

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 271 y 275 de la Ley Federal de Derechos y se adiciona el artículo 4o-C de la Ley de Coordinación Fiscal.

**Senador Martí Batres Guadarrama
Presidente de la Mesa Directiva de la
Cámara de Senadores del H Congreso de la Unión
P R E S E N T E.**

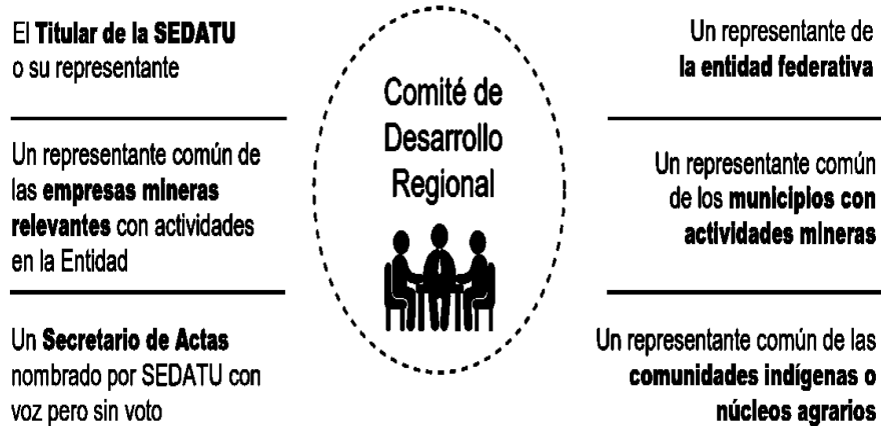
La que suscribe Minerva Hernández Ramos, Senadora de la República a nombre propio y de los integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional de la LXIV Legislatura al Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I, 164, numeral 1 y 2 y 169, numeral 4, y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República sometemos a la consideración de esta Soberanía, la presente Iniciativa con proyecto de decreto por la que al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

En el marco de la reforma hacendaria integral, el 1° de enero de 2014 entró en vigor diversas reformas a la *Ley Federal de Derechos* (en adelante, LFD), que contempla la creación de "*Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros*" (en adelante, Fondo), estableciendo el pago de derechos especiales y extraordinarios a empresas mineras. El pago de derechos especiales y extraordinarios a empresas mineras es del 7.5% de las utilidades y el 0.5% de los ingresos en oro, plata y platino.

Bajo este contexto, los recursos obtenidos de los citados derechos, se destina el 80% al Fondo, de los cuales el 77.5% se distribuirá, en un 62.5% a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales, y el 37.5% restante a la entidad federativa correspondiente, a fin de que se apliquen en un 2.5% a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (en adelante, SEDATU), para el desempeño de diversas funciones.

Para que los municipios y entidades federativas puedan acceder a estos recursos, ha representado un mecanismo tortuoso, debido a que se creó el *Comité de Desarrollo Regional* como órgano encargado de definir la aplicación de los recursos del *Fondo*, como se muestra gráficamente a continuación:



El *Comité* tiene las atribuciones y facultades siguientes:

- Aprobar los proyectos y determinar la aplicación del recurso;
- Sesionar en algún municipio que forme parte de la entidad federativa en donde opere;
- El *Comité* estará Presidido por el titular de la SEDATU o su representante (con voto de calidad);
- Sesionar de manera ordinaria cada tres meses y con la mayoría de sus integrantes;
- Las resoluciones se emiten por mayoría de votos de los miembros presentes, y
- Los recursos se ministran trimestralmente de acuerdo con el avance de obra.

Los recursos deberán ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano. Sin embargo, este proceso deviene en dos aspectos a analizar, el primero la "etiqueta" de esos recursos que son de las entidades federativas y los municipios, y el segundo, en la intervención de la SEDATU para la liberación de esos recursos.

Los montos que se han recaudado por concepto del *Fondo*, de acuerdo con datos de la SEDATU son:

Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (millones de pesos)		
2014	2015	2016
2,090,718,508.98	2,191,742,278.79	3,339,293,494.93

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEDATU.

Al revisar la fórmula de distribución general establecida en el artículo 275 de la LFD, **los municipios no alcanzan ni el 50% de este fondo**, lejos del 62.5% señalado. Esto lo podemos comprobar mediante el siguiente análisis:

Si tomamos como base la suma de los montos por ejercicio que se señalan anteriormente, nos arroja una gran total de \$7,621,754,282.70 millones de pesos y al aplicar los porcentajes que ya se han mencionado y que están delimitados en el artículo 275 de la LFD, el porcentaje que realmente llega a los municipios mineros es de apenas el 48.44% del Fondo Minero, según se puede observar en la siguiente tabla:

SALDOS DEL FONDO PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE DE ESTADOS Y MUNICIPIOS MINEROS				
Año	Monto			
2016	\$ 3,339,293,494.93			
2015	\$ 2,191,742,278.79			
2014	\$ 2,090,718,508.98			
Total	\$ 7,621,754,282.70			
80%	\$ 6,097,403,426.16	<div style="font-size: 2em; color: red;">{</div>		
			77.50% \$ 5,906,859,569.09	<div style="font-size: 2em; color: green;">}</div>
			37.50% \$ 2,215,072,338.41	
		2.50% \$ 190,543,857.07		
20%	\$ 1,524,350,856.54			
			% respecto del Total	
		62.50% \$ 3,691,787,230.58	Municipios 48.44%	
		37.50% \$ 2,215,072,338.41	Entidades Federativas 29.06%	

Por otra parte, se cuenta con el antecedente de lo observado con los estados denominados *petroleros*, en función de que los ingresos derivados de esa explotación son privativos de la Federación, sin que exista alguna contribución estatal o resarcimiento participable, lo que ha representado una inequidad tributaria, debido a que esos estados no recibían participación alguna hasta el ejercicio 2007, y es a partir de la denominada "Reforma Fiscal" que entró en vigor en 2008, que contempló en la *Ley de Coordinación Fiscal* (en adelante, LCF) la creación del *Fondo de Extracción de Hidrocarburos* (FEXHI), que se distribuye a los estados *petroleros* con base en la última información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el cual se encuentra vigente, otorgando con ello un reconocimiento

de resarcimiento a estos estados. Cabe mencionar, que la base de distribución, en su origen se obtenía del *Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos*, es decir, la distribución a esos estados era con base a la recaudación de un derecho.

Bajo ese contexto, resulta sostenible establecer que los *Derechos adicionales* establecidos en los artículos 271 y 275 de la LFD, en el que se reconoce de facto un resarcimiento a las entidades federativas y municipios donde se lleva a cabo la explotación minera, deben ser contemplados su distribución a las entidades federativas a través de la LCF, sin ninguna restricción, tal como se estableció en la sentencia dictada en la *Acción de Inconstitucionalidad 29/2008* (en adelante, *Acción*) promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de julio de 2008, derivado de lo establecido en el último párrafo del artículo 4o-A de la LCF, al etiquetar el destino de los recursos provenientes de la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

De lo anterior, por la importancia es sustantivo transcribir el resolutive Octavo de la citada *Acción*:

"...OCTAVO. Por otro lado, en el séptimo concepto de invalidez, los promoventes manifiestan que el actual artículo 4o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal vulnera el principio general de destino al gasto público, por las siguientes razones:

- 1. El gasto público, doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es gasto público el importe de lo recaudado a través de las contribuciones que se destinen a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o bien los servicios públicos;*
- 2. El concepto material de dicho gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública sea específica o general, a través de la erogación que realice el Estado;*
- 3. El hecho de que un impuesto sea de carácter federal no implica que por esa razón deba destinarse para cubrir los gastos públicos exclusivamente de la Federación, esto es, que no pueda destinarse a sufragar los gastos de los Estados o los Municipios, pues además de que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, no impone dicha obligación, el destino del gasto público debe entenderse,*

referido a sufragar necesidades colectivas que el Estado tiene obligación de cubrir, independientemente de que se trate de la Federación, los Estados o los Municipios.;

4. La colaboración administrativa en ingresos federales entre la Federación y los Estados presenta un doble propósito: procurar otorgar mayores recursos financieros y atribuciones a las entidades federativas, en comunión con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas, y
5. El precepto reclamado, en su último párrafo, no respeta la garantía de destino al gasto público, ya que no tiene como finalidad satisfacer necesidades colectivas, porque implica necesariamente cubrir un gasto específico sobre infraestructura vial e hidráulica, movilidad urbana y programas de protección y conservación del medio ambiente, que no reporta necesariamente un beneficio al interés colectivo...".

Del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la promovente hace depender la **inconstitucionalidad del artículo 4o.-A**, de la LCF desde dos ópticas diferentes, a saber, la primera, basada en que el destino específico que se dieron los rendimientos obtenidos por recaudar el nuevo impuesto a la venta final al público en general de gasolina y diesel, no conlleva al beneficio de la colectividad, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM), y la segunda, edificada en que dicho destino específico conculca la autonomía financiera local y municipal, así como la colaboración que existe al respecto.

Para abordar con mayores elementos tales planteamientos, es indispensable tener en cuenta que el artículo 4o.-A de la LCF, señala:

“ARTICULO 4o-A. La recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:

...

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.”

Como se aprecia, los recursos federales provenientes del impuesto a la venta final al público en general de gasolina y diesel, tendrán que destinarlos las entidades federativas, demarcaciones de la Ciudad de México y municipios, exclusivamente, a los rubros que señala el propio precepto, los cuales constituyen rendimientos de los establecidos en el artículo 73, de la CPEUM, porque dimanar de gravar la gasolina y otros productos derivados del petróleo en su venta final, que a la par del tributo sobre enajenación e importación de esos productos, constituyen impuestos especiales cuya imposición está reservada exclusivamente al Congreso de la Unión, en los que las entidades federativas y municipios participarán en los ingresos obtenidos.

En ese tenor, por razón de orden y método se analizará el segundo argumento, para lo cual es indispensable señalar que los artículos 40, 41 y 115, fracción IV, de la CPEUM, en la parte conducente, señalan:

“...ARTICULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental...”.

“...ARTICULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”.

“...ARTICULO 115...

I...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda...”

La autonomía financiera de las entidades federativas no se prevé expresamente en la Constitución Federal, a diferencia de los municipios que explícitamente se establece su potestad de gasto; sin embargo, la primera de ellas puede advertirse de la expresión de que los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, de la cual también subyace su autonomía financiera, porque es una parte inherente e imprescindible de su soberanía política, así como de su marco de libertades, ya que es evidente que sin capacidad para administrar los recursos públicos quedaría reducida o limitada dicha autonomía.

La autonomía financiera local se manifiesta a través de la potestad de gasto y se ejerce mediante la elaboración, aprobación y ejecución de su propio presupuesto, es decir, puede desarrollarse en libertad y en un plano democrático, sin depender del centralismo político, aunque es evidente que esa libertad de administración o potestad de gasto, como cualquier otra prerrogativa, no puede ser contraria a los postulados y principios constitucionales.

A su vez, cabe señalar que respecto de la potestad de gasto municipal en el mensaje y el proyecto presentado por Venustiano Carranza el uno de diciembre de mil novecientos dieciséis, se dijo:

“El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.”

Por su parte, el dictamen sobre el artículo 115 del proyecto de Constitución, leído en la 52a sesión ordinaria, celebrada el veinte de enero de mil novecientos diecisiete, estableció lo siguiente:

“La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.”

Asimismo, el diputado Jara del Congreso Constituyente en la 59a sesión ordinaria celebrada el veinticuatro de enero siguiente, señaló:

“El C. Jara, miembro de la Comisión: Señores diputados:

Algunos temores se han iniciado acerca de que, si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamus por la otra; no demos libertad política y restrinjamus hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado. Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión."

Luego, la mencionada libre administración hacendaria es una facultad constitucional concedida a los ayuntamientos municipales para integrar su presupuesto de egresos que comprende el manejo y aplicación de los recursos públicos, esto es, son autónomos en decidir qué destino tendrán los ingresos disponibles provenientes de las fuentes enumeradas en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo que en este ámbito del ejercicio del gasto público se entiende que no cabe ninguna injerencia de otros Poderes Públicos que prevean una aplicación específica o concreta presupuestal.

En suma, la potestad de gasto implica la plena disposición de los ingresos para cubrir sus necesidades, porque desde su origen no se fija el destino, sino que aparece hasta la elaboración de los presupuestos de egresos municipal o estatal, mientras que la falta o ausencia de esa potestad significa que no se puede elegir dicho destino, porque los ingresos recibidos están condicionados desde su origen por otro órgano de gobierno, que lo fija.

Ahora bien, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en la parte que interesa, dicen:

“ARTICULO 115...

I...

IV...

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.”

Como puede verse, las entidades federativas y los municipios participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales que se prevén en el artículo 73 de la Constitución Federal, por lo que si existen ingresos sobre tales tributos especiales, la Federación no puede dejar de suministrarlos o participarlos a los primeros, ya que se trata de una obligación constitucional para su financiamiento público, que hace que la dotación de esos recursos se convierta en un elemento básico de la hacienda estatal o municipal.

Las participaciones constitucionales de los tributos especiales constituyen una fuente de financiación posible a través de la cual se pretende dotar a los entes locales o municipales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de sus funciones, esto es, para posibilitar y garantizar el pleno ejercicio de su autonomía en materia financiera, de ahí que la Federación tiene la obligación constitucional de participar en la financiación pública estatal y de los municipios, lo cual obedece que las entidades federativas con el establecimiento de un sistema de participaciones cedieron en el ámbito constitucional su facultad para imponer contribuciones en esas materias, que después fueron reservadas exclusivamente a la Federación, a cambio de recibir los rendimientos pertinentes, ya que cuando se promulgó la Constitución Federal de 1917, no se previeron facultades exclusivas para imponer contribuciones, sino que a través de las reformas al artículo 73 constitucional se moldeó un esquema de participaciones, al mismo tiempo en que se cedió la entonces facultad concurrente para imponer contribuciones en el ámbito que actualmente aparece reservado a la Federación.

Además, las señaladas participaciones constitucionales que derivan de fuentes impositivas exclusivas de la Federación, según la Constitución Federal se suministrarían bajo una ‘proporción’, la cual desde el punto de vista doctrinario contiene varios principios, entre ellos, el principio de equidad en la asignación, que busca garantizar idénticas posibilidades de obtención, el principio lógico de adecuación o idoneidad de los componentes de la proporción que también es llamado de

proporcionalidad, en donde se busca la implementación de elementos generales o existentes dentro de la mayoría de las entidades federativas o municipios, para definir a la proporción o fórmula de distribución establecida en la ley y, el principio de eficiencia que procura la utilización de los recursos de tal modo que se obtenga la maximización de los resultados.

En ese sentido, puede verse que la Constitución Federal, en los artículos transcritos, 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.

Como se puede observar, nuestro máximo órgano judicial establece la importancia de la autonomía financiera de los recursos que perciban las entidades federativas y los municipios, provenientes de recursos de contribuciones especiales federales, como es el caso de la minería.

Ahora bien, los Estados y Municipios reciben los recursos federales en forma de participación de los mismos, que, por la cesión de las potestades tributarias, le correspondería de primera fuente. Esto con la conformación del Sistema de Coordinación Fiscal (SNCF), por lo que la Federación es la responsable de la recaudación de impuestos y derechos convirtiéndose éstos en federales y que vienen a conformar lo que se conoce como Recaudación Federal Participable (RFP) y que se encuentra regulada por la LCF. **Recibir participación derivada del cobro de derechos federales sustentada en una Ley distinta a la que nació para establecer las formas para hacerlo, resulta jurídicamente improcedente el mecanismo de distribución a las entidades federativas de esos Derechos, ya que estos deben ser a través de la LCF, sin restricción alguna como se mostró en la jurisprudencia.**

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

DECRETO

Artículo Primero.- Se Adiciona el artículo 4o-C de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 4o-C. El Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros estará conformado por los recursos establecidos en el Artículo 271 de la Ley Federal de Derechos, y se distribuirá en la forma siguiente:

I.- 40% a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales;

II.- 20% entre los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, no comprendidos en la fracción anterior; y

III.- 40% a la entidad federativa en la que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales.

Para la participación de lo establecido en la fracciones I y III de este artículo, se determinará con base en el porcentaje del valor de la actividad extractiva del municipio o demarcación de la Ciudad de México correspondiente, respecto del valor total de la actividad extractiva en el territorio nacional, de acuerdo al registro estadístico de producción minera que para tales efectos elabore la Secretaría de Economía en el año que corresponda.

La distribución de lo establecido en la fracción II de este artículo, se realizará con base en el número de habitantes obtenido de la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad federativa.

Artículo Segundo.- Se Reforman los artículos 271 y 275 de la Ley Federal de Derechos, para quedar como sigue:

Artículo 271. El Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros se integrará con los recursos por derechos sobre minería a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley, **y se distribuirá a las Entidades Federativas y Municipios en los términos del Artículo 4o-C de la Ley de Coordinación Fiscal.**

Artículo 275.- Los Estados y la Ciudad de México participarán en los ingresos de los derechos sobre minería a que se refiere el artículo 263 de esta Ley, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley.

Transitorio

Primero. - El presente Decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2020.

Segundo. - Durante el ejercicio fiscal de 2019, el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros continuará destinándose en los términos del citado precepto.

Tercero. - A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se dejan sin efecto en lo que se opongan al mismo las disposiciones de carácter administrativo e interpretaciones de carácter general en materia el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros.

Suscribe

Sen. Minerva Hernández Ramos