificado; (3) no delegación de poderes discrecionales de las autoridades administrativas en personal con posible tendencia delictiva; (4) comunicación efectiva de los estándares y procedimientos contenidos en los códigos de conducta; (5) reforzamiento mediante procedimientos disciplinarios; (6) adopción de medidas adecuadas tras la detección de la infracción.”

(Miranda Cifuentes, 2018, pág. 40)

Además de los programas de cumplimiento “ad intra,” es decir, los que se dan al interior de los entes ya sean privados o públicos, existe el compliance hacia terceros, del que hay algunos ejemplos en la legislación norteamericana y española, y que es aquél en el que se exige a proveedores privados de bienes y servicios tener establecidos programas de compliance dentro de la organización para ser candidatos a suscribir contratos con el sector público.

Compliance gubernamental

La práctica del compliance ha permeado en años recientes al ámbito gubernamental, en el cual se plantea que todos los organismos públicos de cualquier nivel de gobierno incorporen sistemas de prevención de la corrupción, con la posibilidad de adoptar por parte de las entidades de gobierno, ya sea centralizado, descentralizado o paraestatal, los parámetros éticos, normativos y organizacionales que han servido para combatir la corrupción en las empresas, precisamente con la finalidad de que el sector público sea el que implemente programas de cumplimiento normativo dirigidos al mejoramiento de los estándares que generen mejores resultados y, por supuesto, permitan prevenir los delitos y responsabilidades administrativas de los servidores públicos y la corrupción. (Vega, 2021)

En el compliance convergen dos planos: el preventivo y el reactivo, los cuales permiten a las instituciones administrar sus riesgos y organizarse para cumplir con todas sus obligaciones, ya sean legales u otras asumidas voluntariamente. Así tenemos que el compliance gubernamental es el sistema enfocado en el sector público, la ética pública y/o las buenas prácticas gubernamentales. (Madrid Valerio & Palomino Ramírez, Lima, Perú, págs. 219-220)

En el ámbito público, al igual que en el privado, para el adecuado desarrollo de las funciones de cumplimiento normativo se requiere la existencia de oficiales de cumplimiento cuyas actividades al interior del ente pú-

blico respectivo consisten en coadyuvar a la creación de la cultura de cumplimiento, elaboración del mapa o matriz de riesgos de corrupción, establecimiento y monitoreo del efectivo cumplimiento de los mecanismos de mitigación de los riesgos de corrupción, creación —en caso de que no los haya— y seguimiento de mecanismos para la recepción de denuncias y el aseguramiento de que estas sean efectivamente remitidas para su debida atención a la autoridad competente, sea esta administrativa o jurisdiccional. En virtud de la naturaleza de las funciones de este oficial de cumplimiento resulta deseable que esta figura cuente con autonomía e independencia en su actuar y para la toma de decisiones, por lo que se podría considerar que forme parte del respectivo Órgano Interno de Control, siempre que no se genere un conflicto de interés respecto de sus labores.

Entre los beneficios que el compliance gubernamental plantea se encuentran:

- **Evitar manejos indebidos en los recursos públicos y/o pérdidas al erario público**
- **Evitar que los servidores públicos incurran en conductas indebidas y por lo tanto se evita que sean sancionados**
- **Promover la transparencia en las decisiones y resultados de las acciones de gobierno**
- **Favorecer la confianza de los ciudadanos hacia los entes públicos, con lo que se mejora su reputación**



La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) que rige en nuestro país, incorpora en sus artículos 21 y 22, disposiciones relativas al establecimiento de políticas de integridad en las relaciones con terceros, al prever la posibilidad de que se suscriban convenios de colaboración entre las Secretarías (Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas) con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, considerando para ello las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e integridad en los negocios, además de incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a denunciantes. (LGRA, arts. 21 y 22)

Beneficios del compliance para la Hacienda Pública Municipal

Si bien es cierto, la implementación y seguimiento en el compliance gubernamental puede implicar un costo económico para las instituciones públicas, ya que requiere de asesoría profesional y capacitación a los funcionarios públicos involucrados en tales tareas, el beneficio en el mediano y largo plazo puede resultar redituable, al estarse paliando los riesgos y costos que generan los actos de corrupción y/o manejos indebidos en los recursos públicos.

Entre las afectaciones a las finanzas públicas de los entes municipales que se podrían evitar o aminorar con la implementación de funciones de cumplimiento normativo, se encuentran las siguientes:



- ✓ Los ingresos que deja de percibir la hacienda pública debido a actos de corrupción que afectan directamente los ingresos de los gobiernos locales.
- ✓ Los recursos que habiendo sido mal administrados o indebidamente ejercidos tendrían que ser retornados a su fuente, por ejemplo, los recursos de origen federal etiquetados.
- ✓ Las indemnizaciones a las que pudieran ser condenados los entes públicos por el daño patrimonial causado a los particulares por un mal ejercicio de la función pública, entre otros.

Comentarios finales

En nuestro país y especialmente en lo referente al sector público, existe una gran área de oportunidad respecto de la adopción de las funciones de compliance, campo que se encuentra atemperado por las reformas constitucionales y leyes que en años relativamente recientes han entrado en vigor y que son corolario de las políticas de combate a la corrupción impulsadas desde el gobierno federal. Es así como, en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se han establecido puntualmente los principios rectores del servicio público, siendo algunos de estos los de “legalidad”, “lealtad” e “integridad”, que ciertamente encuentran sintonía con las funciones de compliance.

Otras disposiciones normativas de gran vinculación con esa temática tanto del ámbito federal como del local, son las leyes de transparencia y acceso a la información pública, leyes de adquisiciones del sector público, leyes en materia de archivos, leyes de contabilidad gubernamental, leyes de disciplina financiera, el propio Sistema Nacional Anticorrupción y su normativa, leyes locales de responsabilidades administrativas y todo el marco regulatorio relativo al control interno de los entes públicos.

Sin embargo, la legislación por sí sola y con su simple promulgación, no garantiza que se cumplan los objetivos para los cuales fue creada, sino que es necesario, además de una adecuada cultura organizacional en el cumplimiento de los deberes de la función pública, hacer un seguimiento puntual en ese cumplimiento normativo que garantice en primer término el conocimiento de las facultades y obligaciones de los servidores públicos, luego así, detecte e impida de manera oportuna las desviaciones y con ello puedan establecerse medidas correctivas, evitando perjuicios a los entes de gobierno que muchas veces repercuten en detrimento de su hacienda, previniendo también sus consecuentes sanciones a cargo de los servidores públicos.

En el desarrollo de esas tareas, la instauración de programas de compliance pueden ser una herramienta útil para las administraciones municipales, encontrando que no solo el inicio de sus periodos constitucionales, sino que también el inicio del año fiscal es un momento idóneo para la implementación de innovaciones que les faciliten el cumplimiento de sus objetivos institucionales.





Fuentes consultadas:

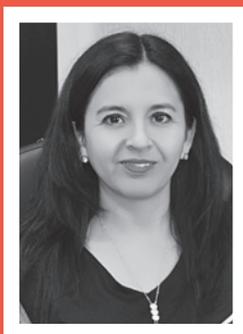
ISOTools Excellence. (s.f.). Normas Compliance ISO 19600 - ISO 37301 y Antisoborno ISO 37001. Obtenido de <https://www.compliance-antisoborno.com/>

LGRA. Ley General de Responsabilidades Administrativas. México. Diario Oficial de la Federación. Última Reforma. DOF 22-11-2021. (s.f.). [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf

Madrid Valerio, C., & Palomino Ramírez, W. (Lima, Perú). Oportunidades de corrupción y pandemia: el compliance gubernamental como un protector eficaz al interior de las organizaciones públicas. Desde el Sur, 12(1), 213-239. Obtenido de <https://revistas.cientifica.edu.pe/index.php/desdeelsur/article/view/642/664>

Miranda Cifuentes, J. I. (diciembre de 2018). Compliance program como herramienta en la lucha contra la corrupción en Ecuador. Revista Facultad de Jurisprudencia RFJ No.4(4), 37-52. Obtenido de <http://www.revistarfjpuce.edu.ec/index.php/rfj/article/view/76/70>

Vega, R. U. (24 de julio de 2021). Compliance gubernamental, una gran oportunidad. El Heraldo de Aguascalientes. Obtenido de <https://www.heraldo.mx/compliance-gubernamental-una-gran-oportunidad/>



**María Elvira
González García**

Abogada y egresada de la Maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales por la Universidad de Guadalajara. Actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal.

mgonzalezg@indetec.gob.mx

El riesgo crediticio en la Hacienda Pública Municipal



Existen diversas variables socioeconómicas y administrativas que pueden afectar el cumplimiento fiscal de los contribuyentes en los municipios. Ante esa situación las haciendas públicas municipales son afectadas, al disminuir su recaudación de ingresos propios y con el incremento de cuentas por cobrar. El riesgo crediticio se hace presente en esa coyuntura, por lo que se vuelve estratégico su adecuado manejo.



Bernardo Cabrera González
bcabrerag@indetec.gob.mx



1. Introducción

A nivel municipal el riesgo de crédito, también conocido como riesgo crediticio, se puede analizar desde dos expectativas diferentes, la primera desde el punto de vista de que las obligaciones fiscales se dejan de pagar por parte de los deudores del ente público (contribuyentes) y la segunda, desde el punto de vista de que el municipio incumple con sus obligaciones de pago con los acreedores o proveedores que tiene.

Desde el primer punto de vista, la capacidad de pago de los contribuyentes depende de diversas variables que pueden sufrir afectaciones derivadas de situaciones del entorno, tales como: una crisis sanitaria ejemplificada con la pandemia del COVID-19, una crisis económica, el desequilibrio de algún indicador macroeconómico y una situación geopolítica como la guerra entre Rusia y Ucrania, entre otras. Las condiciones anteriores pueden tener el efecto de disminuir la recaudación de ingresos locales, en esa posición, la entidad pública registraría una afectación en sus finanzas públicas con la probabilidad de crear problemas de pagos.

La estabilidad financiera de las familias de igual manera deriva de cuestiones internas como el nivel de ingresos que obtiene conforme a sus capacidades técnicas, profesionales y a su experiencia, además de sus habilidades administrativas para manejar los ingresos, optimizarlos y maximizarlos. Estas variables dependen de cada persona y están fuera de control del municipio, por otro lado, también se toma en cuenta las políticas que tiene el ente público, los medios de pago que ofrece, las facilidades de pago, el tipo de cobranza que aplica, etc.

En este primer punto de vista del riesgo crediticio, los municipios observarían un incremento de su cartera vencida de impuestos y derechos importantes, correspondiendo los términos al impuesto predial y a los derechos de agua potable, respectivamente.



Es una práctica frecuente no gestionar la pronta recuperación de esos rezagos o cuentas por cobrar, profundizando su crisis de ingresos.

Desde el segundo punto de vista, el riesgo crediticio del municipio mide su nivel de endeudamiento por los créditos que tenga contratados, para ello se toman en consideración los tipos de indicadores del Sistema de Alertas, los Niveles de Endeudamiento y el Registro Público Único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las calificaciones crediticias emitidas por las empresas calificadores de valores y otro conjunto de elementos para determinar la capacidad de pago de la entidad pública.

Es preciso señalar que el sistema de pagos en los municipios es muy sensible, razón por la cual, cuando los contribuyentes dejan de cumplir con sus obligaciones fiscales, se deben de implementar una serie de acciones en la institución para tratar de recuperar esa cartera, que incluyen estrategias de cobro y de comunicación asertivas, con el objetivo de que el municipio no caiga en una situación de impago sobre sus compromisos.

El presente artículo abordará el riesgo crediticio desde la perspectiva de que los contribuyentes incurran en incumplimiento de sus obligaciones fiscales, es decir, dejan de pagar parcial o totalmente sus contribuciones y se expondrán algunas estrategias que pudieran servir a los municipios para manejar dicho riesgo.

2. El Proceso del riesgo crediticio en el municipio

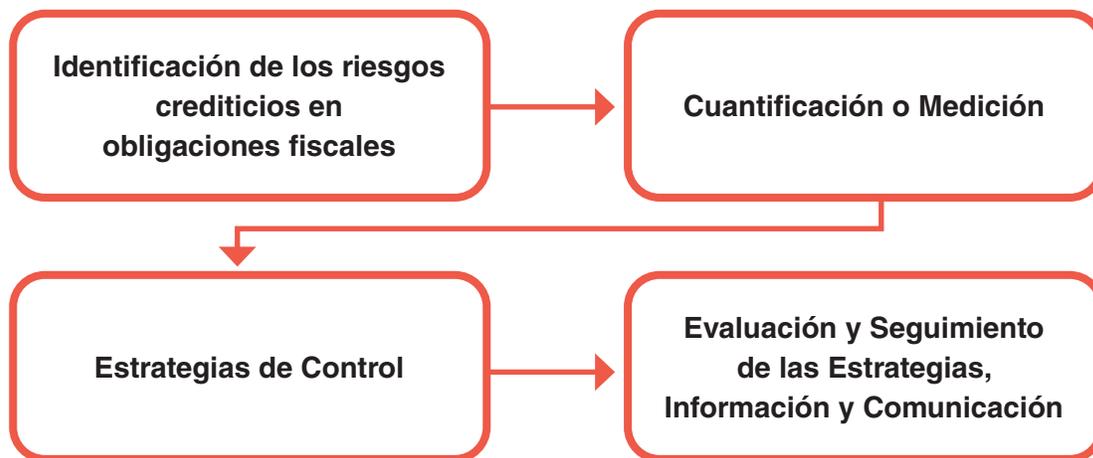
El riesgo de crédito se entiende como: “la probabilidad de pérdida debido al incumplimiento en los pagos de cualquier tipo de deuda de parte del deudor” (SAS). En su mínima expresión, el riesgo crediticio se produce cuando un deudor deja de cumplir con sus compromisos de cualquier tipo sean de índole comercial o de origen fiscal que les competen a los municipios.

Entonces para el caso de las obligaciones fiscales que se dejan de cumplir, el riesgo de crédito es un tipo de riesgo fiscal que se define como: “los factores que tienen el potencial de alterar los datos efectivos de las variables fiscales con relación a sus valores proyectados” (Cebotari, 2009).

Es decir, el riesgo crediticio en los municipios aplica cuando al modificarse las variables fiscales no se alcanzan las cantidades estimadas de ingresos, ya que provocaron el rezago de pago por parte de los contribuyentes en algunas obligaciones.

Cabe señalar que cuando se materializa el riesgo crediticio puede tener impactos significativos sobre el resultado fiscal, a través de la manifestación de mayores gastos o menores ingresos públicos respecto a los previstos. A continuación, en la Figura 1 se presenta el proceso de riesgo crediticio que sirve para manejarlo y controlarlo.

Figura 1. Proceso para manejar y controlar el riesgo crediticio en el municipio



Fuente: Elaborado por INDETEC.

Como se observa en la Figura 1, el proceso para manejar y controlar el riesgo crediticio en los municipios se compone de 4 actividades, las cuales se explican en los siguientes apartados.



2.1 Identificación de riesgos crediticios en obligaciones fiscales

Los riesgos fiscales se conforman por las amenazas y los factores internos, así como de otras variables que pueden provocar que los contribuyentes no cumplan con sus obligaciones fiscales. Existen dos tipos de riesgos crediticios, el primero está conformado por las amenazas de variables en situaciones externas, como las crisis económicas y los desequilibrios enmarcados en algún indicador macroeconómico; o por alguna situación geopolítica como la guerra entre Rusia y Ucrania; causados también por las crisis sanitarias; por desastres naturales, etc. Las principales amenazas son:

- **Producto Interno Bruto (PIB).** Se presenta la amenaza cuando el crecimiento del PIB no es sostenido y está por debajo de la inflación por lo que no genera empleos suficientes en cantidad y en calidad (con poder adquisitivo suficiente), y provoca una inequitativa distribución del ingreso.
- **Inflación.** Impacta cuando el incremento de los precios de bienes y servicios están por arriba de la tasa objetivo del Banco de México (3% +/- 1%).
- **Tasas de Interés.** Si suben las tasas de interés por arriba de la tasa neutral, se incrementaría el costo financiero de las personas, disminuyendo el espacio financiero para pagar impuestos. La tasa de interés debería ser neutral para incentivar el crecimiento económico y a la vez controlar los niveles de la inflación. Si es alta encarecería el costo financiero de las deudas de las familias, dejándolas con menos recursos para cumplir con sus obligaciones fiscales.



- **Niveles de Empleo.** Si sube la tasa de desempleo ello afectaría a los contribuyentes en sus ingresos lo cual podría reflejarse en el cumplimiento sus compromisos fiscales.
- **Guerras.** Las situaciones geopolíticas desestabilizan los mercados, causan retrasos en las cadenas de suministros y encarecen los insumos, lo cual provoca inflación que a su vez detona efectos negativos en los ingresos y en el poder de compra de las personas.
- **Crisis Sanitarias.** Normalmente, bajo este escenario, las acciones de contención de las pandemias alteran los flujos económicos, afectando el sistema de pagos, entre ellos el pago de impuestos.
- **Desastres Naturales.** El desastre interrumpe las actividades económicas de una región, imposibilitando el pago de obligaciones fiscales.

El segundo tipo, son los originados por los factores internos como las características socio económicas del contribuyente, para lo cual se necesita tener bases de datos actualizadas y depuradas de los padrones que dan origen a las obligaciones fiscales por cobrar; también se consideran las políticas de los entes públicos, los medios de pago que ofrece, las facilidades de pago, la administración tributaria que implementa, el tipo de cobranza que aplica, la comunicación y acercamiento que tiene con la población para justificar el pago de impuestos, etc.

2.2 Cuantificación o Medición

Una vez identificado el riesgo es importante valorar su probabilidad de impago y el impacto que puede ocasionar. Para medir este tipo de riesgos se requiere tener una gestión de datos eficiente. Lo anterior significa que debe conocerse la cartera por tipo de contribuyente, región, valores y una serie de elementos que pueden servir para realizar una clasificación y conocer las características de los contribuyentes que más cumplen y los que menos contribuyen. Los elementos que se necesitan para cuantificar el riesgo crediticio en obligaciones fiscales son:

- **Probabilidad.** Es la posibilidad de que pase un evento de impago por parte de un contribuyente sobre las obligaciones fiscales. Para estimarla se toma en cuenta el número de eventos que cayeran en impago entre el número total de eventos sobre esa misma obligación.
- **Impacto.** Es la afectación en términos monetarios del evento de impago por parte del contribuyente o la cantidad que dejó de pagar o de contribuir (Véase ejemplo de la Figura 3).



Se deberá multiplicar la probabilidad por el impacto para determinar el valor del riesgo crediticio a efecto de priorizarlo respecto de los demás tipos de obligaciones que cayeron en impago.

Por ejemplo, conforme a los siguientes datos hipotéticos sobre el impuesto predial, se pide determinar el valor del riesgo crediticio:

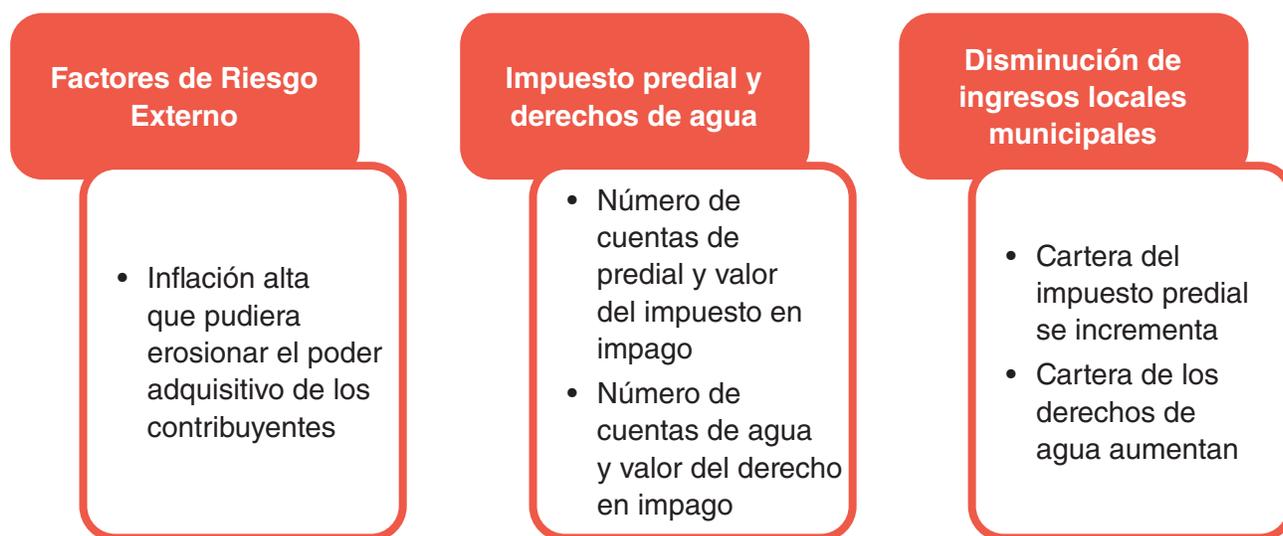


Entidad Pública	Cuentas no pagadas / Total de cuentas (Probabilidad %)	Estimación del Predial no pagado (Impacto, pesos)	Valor del Riesgo Crediticio = Probabilidad X Impacto
XXXX	35.46	\$244,052,488	\$86,541,012

Los \$86,541,012, significan el valor del riesgo crediticio o lo que podría perder la entidad pública de no ser gestionado ese riesgo crédito del impuesto predial, las estrategias para controlarlo se describen en el siguiente apartado.

Posteriormente, se clasifica de mayor a menor el valor del riesgo crediticio, en el entendido de que se tengan más carteras, por ejemplo, adeudos de agua potable, para priorizarlos en cuanto al orden de atención. Luego se mapean los factores de riesgo vinculados con las amenazas crediticias materializadas o carteras. La Figura 2 presenta un ejemplo de la materialización de los riesgos.

Figura 2. Materialización del Riesgo Crédito



Fuente: Elaborado por INDETEC.



En la Figura 2 se observa cómo evoluciona un factor de riesgo crédito. En este caso, la inflación alta podría mermar el poder adquisitivo del contribuyente por lo que ya no tendría recursos suficientes para cumplir con el pago del impuesto predial y los derechos del agua potable. Dicha situación impactaría a la hacienda pública al incrementarse su cartera vencida del impuesto predial y derechos de agua, disminuyendo su recaudación de ingresos locales.

2.3 Estrategias de Control

Las estrategias de control se entienden como las respuestas o las soluciones al riesgo crediticio identificado en la fase previa. Dichas estrategias deben encontrar la forma de neutralizarlo, mitigarlo o disminuirlo para que afecte lo menos posible a las finanzas públicas del municipio. Cada estrategia que se implemente debe tener indicadores y metas para su adecuada evaluación y seguimiento. Las estrategias de control se categorizan en las siguientes:

- Evitar el Riesgo. Es cuando se eliminan los factores de riesgo interno que causaron el evento de impago por parte del contribuyente. Por ejemplo, en algunos tipos de contribuyente puede funcionar dar facilidades de pago en parcialidades para la liquidación de impuestos. En ese tipo de contribuyente se eliminaría el riesgo crediticio con la implementación de esa estrategia.
- Mitigar el Riesgo. Significa disminuir las probabilidades de que ocurra el evento de impago por parte del contribuyente. Por ejemplo, al aplicar el municipio una estrategia de comunicación masiva y de acercamiento con los ciudadanos, donde se describa en qué se aplican los impuestos que ellos pagan, o bien, que el municipio haga partícipes a los ciudadanos en la elección de los proyectos a implementarse con los recursos municipales. Con estas estra-

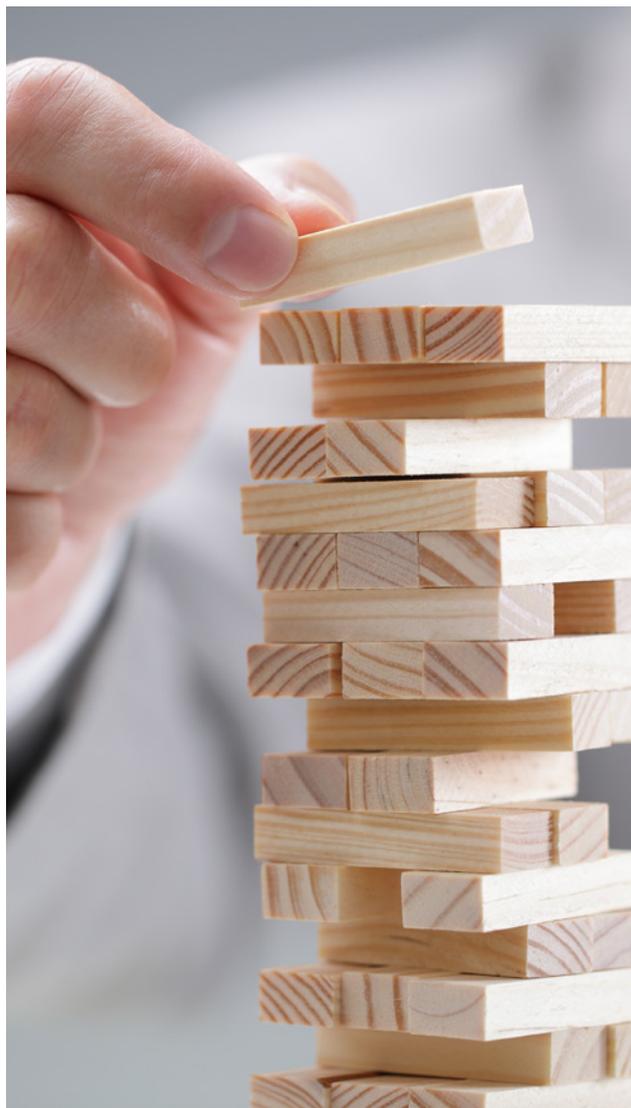


tegias, la población podría verse incentivada a pagar y, en consecuencia, disminuir la probabilidad de impago. Adicionalmente, se podrían establecer campañas de cobro, establecer reservas en función de la cuantificación del riesgo crédito, etc.

- Transferir el Riesgo. Se aplica cuando se traslada el riesgo de impago del contribuyente a otra institución más capacitada para sobrellevarlo. Por ejemplo, cuando el municipio contrata un seguro de crédito o una cobertura sobre la cartera o cuando en lugar de realizar la cobranza de forma directa, contrata a un tercero para realizarla.
- Asumir el Riesgo. Una vez que se determina la baja probabilidad e impacto de la cartera o del riesgo crédito, el municipio aplica el tratamiento normal para gestionar la cartera.



Las estrategias de cobro, por ejemplo, forman parte de las acciones de control porque su aplicación resultaría en reducir el impacto del riesgo crédito. En cuanto a su conceptualización, son las actividades encomendadas para recuperar la cartera, las cuentas por cobrar y los créditos fiscales del ente público. Antes de que se produzca el impago de las obligaciones fiscales, se pueden implementar y reforzar acciones que pueden mejorar y simplificar la gestión de cobro y en muchos casos hasta la pueden evitar. Esas acciones son:



- Gestión de bases de datos y sistemas. Significa tener padrones actualizados y depurados de obligaciones fiscales, desde el registro correcto de los datos del contribuyente hasta su respaldo digital en sistemas y la administración del mismo. Si se cuenta con bases de datos actualizadas y depuradas en sistemas más eficientes será más eficaz la función de recaudación, fiscalización y cobranza.
- Fortalecer la recaudación. La tesorería, particularmente la dirección o jefatura de ingresos, es el área que se encarga de la planeación, recaudación y control de los ingresos, así como la aplicación del cumplimiento de las leyes fiscales. La función estratégica de la recaudación es la que trata de incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales con lo cual se evitaría caer en impago, por eso entre más eficiente sea esta labor, menores serán los recursos que se tengan que recuperar para la cobranza.
- Reforzar la fiscalización. Una de las funciones menos aplicadas en las administraciones tributarias municipales es la de fiscalización. La dirección o jefatura de ingresos debe fortalecer esta función mediante la revisión, la auditoría y la verificación de las obligaciones fiscales del municipio.
- Desempeñar mejor la cobranza coactiva. Consistente en establecer acciones de recuperación de los adeudos de los contribuyentes por concepto de obligaciones fiscales y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución de manera que exista una percepción de riesgo de parte de la ciudadanía.

2.4 Evaluación y Seguimiento de las Estrategias, Información y Comunicación

Una vez que se aplicaron las estrategias, estas deberán ser evaluadas por medio de los indicadores o metas previamente fijadas, las cuales deben medir la reducción de la cartera de las diferentes contribuciones que cuenten con padrones fiscales, tal es el caso del impuesto predial y los derechos de agua. Si no se alcanzan los objetivos, se deberán cambiar o corregir las estrategias.

Es importante transparentar los resultados de las estrategias aplicadas y observar el alcance de las metas de cada indicador y la recuperación en la recaudación de ingresos locales.

3. El impacto del riesgo crediticio para la hacienda pública

En el sentido de mitigar los riesgos, resulta importante cuantificar la posible afectación que tiene el riesgo crediticio en los ingresos locales de cada municipio. La Figura 3 muestra el impacto que tienen los ingresos locales o propios sobre los ingresos totales de los municipios a nivel nacional.



Figura 3. Impacto de los Ingresos Locales sobre los Ingresos Municipales Totales Nacionales

Concepto	2018	2019	2020	2021
Ingresos Locales (Pesos)	102,774,589,864	111,203,680,555	103,700,247,784	121,447,311,589
Ingresos Totales (Pesos)	455,090,055,494	479,998,347,920	498,056,027,747	490,660,601,828
Ingresos Locales / Ingresos Totales (%)	22.58	23.17	20.82	24.75

Fuente: Elaborado por INDETEC con datos obtenidos del INEGI – EFIPEM 2018 – 2021 (cifras preliminares 2021).



Como se observa en la Figura 3, la relación que existe entre los ingresos locales (sumatoria de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamientos) y los ingresos totales muestra el potencial de la máxima pérdida esperada de riesgo crédito que pueden tener los municipios en función de que se hicieran presentes todos los factores de riesgo, sin embargo, el riesgo podría ser un porcentaje de esa relación y caería a la cartera vencida cuando los entes públicos no recauden parte de un ingreso local.

Los ingresos locales de los municipios comprenden una amplia gama de contribuciones con importantes rezagos que se deben cobrar para tener recursos y mejorar la situación financiera. Dentro de las estrategias de cobro que se pueden implementar se encuentra la de mantener campañas de comunicación digitales e incentivar la participación con los ciudadanos, esto es informarles de campañas de cobro, descuentos, formas de pago y destino de los recursos (obras, programas y proyectos que se financian con los impuestos). En cuanto a los esquemas de participación ciudadana, es hacer encuestas para que los mismos decidan en dónde invertir parte de esos ingresos.



Conclusiones

- En épocas de bajo crecimiento económico combinado con niveles altos de inflación, el poder adquisitivo de las familias podría verse erosionado, por lo que se puede caer en el riesgo de que dejen de cumplir con sus obligaciones fiscales.
- Ante esa situación, las haciendas públicas municipales pueden ser afectadas disminuyendo su recaudación de ingresos propios e incrementando su cartera de cuentas por cobrar (riesgo crediticio).
- El riesgo crediticio significa que las obligaciones fiscales se dejan de pagar por parte de los deudores del ente público (contribuyentes), lo cual disminuye la recaudación del municipio debilitando sus finanzas públicas si no son recuperadas.
- Los rezagos o cuentas por cobrar a menudo son olvidadas para gestionar su pronta recuperación, profundizando los municipios su crisis de ingresos.
- Cuando los contribuyentes dejan de cumplir con sus obligaciones fiscales, se deben de implementar una serie de acciones en la institución para tratar de recuperar esa cartera con estrategias de cobro y de comunicación asertivas, con el objetivo de que el propio municipio no caiga en una situación de impago sobre sus compromisos.
- La cartera de un municipio se puede manejar por medio del proceso de riesgo crédito, el cual tiene las siguientes etapas: Identificación de riesgos fiscales; cuantificación o medición; estrategias de control y evaluación y seguimiento de las estrategias, información y comunicación.

- Mediante el área de recaudación se trata de incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales con lo cual se evitaría caer en impago, por esta razón entre más eficiente sea esta labor, menores serán las cantidades que se tengan que recuperar vía cobranza.
- Esos rezagos se podrían recuperar por medio de la instrumentación de campañas de comunicación digitales de cobro y de incentivar la participación con los ciudadanos para que ellos decidan en dónde invertir parte de esos ingresos recuperados.



Fuentes Consultadas

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. EFIPEM 2018 – 2020. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289

Lusinyan, Lusine; Cebotari, Aliona; Velloso, Ricardo; Jeffrey, M. Davis. (2009). Fondo Monetario Internacional (FMI). 2009. Disponible en: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2009/001/article-A001-en.xml>

SAS. (2023). Riesgo del crédito: Qué es y por qué importa. Disponible en: https://www.sas.com/es_mx/insights/risk-management/credit-risk-management.html



**Bernardo Cabrera
González**

Licenciado en Banca y Finanzas por la Escuela Bancaria y Comercial (EBC), actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal de INDETEC.

bcabrerag@indetec.gob.mx



TRABAJAMOS POR EL DESARROLLO INTEGRAL Y PERMANENTE DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS DE MÉXICO

Publicaciones y Revistas:



Puedes hacer la descarga mediante nuestra página oficial:

WWW.INDETEC.GOB.MX



[f @indetecmx](https://www.facebook.com/indetecmx) [i indetec_mx](https://www.instagram.com/indetec_mx) [t indetec_mx](https://www.tiktok.com/@indetec_mx)