

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **DIAGNÓSTICO GENERAL Y POR TEMAS PERTINENTES**

#### **PATRIMONIO PÚBLICO**

##### **Distribución Constitucional del patrimonio Público.**

En el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se prevé que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la que tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Lo anterior significa que mientras no se constituya en propiedad privada, todo corresponde a la Nación, misma que se integra con los estados que formaron la Federación, que conforme a lo manifestado en el artículo 40 de la CPEUM decidieron establecer una República Representativa, Democrática y Federal, constituida por los estados señalados en el artículo 43.

Por disposición del párrafo 4º del artículo 27 de la CPEUM, el dominio directo de los bienes corresponde a la Nación, la que conforme al artículo 41 del mismo ordenamiento, ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y los de los estados en sus regímenes interiores.

Para la explotación general del patrimonio nacional, su uso y aprovechamiento, existe regulación específica, sujetándolo solamente a concesión del Ejecutivo Federal conforme a las leyes federales aplicables.

El suelo y aguas dentro del territorio de los estados son patrimonio de la Nación, y éstos (los estados y sus municipios), al igual que el Gobierno Federal, tienen plena capacidad para adquirir en cualquiera de las formas establecidas por la ley los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines; y a la Nación a través del Congreso de la Unión, se le facultó para dictar las leyes a que debió sujetarse la ocupación y enajenación de los terrenos que se consideraban baldíos, por ser como se dijo, propiedad originaria de la Nación.

Conforme a la fracción tercera del artículo 27 Constitucional, la Nación (a través del Congreso de la Unión) es quien tiene la facultad de imponer las modalidades a que se sujetarán los bienes que son propiedad privada, incluyendo aquéllos que conforman el patrimonio público de los diferentes órdenes de gobierno y son clasificados como propiedad privada; así mismo, será la Nación (a través del Congreso de la Unión) quien tendrá la facultad de regular el aprovechamiento de todos los elementos naturales susceptibles de apropiación.

El patrimonio público de la Nación es regulado por el Congreso de la Unión, y su administración se lleva a cabo por el Ejecutivo Federal. Los estados de la República y sus municipios poseen solamente el patrimonio inmobiliario o

mobiliario que han adquirido por sí mismos, el que se rige conforme su propia legislación en lo que se refiere a su administración y dominio.

El patrimonio de los municipios, conforme a lo establecido en la fracción II del artículo 115 Constitucional, se manejará directamente por éstos, debiéndose entender que de acuerdo con lo previsto en la fracción II del artículo 121 en correlación con el artículo 40 de la propia CPEUM, por ser del régimen interior de los estados, los actos de administración y dominio sobre sus bienes son regulados conforme se disponga en leyes locales, y reglamentos emanados de las bases normativas establecidas en éstas. Lo anterior se hace extensivo para los bienes de los estado, e incluso, en términos del artículo 132 de la CPEUM, para bienes que adquiera el Gobierno Federal en territorio de los estados aun cuando los destine al servicio público o uso común, cuando los estados no otorguen a aquél el consentimiento expreso de sus legislaturas para que se sujeten a la jurisdicción de las leyes federales. Sobre este particular, en la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), se prevé de manera expresa, que las legislaturas de los estados otorgarán de manera tácita su consentimiento para que queden bajo la jurisdicción federal, si no se oponen expresamente a ello; es decir, se prevé una notificación por publicación en el Diario Oficial de la Federación para que las legislaturas se opongan, no para que manifiesten su consentimiento, y si no lo hacen (oponerse), se considera que dieron su consentimiento tácito para que se ubiquen bajo la jurisdicción de las leyes federales (artículo 5 LGBN)

Puede señalarse que la regulación administrativa en materia de bienes de dominio público adolece de adecuado control, puesto que tratándose de discriminar cuáles de los bienes del dominio público deben considerarse como exentos en términos de lo establecido en la fracción IV del artículo 115 constitucional para efectos de impuestos locales a la propiedad inmobiliaria, sobre todo en lo que se refiere al patrimonio del sector paraestatal, que por la falta de registros y clasificación adecuados se dificulta en grado sumo la discriminación y obtención de las contribuciones a que están afectos.

### **Clasificación normativa del Patrimonio Público**

Conforme la CPEUM, el patrimonio de la Nación es distinto del patrimonio federal, del estatal y del municipal, debido a que la Nación es titular originaria del mismo, mientras que los gobiernos federal, estatales y municipales tuvieron que adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

#### **Patrimonio Federal.**

La Ley General de Bienes Nacionales, (LGBN) reglamenta la propiedad del Gobierno Federal, y junto con el artículo 27 Constitucional, regula el patrimonio nacional y federal, fijando los bienes que forman parte del dominio de la Nación.

Esta ley señala en el artículo 1º, que el patrimonio nacional se compone de bienes del dominio público y del dominio privado (ver artículos 2 y 3 LGBN), y especifica cuáles son bienes de uso común y los destinados a un servicio público (ver artículos 29 y 34 LGBN), señalando además, que los bienes del dominio

público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes del dominio privado, se regulan en el artículo 3 de la misma Ley, estableciendo para ellos solamente el carácter de inembargables.

### **Patrimonio Estatal**

La CPEUM otorga a los Estados integrantes de la Federación la capacidad de adquirir su patrimonio, que deberá regularse por la normatividad que se expida en cada uno de ellos, y en la mayoría de ellos se cuenta con Ley de Bienes o de Patrimonio, en la que se clasifican y prevén sus características, siendo generalmente las mismas respecto del patrimonio federal.

### **Patrimonio Municipal**

El patrimonio municipal es regulado por las Legislaturas, ya sea que las disposiciones se encuentren incluidas en la normatividad estatal o exista una norma especial que las regule, pero en todo caso, solamente se establecerán en las leyes locales las bases para los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes del cabildo para tomar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario. En cuanto a su clasificación y características, son generalmente similares a las del patrimonio federal y el estatal.

### **Modalidades en la adquisición del Patrimonio.**

La adquisición de los bienes patrimoniales se sujetará a la legislación común, incluyendo los casos de expropiación.

## **REGULACIÓN DEL DOMINIO DEL PATRIMONIO EN LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO**

El dominio del patrimonio público consiste fundamentalmente en el derecho que tiene la administración pública para utilizarlo y/o percibir sus frutos, así como para enajenarlo cuando así convenga a sus intereses de derecho público. Para efectos de este apartado, lo dividiremos en el dominio federal y en el local.

### **Patrimonio Federal**

La LGBN regula las enajenaciones del patrimonio nacional y del Gobierno Federal, y señala en su artículo 58 que los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos al servicio de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatales y Municipales, podrán ser objeto de actos de administración y disposición, sujetando dichos actos a las leyes respectivas. Asimismo, señala las características que deben reunir las enajenaciones, siendo las siguientes:

- a) La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal o aquéllos que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados que sean de dominio público, sólo podrá autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal.

- b) La enajenación onerosa de bienes se hará en subasta pública y de contado, con las excepciones que la ley señale.
- c) En los casos de enajenaciones, permutas o arrendamientos, el importe del precio del producto o de la renta no podrá ser inferior al señalado en el dictamen respectivo.
- d) Para la enajenación de inmuebles de dominio público se requerirá de decreto presidencial en el que se autorice su desincorporación.

### **Patrimonio Local**

La legislación en el ámbito local señala que los bienes del dominio público no podrán ser enajenados en tanto tengan ese carácter, y por tanto, se requerirá la autorización del Congreso Local, o de los cabildos respectivos para hacerlo.

La regulación del patrimonio público es en ocasiones deficiente, por lo que se refiere a la materia administrativa, de tal suerte que esta situación genera una sub-utilización de los bienes patrimoniales que son susceptibles de generar ingresos.

### **Modalidades en la Explotación Económica de los Bienes**

El conocimiento de los bienes que se poseen, su clasificación, resguardo y registro, son aspectos que considerados de manera aislada no representan por sí mismos la posibilidad de obtener parte de los ingresos necesarios para sufragar el gasto público, sino que debe atenderse a esta posibilidad de manera directa.

En este apartado se presenta un resumen de los principales rubros mediante los que el Gobierno Federal y los estados o municipios obtienen ingresos de la explotación directa de los bienes que conforman su patrimonio.

- ° Venta de bienes muebles o inmuebles;
- ° Uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre;
- ° Uso o aprovechamiento de bosques y áreas naturales protegidas;
- ° Por carreteras y puentes de peaje;
- ° Uso o goce de bienes muebles e inmuebles;
- ° Acceso a museos, monumentos y zonas arqueológicas;
- ° Utilización de las vías públicas;
- ° Explotación de los recursos naturales;
- ° Cobro de servicios relacionados con el uso o goce de bienes muebles o inmuebles;
- ° Otros.

### **El Impacto Financiero del Registro Contable del Patrimonio Público, su Valuación, Manejo y Clasificación.**

#### **Registro Contable**

Tanto en las instituciones públicas como en las privadas, la contabilidad financiera representa una herramienta de gran importancia para una adecuada administración de los recursos financieros y patrimoniales. En ambos campos esta técnica permite establecer sistemas de información que reflejan el carácter

de los entes cuyas actividades consignan, y se rigen por una serie de principios técnicos que garantizan la calidad de la información generada.

Sin embargo, existen marcadas diferencias en las organizaciones públicas con respecto a las privadas, y las normas para el tratamiento contable patrimonial deben reflejar esas variaciones, siendo las más relevantes:

- La gestión gubernamental no tiene como finalidad obtener un lucro, por tanto, su contabilidad no tiene como propósito fundamental medir utilidades, sino la presentación de la situación financiera y patrimonial del estado.
- Una característica primordial de la contabilidad patrimonial es el vínculo que debe tener con los presupuestos.
- Algunos bienes patrimoniales del gobierno son adquiridos para el desarrollo de sus actividades, otros los tiene en administración, y existe un tercer tipo que forma parte de la infraestructura nacional y no propiamente de la administración pública.
- En cuanto a la emisión de la normatividad, en México esta función está a cargo de una secretaría de Estado, que en el caso del Gobierno Federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

### **Conformación del Sector Público Federal**

El sector público se conforma por un conglomerado de organizaciones, donde algunas realizan funciones típicas de gobierno y otras se asimilan en mayor o menor medida a una comercial, situación que también debe ser considerada en la normatividad patrimonial y contable.

El Sector Público se define como el conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el Estado hace cumplir la política y voluntad expresada en las leyes fundamentales.

El Sector Público Federal comprende dos grandes grupos: la Administración Pública Centralizada y la Administración Paraestatal.

### **Normatividad Aplicable (contable y administrativa)**

De conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SHCP es la autoridad responsable de emitir la normatividad contable que aplican las dependencias, organismos y empresas públicas federales, y de vigilar su correcta aplicación. También presenta al Poder Legislativo los resultados de la gestión financiera mediante la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la cual refleja los estados financieros que reconocen el rubro de patrimonio y su integración

La Secretaría de la Función Pública tiene la facultad de opinar sobre la normatividad contable que emite la SHCP y es la responsable de vigilar y prevenir que la gestión pública relativa a la administración financiera de las

dependencias y entidades federativas se apegue a las normas vigentes; también es responsable de emitir las normas correspondientes para la formulación de auditorías a las instituciones públicas.

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación, en su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados, y responsable de fiscalizar la gestión financiera de la Administración Pública Federal, está facultada para opinar sobre la normatividad contable.

### **Gobiernos Estatales- (Normatividad contable y administrativa)**

A su vez, en todos los Gobiernos de las Entidades Federativas existe una Secretaría que tiene bajo su responsabilidad la emisión de la normatividad que rige los registros y operación del sistema contable aplicado por el sector público local.

### **El Patrimonio Público y su Impacto Financiero, su Valuación, Manejo y Clasificación**

La definición sobre patrimonio del glosario de términos de la administración pública Federal es: "Cuenta del Estado de situación financiera que representa el importe de los bienes y derechos que son propiedad del Gobierno Federal".

Sin lugar a dudas se requiere de una definición que precise mejor lo que en el sector gubernamental se considere patrimonio público, que permita su identificación plena específicamente para efectos de registro contable, para que en cualquier momento se tenga el conocimiento de los recursos con que se cuenta, cómo se ejerce su control, y qué posibilidades existen para generar utilidades adicionales que abonen el cumplimiento oportuno de los programas y metas que demanda la ciudadanía.

En congruencia con recomendaciones vertidas por instituciones y organizaciones nacionales e internacionales, en el sentido de que las Entidades Públicas cuenten con registros contables patrimoniales, las Administraciones Gubernamentales se han visto motivadas para generar información de calidad, que permita constatar en términos monetarios los valores patrimoniales, dado que los datos técnicamente estructurados que se desprenden de estados financieros dan confianza y facilitan la verificación de registros y controles de la materia, que de suyo aportan mayor certeza y fortalecen la transparencia.

Adicionalmente se observa una tendencia en los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales de emitir instrumentos de deuda para financiar situaciones de déficit en sus cuentas públicas, lo que potencialmente les permite sufragar gastos que resulten superiores a sus ingresos ordinarios.

La utilización del patrimonio público desempeña un papel relevante en las finanzas gubernamentales, fundamentalmente por lo que se refiere al control y registro eficiente de éste para la generación de ingresos que fortalezcan la capacidad de gasto. Por tanto, el Sector Público está inmerso en la inercia de

acudir a calificadoras de reconocimiento internacional para obtener opiniones independientes sobre su situación financiera y capacidad de crédito, cuyos resultados son valiosos tanto para las diferentes instituciones que requieren información económica y financiera de los entes públicos, como para la propia Entidad dictaminada que tenga interés en obtener créditos a tasas preferentes, e inclusive apoyos con recursos a fondo perdido.

Tomando en consideración que las Calificadoras utilizan como parte de su metodología el análisis de la posición financiera de los Gobiernos, resulta importante la estructura y los sistemas de control patrimonial instrumentados, así como su cobertura e incidencia en los estados financieros, pues en esa medida se suman a los conceptos de evaluación previos a la emisión de una calificación final, que inclusive repercute en el rendimiento o valor del cupón; tal variable puede representar o no, un ahorro financiero para el erario público.

La tendencia y apertura general en el Sector, para dar acceso a la participación de despachos privados en los dictámenes de los estados financieros de las entidades de la administración pública paraestatal es cada vez mayor, lo que ha motivado proyectos del Sector Público para homologar sus sistemas contables de acuerdo a un programa nacional de modernización, instrumentado al interior de la SHCP en coordinación con las Entidades Federativas, fomentando entre diversos conceptos, el apego a principios de contabilidad gubernamental, en concordancia con la integración de contabilidades patrimoniales.

En términos generales se puede mencionar que resulta relevante que en el Sector Público participen despachos privados y calificadoras de reconocimiento internacional para emitir dictámenes en el sector paraestatal, y emisión de calificaciones respectivamente, aun y cuando se detecte la necesidad de fortalecer el marco conceptual, normativo y jurídico que tenga que ver la administración del patrimonio gubernamental. No obstante, es conveniente resaltar que la única instancia responsable de la fiscalización de la cuenta pública de Sector Público Presupuestario es la Auditoría Superior de la Federación.

Si bien es importante mencionar que los conceptos descritos están vigentes y a disposición de los gobiernos, existe un porcentaje alto de éstos que no lo utilizan.

### **Situación Administrativa y Contable del Patrimonio Público**

La tradición en el control y manejo de recursos públicos se ha centrado en la contabilidad presupuestaria, sin considerar los registros de las incidencias patrimoniales en la mayor parte de entidades públicas, lo que no es la situación del Gobierno Federal ya que en este caso las cuentas sobre el ejercicio del gasto, la recaudación, y el estado que guarda el endeudamiento público sirve para medir el efecto de las transacciones financieras del sector público en los agregados económicos nacionales. Sin embargo, existen casos en que no es así, y el flujo de información sobre situaciones financieras gubernamentales es

poco representativos o alejados de una realidad económico financiera completa, objetiva y clara.

Por otra parte en el sector minoritario que sí cuenta con registros contables patrimoniales, no ha sido costumbre reexpresar los valores históricos de sus activos a pesar de las inflaciones que los hayan afectado, provocando en su mayoría que se aprecien valores patrimoniales o de capitales negativos, lo que refleja síntomas de quebranto o insolvencia que son aparentes e irreales.

Aun y cuando prevalecen rezagos sobre la reglamentación puntual del manejo financiero del patrimonio, no es así en cuanto a su control administrativo y operativo que en la mayoría de las Entidades Públicas es controlado en estructuras organizacionales especializadas en cada uno de los apartados que conforman el patrimonio, como pueden ser los bienes inmuebles, los almacenes, las obras públicas y los bienes muebles, por lo tanto en la mayoría de las entidades públicas se cuenta con información cualitativa puntual, registrada y clasificada en calidad de control de inventarios.

No es así en la mayoría de las entidades en cuanto a información cuantitativa, que debería ser representada en términos monetarios como parte de los registros contables públicos, con lo cual se fortalecerían los estados de situación financiera (balances) y se estaría en condiciones de generar información real, completa, clara y objetiva.

Con el ánimo de fomentar sistemas de administración patrimonial en el sector público, es conveniente unificar los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno y orientarlos a objetivos comunes. Al respecto, lo recomendable sería tomar como base el sector más avanzado que en este caso sería el Federal, interactuando en las tareas los Sectores Estatal y Municipal, con pleno respeto a sus atribuciones constitucionales, ya que la coordinación entre el ingresos, el gasto y la deuda pública en los tres órdenes de gobierno permitirán impulsar la modernización de la hacienda pública nacional, lo que fortalecerá al Gobierno mexicano.

Las características que principalmente se deberían considerar serían la homologación de los esquemas de registro y control, así como la estandarización de la información y el alcance que deberá comprender un sistema de administración patrimonial.

De acuerdo con la información disponible, se puede mencionar que la situación que prevalece en el ámbito gubernamental en cuanto a la administración del patrimonio y su incidencia en estados financieros difiere paulatinamente, observando mayores avances en el Sector Público Federal, siguiendo las Entidades Federativas y ubicando posteriormente por su complejidad y volumen a los Municipios.

La conformación del universo que compone la estructura del sector público dificulta un diagnóstico general sobre el tema, por lo que, señalar algún dato absoluto resultaría aventurado, aunque se reconoce que en el sector estatal el porcentaje de entidades que maneja un control y registro contable y adecuado

del patrimonio, es alrededor del 20 % y se estima que en el ámbito municipal el porcentaje podría ser igual, o mayor.

## **TRABAJO PREPARATORIO No. 4**

### **DIAGNÓSTICO GENERAL Y POR TEMA PERTINENTES**

#### **TEMA PATRIMONIO PÚBLICO**

#### **COORDINACIÓN GENERAL DE LOS TRABAJOS PREPARATORIOS:**

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y representante del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y titular de la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Guerrero García, Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

C.P. Jesús Miguel Sapién Ponce, Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua, y Coordinador de la Comisión de Secretarios de Finanzas ante la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

#### **Coordinador del Trabajo Preparatorio:**

Lic. Javier Pérez Torres, Director General de Indetec.

#### **Coordinador del Tema:**

Lic. Luis Edmundo Sandoval Galindo, consultor Investigador de Indetec.

#### **Formulación del Trabajo:**

INDETEC

Xóchitl Livier de la O Hernández, Consultor Investigador.

Cecilia Sedas Ortega, Consultor Investigador.

Luis Edmundo Sandoval Galindo, Consultor Investigador.

#### **ENTIDADES**

Jalisco.- Humberto García Villalobos, Director de Contabilidad de la Secretaría de Finanzas (Aparto seis del Trabajo).

## **Colaboraciones recibidas:**

### SHCP

Gustavo Aguirre Piris, Director de Estudios de Coordinación Fiscal y de Incentivos Fiscales de la Unidad de Política de Ingresos.

Isaac Martínez y Martínez, Jefe de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública.

### ENTIDADES

Estado de Durango.

## **Participantes en las Reuniones de Revisión y Análisis de los Contenidos:**

### ENTIDADES

Jalisco.- Humberto García Villalobos, Director de Contabilidad de la Secretaría de finanzas.

Juan Antonio Jiménez Villaseñor, Director de Planeación Fiscal Ingresos Coordinados.

Coahuila.- Felix Flores Castro Subsecretario de Ingresos

### SHCP

Jaime René Jiménez Flores, Director de Deuda Pública de las Haciendas Locales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Gustavo Villaseñor Piris, Director de Estudios de Coordinación Fiscal y de Incentivos Fiscales de la Unidad de Política de Ingresos.

### INDETEC

Carlos García Lepe, Director General Adjunto de Hacienda Estatal y Coordinación Hacendaria.

Salvador Santana Loza, Director General Adjunto de Hacienda Municipal.

Xóchitl Livier de la O Hernández, Consultor Investigador.

Cecilia Sedas Ortega, Consultor Investigador.

Luis Edmundo Sandoval Galindo, Consultor Investigador.