

Evaluación sobre los Resultados y Desempeño del Fondo de Compensación a que se refiere la fracción II del artículo 4o-A de la Ley de Coordinación Fiscal, así como sobre la conveniencia de conservar o modificar las reglas de su distribución.

M  
i



# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>1. ANTECEDENTES .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Reforma legal .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1.1. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (Ley IEPS) .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1.2. Ley de Coordinación Fiscal (LCF) .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. Dictamen de la Cámara de Diputados sobre la Reforma Legal .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3. Acción de Inconstitucionalidad .....</b>	<b>5</b>
<b>2. SOBRE LA EVALUACIÓN DEL FONDO DE COMPENSACIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>2.1. Consideraciones legales .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2. Sobre la pertinencia de la Evaluación del Fondo de Compensación .....</b>	<b>6</b>
<b>2.3. Sobre las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación .....</b>	<b>7</b>
<b>2.4. Conveniencia de conservar la distribución del Fondo de Compensación .....</b>	<b>8</b>
<b>2.4.1. Fórmula de distribución .....</b>	<b>8</b>
<b>2.4.2. Consistencia en la distribución .....</b>	<b>9</b>
<b>2.4.3. Conveniencia de conservar las reglas de distribución .....</b>	<b>9</b>
<b>2.5 Consideraciones sobre la obligación de evaluar el Fondo de Compensación .....</b>	<b>10</b>
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>10</b>



## PRESENTACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en la fracción II del artículo 4o-A de la Ley de Coordinación Fiscal en relación con la obligación de presentar en el mes de enero de 2018 y posteriormente cada 5 años al Congreso de la Unión, una evaluación sobre los resultados y desempeño del Fondo de Compensación, así como sobre la conveniencia de conservar o modificar las reglas de su distribución, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentan el siguiente documento.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. Reforma legal

##### 1.1.1. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (Ley IEPS)

El 21 de diciembre de 2007 se publicó un decreto en el Diario Oficial de la Federación (DOF) por el que se reformó el artículo 2o-A, fracción II de la Ley IEPS, en la cual se determinaron las cuotas para la venta final al público de gasolinas y diésel<sup>1</sup>, como se cita a continuación:

- "a) Gasolina Magna 36 centavos por litro.*
- b) Gasolina Premium UBA 43.92 centavos por litro.*
- c) Diesel 29.88 centavos por litro."*

Con el establecimiento de las cuotas a la venta final de gasolinas y diésel, y a fin de definir su distribución entre las entidades federativas, se adicionó el artículo 4o-A a la Ley de Coordinación Fiscal.

##### 1.1.2. Ley de Coordinación Fiscal (LCF)

Conforme a lo descrito anteriormente, en el mismo decreto publicado el 21 de diciembre de 2007 en el DOF, se adicionó el artículo 4o-A a la LCF; en dicho artículo, se estableció que la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas a la venta final de gasolina y diésel, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2o-A de la Ley IEPS, quedaría dividida en dos partes (9/11 y 2/11), una de las cuales (2/11) se destinaría a un **Fondo de Compensación (FOCO)**, según lo establecido en la fracción II del citado artículo 4o-A:

*"Del total recaudado con motivo de la aplicación de las cuotas, 2/11 se destinarán a un Fondo de Compensación, el cual se distribuirá entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero...*

*[...]*

<sup>1</sup> Cuotas actualizadas conforme los Acuerdos DOF 24-12-2015, 27-12-2016, 29-12-2017, 28-12-2018, 24-12-2019, 24-12-2020, 23-12-2021, y 28-12-2022: Gasolina menor a 91 octanos 52.2479 centavos por litro; Gasolina mayor o igual a 91 octanos 63.7522 centavos por litro; Diésel 43.3626 centavos por litro.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberán presentar al Congreso de la Unión una evaluación sobre los resultados y desempeño del Fondo a que se refiere esta fracción, así como sobre la conveniencia de conservar o modificar las reglas de su distribución. Dicha evaluación deberá presentarse en el mes de enero del año 2018 y posteriormente cada 5 años en caso de no modificarse las reglas de distribución.

[...]

Los recursos que reciban las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, en términos de este artículo, deberán destinarse exclusivamente a infraestructura vial, sea rural o urbana; infraestructura hidráulica; movilidad urbana, y por lo menos 12.5 por ciento a programas para la protección y conservación ambiental.”

## 1.2. Dictamen de la Cámara de Diputados sobre la Reforma Legal

De manera textual, en el Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas Disposiciones Fiscales, para fortalecer el Federalismo Fiscal, con relación al FOCO (Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2340-B, jueves 13 de septiembre de 2007), se expuso lo siguiente:

- i. *“esta dictaminadora considera conveniente introducir un **impuesto federal a la venta final de gasolinas y diésel con el objeto de fortalecer las haciendas públicas de las entidades federativas** y dotarlas de recursos en forma expedita hasta en tanto entre en vigor la reforma constitucional que les permita establecer este tipo de impuestos a nivel estatal.”*
- ii. *“Para tal efecto, **se adiciona un artículo 4o.-A a la Ley de Coordinación Fiscal**, mediante el cual se establecen las condiciones y mecánica operativa relacionada con la administración del impuesto federal aplicable a la venta final de gasolina y diésel.”*
- iii. *“Las cuotas aplicables a la venta al público general de gasolina y diésel, contempladas en el artículo 2o.-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirán en dos partes:*
  - a) ...
  - b) **Con el objeto de robustecer el componente solidario del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del país, fortalecer las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios y dotarles de recursos para que puedan hacer frente a cualquier impacto transitorio derivado de la entrada en vigor de este Decreto y, en especial, de las nuevas fórmulas de distribución de los diferentes fondos, incluyendo el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), se propone la creación de un Fondo de Compensación.**

**Dicho Fondo se constituirá con 2/11 del total recaudado por la aplicación de las cuotas aplicables a la venta final de gasolinas y diésel**, previo entero por parte de las entidades federativas que administren el impuesto y será destinado a las 10 entidades federativas con menor Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero. Éste se obtendrá de la diferencia entre el Producto Interno Bruto Estatal total y el Producto Interno Bruto Estatal Minero, incluyendo todos los rubros contenidos en el mismo, que proporciona el Instituto

Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Finalmente, se incorpora la fórmula de distribución del Fondo de Compensación.”

### 1.3. Acción de Inconstitucionalidad

El 17 de enero de 2008, al año siguiente de emitido el decreto por el que se adicionó el artículo 4o-A a la LCF, se promovió una Acción de Inconstitucionalidad (29/2008), en la que diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión solicitaron la invalidez del artículo 4o-A, último párrafo, de la Ley mencionada.

En la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008, se establece que:

“...puede verse que la Constitución Federal, en los artículos transcritos [artículos 73, fracción XXIX, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal], no prescribe que los ingresos percibidos por las entidades federativas o los municipios por participación en las contribuciones especiales federales, queden a su libre y entera disponibilidad, pero si se contrasta con la potestad de gasto y con el origen de la potestad tributaria cedida a nivel constitucional, se puede arribar a la convicción de que **deben ser incondicionados los recursos entregados para respetar su autonomía financiera, sin vincular las ministraciones a un destino concreto.**

...

...no debe perderse de vista que las **participaciones derivadas tanto del sistema de coordinación fiscal como de los impuestos especiales que prevé el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal encajan en el principio constitucional de libre administración fiscal local y municipal**, porque según la historia constitucional y el marco legal vigente tales ministraciones tienen origen en los impuestos cedidos por las entidades federativas, sea en un rango inflexible de carácter constitucional, o bien, mediante la coordinación legal impositiva, **por lo que no pueden tener un destino específico que imponga la Federación**, ya que sería contrario a su autonomía financiera, lo que conlleva a que sea incondicionada su entrega.

Luego, si en el artículo 4o-A, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal se previó que las participaciones por concepto del impuesto a la venta final al público en general de gasolina y diésel se destinarán exclusivamente a infraestructura hidráulica y vial, movilidad urbana y por lo menos 12.5% a programas para la protección y conservación ambiental, **es indudable que se vulnera la autonomía financiera local y municipal**, porque como se vio a lo largo de este considerando, **el Congreso de la Unión no tiene la potestad constitucional para fijar el empleo final de esos recursos, porque se trata de una ‘etiqueta’ que altera la libertad de gasto que poseen las entidades federativas, demarcaciones políticas y los ayuntamientos, ya que si bien se tuvo el propósito -sistémico- de impulsar la actividad económica local o municipal, por medio de la generación de empleos y lograr una mejor calidad de vida de los habitantes, es básico respetar su libre administración hacendaria.**”

Por lo anterior citado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió lo siguiente:

**“CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 4o-A, último párrafo, [...] de la Ley de Coordinación Fiscal, [...] contenidos en el Decreto publicado en veintiuno de diciembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.”**

Debido a esta Acción de Inconstitucionalidad, fue derogado el último párrafo del artículo 4o-A de la LCF, el cual hacía mención del destino exclusivo de los recursos del FOCO; sin embargo, se mantuvo la obligación de presentar al Congreso de la Unión en enero de 2018, y posteriormente cada cinco años, la evaluación sobre los resultados y desempeño del Fondo, así como la conveniencia de conservar o modificar sus reglas de distribución.

Al eliminar el destino específico de los recursos del FOCO, ya no existen parámetros para realizar la evaluación sobre los resultados y desempeño del mismo, por ello se debió derogar también del artículo 4o-A de la LCF el párrafo que establece dicha obligación, situación que no ocurrió.

## **2. SOBRE LA EVALUACIÓN DEL FONDO DE COMPENSACIÓN**

### **2.1. Consideraciones legales**

El primer párrafo del artículo 9o de la LCF establece que:

*“Las participaciones que correspondan a las Entidades y los Municipios son inembargables; **no pueden afectarse a fines específicos**, ni estar sujetas a retención, salvo aquellas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente Ley...”*

Lo anterior es consistente con los argumentos jurídicos expuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar la invalidez del último párrafo del artículo 4o-A de la LCF que establecía un destino específico de gasto al FOCO.

### **2.2. Sobre la pertinencia de la Evaluación del Fondo de Compensación**

En virtud de que con la sentencia dictada por la Acción de Inconstitucionalidad se eliminó el destino establecido originalmente a los recursos del FOCO, no se cuenta con parámetros de medición que permitan realizar una evaluación sobre los resultados y desempeño del mismo, así como de las reglas de su distribución.

En general, las participaciones federales no son susceptibles de medición y/o evaluación de sus resultados, pues al ser recursos de libre disposición carecen de metas o parámetros sobre los cuales medir su desempeño, a diferencia de las aportaciones federales.

Por ejemplo, para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33, cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la LCF dispone (educación, salud, infraestructura social, entre otros), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera el cumplimiento de objetivos y metas, a través de indicadores estratégicos y de gestión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

*“El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en esta Ley.*

*La evaluación del desempeño se realizará a través de la **verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.**”*

En el caso de la evaluación que el CONEVAL realizó en 2022 al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE), el Modelo de Términos de Referencia que se usó, establece entre sus objetivos específicos los siguientes:

*• Analizar la contribución, el destino y la concurrencia de las aportaciones en la prestación de los servicios de educación básica y normal en la entidad federativa.*

*[...]*

*• Analizar la orientación a resultados, y el desempeño del FONE en la entidad federativa.”*

**Tabla 1. Apartados y preguntas de la evaluación del FONE**

No.	Apartado
1	Características del fondo
2	<b>Contribución y destino</b>
3	<b>Gestión y operación</b>
4	Generación de información y rendición de cuentas
5	<b>Orientación y medición de resultados</b>
6	Conclusiones

Fuente: CONEVAL

Por lo anterior, se puede ver que los recursos de los Fondos que integran el Ramo General 33, a diferencia del FOCO del Ramo General 28, tienen un destino específico: su gasto está condicionado a la ejecución de actividades con objetivos definidos, y por lo tanto son susceptibles de medición y/o evaluación. En el caso del FOCO, al ser recursos de libre disposición, sin un destino de gasto específico, no se cuenta con la información necesaria que permita integrar indicadores para medir su desempeño y sobre la cual se pueda realizar la respectiva evaluación.

### **2.3. Sobre las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación**

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el DOF un decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las cuales se adicionó el párrafo segundo, fracción I, del artículo 79, para otorgar a la Auditoría Superior de la Federación la facultad de fiscalizar las participaciones federales, como se cita a continuación:

*“La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:*

*I. [...]*

*También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en*

*coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. [...]*”

De acuerdo con lo anterior, en el capítulo II, artículo 50 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se establece lo siguiente:

*“La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará las participaciones federales conforme a la facultad establecida en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará de manera directa las participaciones federales.*

*En la fiscalización superior de las participaciones federales se revisarán los procesos realizados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, e incluirá:*

- I. La aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales;*
- II. La oportunidad en la ministración de los recursos;*
- III. El ejercicio de los recursos conforme a las disposiciones locales aplicables, y el financiamiento y otras obligaciones e instrumentos financieros garantizados con participaciones federales, y*
- IV. En su caso, el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, conforme a lo previsto en los presupuestos locales.*
- V. La deuda de las entidades federativas garantizada con participaciones federales.”*

En este sentido, considerando que el FOCO es un Fondo de recursos de libre disposición, es necesario aclarar que, aunque no se cuenten con parámetros de medición que permitan evaluar sus resultados y desempeño, la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad constitucional de realizar auditorías técnicas a todos los fondos que integran el Ramo 28. Por consiguiente, el FOCO está sujeto a la fiscalización que realiza dicha autoridad, que sirve de base para dar trazabilidad a los recursos empleados por las entidades federativas en el ejercicio de dicho Fondo, quedando sujeto a las evaluaciones y observaciones que resulten de las auditorías correspondientes.

## **2.4. Conveniencia de conservar la distribución del Fondo de Compensación**

### **2.4.1. Fórmula de distribución**

Los recursos del FOCO se distribuyen entre las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero, con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En el artículo 4o-A, fracción II, de la LCF se establece la fórmula de distribución del FOCO, en los siguientes términos:

*“El Fondo de Compensación se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:*



$$T_{i,t} = \frac{\frac{1}{\text{PIBpc}_{i,t-1}}}{\sum_i \frac{1}{\text{PIBpc}_{i,t-1}}} FC_t$$

Donde:

$T_{i,t}$  es la transferencia de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$\text{PIBpc}_{i,t-1}$  es el último Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero de la entidad  $i$  construido con los últimos datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

$FC_t$  es el Fondo de Compensación en el año  $t$ .

$\sum_i$  es la sumatoria de la variable que le sigue."

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha distribuido los recursos del FOCO en estricto apego a la citada fórmula. Además, la fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación a las participaciones federales, incluye la aplicación de las fórmulas de distribución.

#### 2.4.2. Consistencia en la distribución

De acuerdo con la fórmula de distribución del FOCO se considera a las 10 entidades federativas con la menor riqueza por habitante en términos del PIB per cápita no minero y no petrolero. Así, las entidades federativas que entran en el supuesto legal, que recibieron mayores recursos del FOCO en 2022 (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) son también las entidades con los mayores niveles de pobreza, con base en las mediciones que al respecto realizó el CONEVAL para 2020. Lo anterior, da cuenta de la consistencia de la fórmula en la distribución de los recursos.

Los 10 estados que recibieron recursos del FOCO en 2022 son los siguientes:

*jm*

No.	Entidades	Monto (mdp)
1	Chiapas	851
2	Oaxaca	595
3	Guerrero	649
4	Tlaxcala	562
5	Zacatecas	452
6	Puebla	463
7	Nayarit	461
8	Estado de México	459
9	Hidalgo	440
10	Morelos	438

↓

Datos de la Calendarización 2022 (DOF, 20/12/2021).

#### 2.4.3. Conveniencia de conservar las reglas de distribución

Con base en el análisis previo, **se estima conveniente conservar las reglas de distribución del Fondo de Compensación**, como lo establece la fórmula de distribución descrita en la fracción II del artículo 4o-A de la LCF, ya que ha mostrado consistencia al distribuir los recursos del FOCO a las entidades con la menor riqueza per cápita.

## 2.5 Consideraciones sobre la obligación de evaluar el Fondo de Compensación


Como se ha expuesto, en un origen, los recursos del FOCO estaban etiquetados a fines específicos, lo cual motivó a que en enero de 2008 se presentara un recurso de inconstitucionalidad contra ello.

Lo anterior, derivó en la eliminación del último párrafo de la fracción II del artículo 4o-A de la LCF que establecía el destino del FOCO, lo cual conlleva a que dicho Fondo no cuente con parámetros de medición que permitan su evaluación. En este sentido, se considera que se omitió extinguir la obligación conjunta de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de presentar al Congreso de la Unión la evaluación sobre los resultados y desempeño del Fondo, así como de la conveniencia de conservar o modificar sus reglas de distribución.


Como se ha expuesto:

- i. La fórmula distribuye correctamente los recursos a las 10 entidades con menor riqueza per cápita.
- ii. El FOCO no es susceptible de evaluación, ya que, al no tener un fin específico de gasto, como es el caso de los fondos de aportaciones federales, se carecen de elementos metodológicos que permitan realizar una valoración objetiva del desempeño del mismo.
- iii. No existe la posibilidad de evaluar los resultados y desempeño de los fondos de participaciones federales.
- iv. La Auditoría Superior de la Federación realiza auditorías técnicas a todos los fondos que integran el Ramo 28, incluido el FOCO.

## 3. CONCLUSIONES



En el decreto publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2007, se reformó el artículo 2o-A, fracción II de la Ley IEPS, y se adicionó el artículo 4o-A a la LCF; en el primer dispositivo legal, se determinaron las cuotas para la venta al público de gasolinas y diésel; y en el segundo, se estableció que una parte de la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas anteriores (2/11) se destinaría al FOCO.



Se concluye que la fórmula de distribución ha sido correctamente implementada, entregando los recursos a las diez entidades con el menor PIB per cápita no minero y no petrolero. Así mismo, derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008 se eliminó el destino de gasto que originalmente tenía el FOCO, por lo que no existen parámetros para la evaluación del desempeño.

No obstante, la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad constitucional de fiscalizar de manera directa las participaciones federales, incluido el FOCO, dicha revisión incluye la aplicación de las fórmulas de distribución, el ejercicio de los recursos conforme a las disposiciones locales y el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, entre otros aspectos.

Última hoja de la “Evaluación sobre los Resultados y Desempeño del Fondo de Compensación a que se refiere la fracción II del artículo 4o-A de la Ley de Coordinación Fiscal, así como sobre la conveniencia de conservar o modificar las reglas de su distribución”.

Ciudad de México, a 24 de enero de 2023

**ATENTAMENTE**

**EL TITULAR DE LA UNIDAD DE  
COORDINACIÓN CON ENTIDADES  
FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**



**FERNANDO RENCOR BACA RIVERA**

**EL COORDINADOR DE LA COMISIÓN  
PERMANENTE DE FUNCIONARIOS  
FISCALES**



**JAVIER JIMÉNEZ JIMÉNEZ**