



Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente Diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna	Directora del Diario de los Debates Eugenia García Gómez
Año I	Ciudad de México, martes 1 de abril de 2025	Sesión 32 Apéndice II

SUMARIO

INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO

CÓDIGO PENAL FEDERAL, LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES, LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, Y LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

Del diputado Pablo Vázquez Ahued, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y de la Ley General de Víctimas, en materia de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES

De la diputada Carmen Patricia Armendáriz Guerra, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en materia de voto electrónico. 55

LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Del diputado Felipe Miguel Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas. 97

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Paloma Domínguez Ugarte, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 133

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES AL CÓDIGO PENAL FEDERAL, LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES, LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, Y LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS. EN MATERIA DE RECLUTAMIENTO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES POR LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO VÁZQUEZ AHUED, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

Quien suscribe, **Pablo Vázquez Ahued, Diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano** en la LXVI Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración la presente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones al Código Penal Federal, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y la Ley General de Víctimas, en materia de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada. Un problema que devasta el capital humano de México.

Los grupos de la delincuencia organizada son corporaciones dedicadas a la explotación y extracción de recursos: recursos económicos a través de la extorsión y

las economías ilícitas, recursos naturales a través de la extracción ilegal, recursos políticos-sociales a través de la captura de territorios e instituciones, y recursos humanos a través de la desaparición forzada o el reclutamiento.

Para combatir a la delincuencia organizada hay que cortar el acceso a estos recursos. Por ello, esta iniciativa busca combatir el reclutamiento de niños, niñas y población adolescente por la delincuencia organizada a través de tres pilares ejes:

1. Prevención del reclutamiento: implementación de estrategias y políticas coordinadas y dirigidas a reducir la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes a ser reclutados por la delincuencia organizada.
2. Desarticulación de las redes de reclutamiento de la delincuencia organizada: reconocimiento del reclutamiento como un delito autónomo vinculado a los grupos de la delincuencia organizada, con sanciones para quienes realicen, y generando las herramientas jurídicas apropiadas en materia de procuración e impartición de justicia.
3. Reinserción de las juventudes: reconocimiento de las víctimas, asegurando su acceso a programas de rehabilitación, reubicación y reinserción social para que no regresen a los grupos de la delincuencia organizada.

En nuestro país el marco jurídico para enfrentar este fenómeno es insuficiente y existen pocos mecanismos de coordinación y acciones concretas que permitan desarticular estas prácticas delictivas, por lo que se puede hablar de un descuido social e institucional por parte del Estado para erradicar este problema.¹

¹ REDIM, La infancia: objetivo de grupos delincuenciales, disponible en: https://investigaciones.derechosinfancia.org.mx/wp-content/uploads/2023/03/Reportaje-reclutamiento-ilicito-otra-fuente_compressed-1-2.pdf

Los reportes oficiales y estudios de organizaciones de la sociedad civil han detectado dos formas de reclutamiento². En primer lugar, *el reclutamiento forzado con engaños*, el cual sigue un patrón específico que opera de la siguiente forma: grupos criminales reclutan a personas jóvenes al ofrecer vacantes de empleo falsas, siendo los empleos que se ofertan de guardias de seguridad, volanteros, escoltas, encuestadores u operadores de *call center*.

En segundo lugar, el mal llamado *reclutamiento “voluntario”*, que aparentemente se presenta como una elección, que en realidad es una coerción encubierta, y cuyos elementos diferenciadores son los siguientes: se ofrece comida, casa, adiestramiento bélico y el pago del viaje. Los anuncios señalan “Hombres que quieran trabajar para la empresa (eufemismo utilizado para referirse al grupo criminal) se les pagará 8 mil por semana”. En ocasiones, los mismos usuarios publican que quieren empleo en la delincuencia organizada, y una vez dentro no pueden salir.

El reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada no ocurre de manera aleatoria, sino que responde a patrones específicos de captación en zonas estratégicas donde la vulnerabilidad de los menores es mayor.

Investigaciones y reportes han señalado que ciertos espacios como centrales de autobuses, mercados, zonas fronterizas, terminales de transporte informal y asentamientos irregulares, se han convertido en puntos clave para la captación de menores.³

A estos mecanismos de reclutamiento se debe añadir que, en distintas regiones y territorios del país, la presencia de grupos de la delincuencia organizada puede catalogarse como “hegemónica”, de tal manera que en esas comunidades se recluta

² Jonathan Lomelí. Así recluta el cártel. El Informador.

<https://www.informador.mx/ideas/Asi-recluta-el-cartel-20240923-0002.html>

³ La Opinión, EL CJN recluta a jóvenes en central de autobuses bajo falsas ofertas de empleo, disponible en: <https://laopinion.com/2024/08/31/el-cjng-recluta-a-jovenes-en-central-de-autobuses-bajo-falsas-ofertas-de-empleo/>

a niñas, niños y adolescentes de maneras más directas y, en muchas ocasiones con la aquiescencia de sus familias.⁴

Como ha señalado el antropólogo Claudio Lomnitz, la ausencia del Estado en ciertas regiones de México ha propiciado el surgimiento de estructuras paralelas de poder, donde la delincuencia organizada no solo opera mediante la violencia, sino que también establece mecanismos de legitimación social.⁵

Así, se han creado “zonas de silencio”,⁶ donde las instituciones gubernamentales han perdido capacidad de acción y los grupos delictivos ocupan espacios de control, regulando la vida comunitaria, imponiendo sus propias normas y estableciendo redes de reclutamiento. Dentro de estas dinámicas, las adicciones juegan un papel crucial, ya que muchas veces los menores reclutados son inducidos al consumo de sustancias como una forma de dependencia y control.

Es fundamental reconocer que ningún menor de edad se incorpora libremente a estas estructuras delictivas, sino que lo hace bajo alguna forma de coerción, manipulación o engaño. Por ello, el reclutamiento por la delincuencia organizada no solo representa una violación a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, sino que también genera impactos psicológicos y sociales devastadores.

En algunos casos, los menores reclutados pueden desarrollar un sentido de pertenencia hacia el grupo criminal, lo que afecta su percepción sobre su ingreso a estas estructuras. A través de estrategias de adoctrinamiento, los grupos delictivos fomentan la lealtad y refuerzan la idea de que la delincuencia organizada es su única alternativa de vida.

⁴ Reinserta, Niñas, niños y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada, disponible en: <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2023/10/ESTUDIO-RECLUTADOS-POR-LA-DELINCUENCIA-ORGANIZADA.pdf>

⁵ Lomnitz, Claudio. (2023) *Para una teología política del crimen organizado*. Ediciones Era.

⁶ NEXOS, Claudio Lomnitz, “Zonas de silencio”, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=74387>

Esta manipulación puede llevar a que los menores creen que su reclutamiento fue una decisión propia y no el resultado de coerción o engaño, este fenómeno dificulta aún más su salida y reinserción, ya que la influencia del grupo criminal no solo opera a través de la violencia, sino también mediante la distorsión de su identidad.

Por ello, como lo han señalado estudios previos, para analizar el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos de la delincuencia organizada se requiere un enfoque integral que parta de los factores que aumentan la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes, tales como pobreza, la deserción escolar, la violencia familiar, entre otros. Así mismo, se deben observar los factores socio-culturales de las comunidades donde se presenta este fenómeno, especialmente la presencia hegemónica de delincuencia organizada en zonas rurales.⁷

Donde la presencia y el control territorial de la delincuencia organizada son predominantes, el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes es más recurrente, como se muestra en el siguiente recurso gráfico:

Entidades proclives al reclutamiento de NNA para fines delictivos



Fuente: Secretaría de Gobernación, Mecanismo Estratégico del Reclutamiento y Utilización de NNA por Grupos Delictivos y la Delincuencia Organizada en Zonas de Alta Incidencia Delictiva en México.

⁷ Gobernación, Mecanismo estratégico del reclutamiento y utilización de NNA por grupos delictivos y la delincuencia organizada en zonas de alta incidencia delictiva en México.

De acuerdo al citado estudio de la Secretaría de Gobernación⁸, elaborado en el sexenio pasado, en estas zonas la carencia de oportunidades económicas, educativas y sociales, sumada a la normalización de la violencia en la vida cotidiana, genera un entorno propicio para que los grupos de la delincuencia organizada recluten a menores, donde además las figuras de autoridad son desplazadas por los líderes de estas organizaciones, quienes se presentan como modelos de éxito y poder. En tal sentido, la percepción de que el sistema no les ofrece alternativas reales refuerza la idea de que la delincuencia organizada es un camino legítimo para la supervivencia.

Aunado a lo anterior, en regiones con alta presencia de grupos del crimen organizado, o que son prácticamente territorios capturados por la delincuencia organizada, los propios familiares de las niñas, niños y adolescentes pueden fungir como canales para el reclutamiento de éstos.⁹ También, como ya se señaló, los grupos de la delincuencia organizada han adaptado sus métodos de reclutamiento aprovechando las redes sociales y plataformas digitales ya sea con ofertas laborales falsas o con otras formas de captación de las y los menores.¹⁰

Existen pocos datos precisos sobre la cantidad de niñas, niños y adolescentes involucrados en la delincuencia organizada, no obstante, se estima que existen alrededor de 30,000 menores que participan en roles variados, tales como espías, combatientes, mensajeros, cocineros y explotados sexualmente.¹¹

⁸ Secretaría de Gobernación, Mecanismo Estratégico del Reclutamiento y Utilización de NNA por Grupos Delictivos y la Delincuencia Organizada en Zonas de Alta Incidencia Delictiva en México, disponible en: https://estrategiasddhh.segob.gob.mx/work/models/EstrategiasDDHH/Documentos/pdf/GruposRiesgo/Mecanismo_Estrategico_del_Reclutamiento_y_Utilizacion_de_NNA.pdf

⁹ REINSERTA, Niños, niñas y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada, disponible en: <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2023/10/ESTUDIO-RECLUTADOS-POR-LA-DELINCUENCIA-ORGANIZADA.pdf>

¹⁰ El occidental, Grupos criminales buscan jóvenes con jugosas ofertas de empleo. disponible en: <https://oem.com.mx/eloccidental/local/grupos-criminales-buscan-jovenes-con-jugosas-ofertas-de-empleo-13161546>

¹¹ Reinserta, Niñas niños y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada, disponible en: <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2023/10/ESTUDIO-RECLUTADOS-POR-LA-DELINCUENCIA-ORGANIZADA.pdf>

En este tenor, de acuerdo con una investigación realizada por el periodista Jesús Lemus,¹² especialista en temas de seguridad e infancias, en el Cártel de Caborca, de más de 4 mil efectivos, casi 150 son menores de edad; en el Cartel de Los Chapitos, de casi 3 mil activos, por lo menos 200 de ellos son menores de edad; en el Cártel Jalisco Nueva Generación, de un total de casi 11 mil efectivos a nivel nacional, al menos 1,000 son menores; y en el Cártel de Tijuana, de 1,500 efectivos, casi 100 son menores.

Conforme al citado estudio realizado por la Secretaría de Gobernación, las actividades que pueden realizar las y los menores de edad para los grupos de la delincuencia organizada, pueden organizarse por edades: de entre 6 y 12 años, y otro de 13 a 17 años, como se observa en el siguiente diagrama:



Fuente: Secretaría de Gobernación, Mecanismo Estratégico del Reclutamiento y Utilización de NNA por Grupos Delictivos y la Delincuencia Organizada en Zonas de Alta Incidencia Delictiva en México.

El primer sector, integrado por menores más pequeños, suele participar en conductas antisociales consideradas no graves, como actuar como “mensajeros”, espías o informantes para grupos delictivos. Por otro lado, los adolescentes mayores

¹² La Opinión de México, Lemus, Jesús, Narcos y Autodefensas reclutan a niños, disponible en: <https://laopiniondemexico.mx/narcos-y-autodefensas-reclutan-a-ninos/>

son empleados en tareas de mayor gravedad y riesgo, que pueden ir desde labores como guardaespaldas hasta actividades violentas, como convertirse en “sicarios” o ayudar en la desaparición de cuerpos.

Las y los jóvenes que realizan estas actividades ingresan en un proceso de adoctrinamiento, pero al mismo tiempo de coerción, ya que los grupos criminales buscan que los menores desarrollen lealtad, pero también dependencia hacia la organización. Esta división de tareas no solo responde a cuestiones operativas, sino también a una forma de control, donde se generan incentivos de ascenso y crecimiento en la organización, consolidando así su permanencia en estas estructuras criminales.

Las consecuencias de estas dinámicas son devastadoras, ya que se ocasionan traumas psicológicos severos y muy pocas posibilidades de reintegración social; y, en caso de ser detenidos, son procesados bajo un sistema de justicia que no siempre distingue entre víctimas y victimarios.

Además, se debe mencionar que las experiencias que vivieron en un contexto de violencia y abuso pueden llevar a estos menores a recurrir al uso de drogas, en algunos casos inducidos por los mismos grupos delictivos para mantener el control sobre ellos.

II. Panorama general de las políticas públicas en México relacionadas con el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada.

En el año 2021 se instituyó el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024 (PRONAPINNA), que contempla combatir el problema del reclutamiento de menores y que se complementa con el Observatorio Nacional para la Prevención del Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes (ONPRENA).

El Programa establece, entre otras cosas, una serie de acciones orientadas a la prevención, detección y atención al fenómeno del reclutamiento por parte de grupos

de la delincuencia organizada y a la protección de las niñas, niños y adolescentes en los casos de su desmovilización.

A pesar de los esfuerzos plasmados en programas como el PRONAPINNA y los compromisos internacionales adoptados por México, las acciones de las autoridades no han sido suficientes para evitar reclutamiento por la delincuencia organizada.¹³

III. Vacíos legales en el combate al reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada.

En cuanto al marco jurídico vigente se advierte una laguna de ley,¹⁴ ya que en la legislación penal mexicana no existe el tipo penal o figura delictiva específica de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de los grupos de la delincuencia organizada.

Por otra parte, sería incorrecto equiparar este fenómeno con otros delitos que sí se encuentran tipificados como la corrupción de menores y la trata de personas, que se encuentran contemplados en leyes de carácter general y federal, así como en el Código Penal Federal.

Es fundamental que el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada sea considerado un delito diverso de la corrupción de menores o la trata de personas para garantizar una respuesta adecuada y especializada por parte del sistema de justicia penal.

Igualmente, al analizar la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, se observa que no existe ningún fundamento que aborde específicamente el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, lo que es una falta de referencia legal alarmante, ya que

¹³ Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024 (PRONAPINNA), disponible en: <https://www.gob.mx/sipinna/acciones-y-programas/programa-nacional-de-proteccion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-2021-2024-pronapinna-2021-2021>

¹⁴ Sistema de Información Legislativa, Laguna de ley, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=140>

el reclutamiento se encuentra relacionado con las actividades de la delincuencia organizada y la violencia que afecta a los menores en diversas regiones del país.

La ausencia de un marco legal que penalice este delito contribuye a perpetuar la impunidad y dificulta la implementación de estrategias efectivas de prevención y atención para las y los menores que han sido víctimas de tales prácticas.

Este vacío jurídico, fue señalado en las observaciones emitidas en septiembre del 2024 por el Comité de los Derechos del Niño de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la ONU, donde se destacó la necesidad de que México adopte medidas urgentes para proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes, haciendo énfasis en la vulnerabilidad de estos frente al reclutamiento infantil.¹⁵

Respecto a la legislación, la recomendación del Comité se enfoca a que se garantice la aplicación efectiva de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes a nivel federal, estatal y municipal, en particular para mejorar los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, especialmente en lo que se refiere a áreas clave como la protección de la infancia en situación de vulnerabilidad.

En este contexto, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en su artículo 16 establece el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir libres de violencia; así mismo, el artículo 47 de la misma ley, exige al Estado proporcionar protección especial a niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situaciones de riesgo, y aborda la necesidad de establecer mecanismos adecuados para identificar y atender a menores expuestos a la violencia y el abuso, destacando que la protección debe ser prioritaria.

¹⁵ Observaciones finales sobre los informes sexto y séptimo combinados de México del Comité de los Derechos del Niño. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en México. 16 de septiembre de 2024. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2024/09/CRC_C_MEX_CO_6-7_59810_E.pdf

Sin embargo, las disposiciones de este ordenamiento se encuentran desvinculadas de los fenómenos asociados a la delincuencia organizada, por lo que hay una falta de estrategias concretas que aborden el reclutamiento de menores en contextos de violencia y criminalidad.

La Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes contiene, entre otras, las disposiciones generales para la reinserción de adolescentes privados de su libertad; sin embargo, carece de un enfoque vinculado a las características propias del reclutamiento y modus operandi de la delincuencia organizada sobre estos jóvenes.

De tal forma se evidencia la necesidad de legislar sobre la gravedad de esta problemática y de establecer disposiciones claras en las normativas mencionadas anteriormente en relación con el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes.

No solo se requiere un marco jurídico que facilite la persecución y sanción de quienes cometen estos delitos, sino que también es fundamental reafirmar el compromiso del Estado mexicano con la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

IV. Retos jurídicos en la protección de niñas, niños y adolescentes.

La delincuencia organizada ha adoptado en los últimos años nuevas estrategias de operación y reclutamiento, dando lugar a la aparición de prácticas que demandan actualizaciones en nuestro marco jurídico y que justifican el tratamiento del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por la delincuencia organizada como un delito autónomo y diferenciado.

La trata de personas¹⁶ es definida en el artículo 3 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, también conocido como el Protocolo de Palermo de la siguiente manera:¹⁷

“a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; ”

De lo anterior se desprende que las principales características de la trata de personas son:

1. Captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas en condiciones de explotación dentro de un mismo país o a través de fronteras internacionales.
2. Uso de coerción y manipulación para controlar a la víctima, ejercida a través de:
 - Amenazas de daño físico o psicológico.
 - Uso de fuerza física.
 - Fraude y engaño, como promesas falsas de trabajo o una mejor vida.
 - Abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, como el uso de la dependencia económica o emocional de la víctima.

¹⁶ Trata de personas, CNDH, disponible en:

https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/8_cartilla_trata.pdf

¹⁷ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), aprobado mediante Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000.

- Concesión o recepción de pagos para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima, (familiares, empleadores o similares).
3. Explotación de la víctima: el objetivo central de la trata es la explotación de la víctima, que puede tomar diversas formas, como:
- Explotación sexual: Incluye la prostitución ajena, la pornografía y otras formas de abuso sexual.
 - Trabajo o servicios forzados: La víctima es obligada a trabajar en condiciones de abuso y sometida a trabajos no remunerados.
 - Servidumbre: Las víctimas se ven obligadas a trabajar en condiciones de dependencia, sin poder salir de la situación.
 - Extracción de órganos: En algunos casos, la trata de personas puede implicar el tráfico y la extracción ilegal de órganos para la venta.

A diferencia de la trata de personas, el reclutamiento no necesariamente busca una explotación directa de la víctima con fines económicos, sino que tiene como propósito integrar a los menores en la estructura operativa de los grupos de la delincuencia organizada.

En tal sentido, el término reclutamiento se define como:

“un proceso permanente de incorporación a la delincuencia organizada para realizar diversas actividades ilícitas, mediante actos de sustracción, captación, amenaza, intimidación, rapto, engaño, uso de la fuerza u otras formas de coacción, oferta de pago o beneficios, entre otras”¹⁸

¹⁸ Observatorio Nacional para la Prevención del Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes, (ONPRENNA), disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654034/TiposdeReclutamiento_1.pdf

También, a diferencia de la trata de personas, en el reclutamiento se incorporan elementos que interactúan para darle forma a un nuevo fenómeno delictivo donde se deben considerar factores comunitarios, culturales, familiares y de organización social.

La principal diferencia entre la trata de personas y el reclutamiento radica en su propósito. La trata de personas busca explotar a la víctima, generalmente con fines económicos o sexuales, mediante la obtención de beneficios a partir de condiciones de esclavitud, servidumbre o abuso prolongado.

En cambio, el reclutamiento se enfoca en integrar a las personas en actividades delictivas como parte de la estructura operativa de una organización criminal, buscando fortalecer y expandir el alcance del grupo delictivo, ofreciendo incluso incentivos a la víctima como un actor dentro de la organización y no como un mero recurso humano explotado económicamente.

En cuanto a los métodos de captación y coacción, ambos fenómenos pueden recurrir al engaño, la amenaza o el abuso de poder, pero el reclutamiento incluye métodos específicos que permiten inducir una relación de dependencia y lealtad al grupo criminal.

Estas diferencias evidencian la necesidad de desarrollar un tipo penal específico y políticas de prevención distintas que respondan a las características particulares de cada práctica y a su impacto en las víctimas y en la sociedad.

El reclutamiento, especialmente cuando afecta a menores, constituye un ataque directo a los derechos fundamentales y al tejido social, ya que implica la imposición de una vida delictiva a quienes se encuentran en etapas formativas, y por ende genera un daño irreparable en su desarrollo integral.

En cuanto a la susceptibilidad de niñas, niños y adolescentes al reclutamiento por grupos del crimen organizado, éste no sólo responde a las condiciones socioeconómicas adversas de las víctimas, sino que también se ve favorecido por

factores psicológicos que incrementan su vulnerabilidad ante la delincuencia organizada. Factores como la falta de apoyo familiar, la exposición a la violencia, así como la necesidad de pertenencia a un grupo pueden hacer que las niñas, niños y adolescentes sean más propensos a aceptar o ser atraídos por la promesa de protección y reconocimiento dentro de estas organizaciones.

La infancia y la adolescencia son etapas donde la identidad y el sentido de pertenencia juegan un rol importante en el desarrollo de la personalidad. En entornos donde predominan la desintegración familiar y la violencia, los grupos criminales pueden presentarse como una alternativa de comunidad y estabilidad, que ejerce una fuerte influencia psicológica sobre los menores.

Para ello, es esencial que el Estado impulse programas de inserción educativa y capacitación laboral adaptados a sus necesidades y capacidades, facilitando su acceso a oportunidades que les permitan reconfigurar su proyecto de vida fuera del alcance de la delincuencia organizada.

Asimismo, se deben establecer estrategias de prevención enfocadas en poblaciones de alto riesgo, garantizando que las futuras generaciones cuenten con alternativas efectivas antes de ser captadas por estos grupos.

El antropólogo Claudio Lomnitz ha señalado que la delincuencia organizada no solo recluta a menores a través del engaño o la coerción, sino que también fomenta la adicción a las drogas como un mecanismo de control y lealtad dentro de sus estructuras criminales. En su obra *Para una teología política del crimen organizado*, analiza cómo los cárteles han desarrollado estrategias para infiltrar comunidades y generar mercados cautivos de consumo, afectando principalmente a los jóvenes más vulnerables.

Frente a esta realidad, es fundamental que las estrategias de reinserción social incluyan programas de tratamiento especializados en adicciones, asegurando no solo la rehabilitación de los menores reclutados, sino también la creación de alternativas reales para su integración social fuera del alcance de la delincuencia organizada.

El fenómeno de la captación y el adoctrinamiento de menores también está relacionado con la manipulación emocional, donde los delinquentes emplean tácticas de persuasión para hacer que los niños se sientan valorados, importantes y leales a la organización, ya que en la mayoría de los casos los menores reclutados han experimentado previamente abuso, negligencia o abandono, lo que los vuelve más susceptibles a la búsqueda de aceptación y reconocimiento en estos grupos.

Por tal motivo resulta imprescindible reconocer el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada como un delito autónomo que no sólo responde a la realidad que vive México, sino que permite aplicar sanciones acordes a la gravedad de esta conducta.

Esta reforma, abona significativamente a la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, al tiempo que se reconoce el carácter del reclutamiento, el cual exige un enfoque especial que refleje su verdadera naturaleza y las devastadoras consecuencias que produce en quienes lo padecen y en la sociedad en su conjunto.

V. Acciones de América Latina frente al reclutamiento de niñas, niños y adolescentes.

En América Latina destaca el caso de Colombia como un país que ha implementado estrategias de combate al reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, dada su historia de conflicto interno armado. Es así que la legislación colombiana prohíbe explícitamente el reclutamiento de menores y subraya la necesidad de proteger a las comunidades indígenas y afrodescendientes, quienes son especialmente vulnerables ante esta práctica.

Adicionalmente, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el país ha desarrollado programas de rehabilitación y reintegración para los menores desvinculados de los grupos armados, que incluye apoyo psicosocial, así como oportunidades de desarrollo educativo y profesional, con el objetivo de ayudar a los menores a construir una vida alejada de la influencia de los grupos armados.¹⁹

Por su parte, Guatemala ha implementado acciones notables contra el reclutamiento con legislaciones específicas que abordan este fenómeno, como la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, la cual busca garantizar derechos fundamentales y proteger a los menores de violencia y explotación. Así mismo, dicho país ha trabajado con organismos como la UNICEF y la Organización Internacional para las Migraciones, para desarrollar estrategias que atiendan el reclutamiento.

Estos ejemplos de Colombia y Guatemala resaltan la importancia de contar con un marco legal robusto y de fomentar la cooperación internacional en la lucha contra el reclutamiento.

VI. Prevención, desarticulación y reinserción: los pilares de esta reforma. Propuesta de reforma integral para combatir el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada.

El objeto de la presente iniciativa es combatir el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de los grupos de la delincuencia organizada en México.

Se busca establecer un marco normativo que defina esta práctica, que la sancione con un enfoque de combate a la delincuencia organizada y que promueva la creación de políticas para la desmovilización y reintegración de las víctimas de reclutamiento.

¹⁹ ACAPS, Colombia Reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes, disponible en: https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Additional_resources/20240415_ACAPS_Colombia_Analyses_Hub_Child_recruitment_and_use_Spanish.pdf

Para lograrlo, la iniciativa se fundamenta en un enfoque integral que aborda el fenómeno desde tres pilares:

1. Prevención del reclutamiento: Implementación de estrategias y políticas coordinadas y dirigidas a reducir la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes a ser reclutados por la delincuencia organizada.

2. Desarticulación de las redes de reclutamiento de la delincuencia organizada: Reconocimiento del reclutamiento como un delito autónomo vinculado a los grupos de la delincuencia organizada, con sanciones para quienes lo promuevan, faciliten o se beneficien de esta práctica, y generando las herramientas jurídicas apropiadas en materia de procuración e impartición de justicia.

3. Reinserción de juventudes: Garantía del reconocimiento de las víctimas, asegurando su acceso a programas de rehabilitación, reubicación y reinserción social. Se impulsarán acciones que les permitan reconstruir su vida fuera de la influencia criminal, asegurando su acceso a derechos y oportunidades.

De tal forma, la presente iniciativa plantea la reforma de **7 ordenamientos legales y 7 disposiciones transitorias** que a continuación se describen:

Código Penal Federal.

- Se añade el Capítulo XI, Del Reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes por la delincuencia organizada, con los artículos correspondientes, para establecer la **definición de este delito, sus características y las sanciones** que ameriten, especificando las acciones y actividades vinculadas al reclutamiento, como la utilización como mensajeros o vigilantes, para transportar armas o explosivos, la comisión de delitos violentos o la participación en actos de captación de otros menores.

- Adicionalmente, se plantea incorporar la **agravante** de que esta práctica de reclutamiento sea facilitada por **familiares** de las y los menores, o cualquier otra persona que tenga una relación de autoridad.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

- Se reforma el Artículo 2, fracción XI para establecer el reclutamiento de menores como **actividad vinculada a la delincuencia organizada**, permitiendo con ello generar un marco de investigación y actuación para las instituciones de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia acorde a las características y alcances de esta práctica.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Se reforma el artículo 108 para reconocer a niñas, niños y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada como **víctimas directas**, garantizando su protección, acceso a la justicia y medidas de atención especializada.

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

- Se reforma el artículo 13 para garantizar la **protección especial** de menores reclutados, asegurando su tratamiento como víctimas y estableciendo medidas para su recuperación.
- Se reforma el artículo 28 para procurar **la implementación de programas específicos de rehabilitación, reubicación y reinserción social** de las y los adolescentes que hayan sido encontradas responsables de la comisión de un delito pero al mismo tiempo víctimas de reclutamiento por parte de la delincuencia organizada. Dichos programas buscan evitar la reincidencia y la revictimización de estos jóvenes, e incluyen:
 - Programas de atención psicosocial;
 - Programas de atención psicológica y a la salud mental;

- Programas de atención a las adicciones;
- Programas de reinserción educativa y revalidación de estudios y competencias;
- Programas de incorporación al mercado laboral;
- Programas de reubicación geográfica.
- Programas de protección a testigos.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

- Si bien se plantea que el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes se considere como un delito autónomo, la presente iniciativa también propone una vinculación con el delito de trata de personas para **facilitar y agilizar investigaciones**. Por ello se reforman los artículos 3, 10 y 62 en lo concerniente a la incorporación de este nuevo delito como asociado a las prácticas de trata de personas.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

- Se reforma el artículo 16, se crea un 16 bis y se reforma el artículo 47 para establecer que las autoridades de **los tres órdenes de gobierno** deberán:
 - Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a no ser víctimas de reclutamiento por la delincuencia organizada.
 - **Coordinarse** para la prevención, atención y restitución de derechos de víctimas de reclutamiento por la delincuencia organizada mediante: la identificación y evaluación de riesgos, acciones de atención inmediata, estrategias que contemplen apoyo psicológico, educativo y social, colaboración interinstitucional, así como formación especializada para servidores públicos que atiendan casos de reclutamiento infantil.

- Tomar medidas para prevenir, atender y sancionar casos en que niñas, niños y adolescentes sean víctimas del reclutamiento por la delincuencia organizada.

Ley General de Víctimas.

- Se reforma el artículo 7, fracción XXXV, para incluir el delito de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por la delincuencia organizada entre los que **deben ser atendidos de manera especial** por esta Ley.

Artículos Transitorios.

- Se plantea en el transitorio segundo que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en coordinación con otras instituciones y las entidades federativas, deberán generar una **estrategia emergente de carácter nacional para la Prevención y Combate al Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes**.
- Se establece en el transitorio tercero que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá asignar los recursos necesarios en el **Presupuesto de Egresos de la Federación** para garantizar la implementación efectiva de la mencionada Estrategia Nacional y para fortalecer a las instituciones involucradas en su ejecución.
- Se propone que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en coordinación con diversas instituciones y las entidades federativas, deberán diseñar e implementar un **Plan Nacional de Desvinculación Rehabilitación, Reubicación y Reinserción de Niñas, Niños y Adolescentes de la Delincuencia Organizada**, que incluya estrategias y planes para la **rehabilitación, reubicación y reinserción** efectiva de jóvenes que hayan formado parte de los grupos de la delincuencia organizada.

- Establece que las y los menores o adolescentes que hayan cometido un delito tras haber sido reclutados por el crimen organizado cuando eran menores de edad **no recibirán una pena de prisión**, siempre que colaboren con información clave para esclarecer los hechos y dismantelar dichas organizaciones. Además, se les garantizarán medidas de protección, atención integral y reinserción social, bajo un enfoque de derechos humanos, interés superior de la niñez y justicia restaurativa.
- Se dispone que el Congreso de la Unión, en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá realizar las reformas correspondientes a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de establecer e **implementar políticas específicas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno** para la prevención, atención y erradicación del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de la delincuencia organizada.

Este modelo legislativo no solo responde a la urgencia de erradicar la impunidad y proteger a la infancia, sino que también materializa el compromiso del Estado mexicano en la consolidación de un marco jurídico robusto, capaz de prevenir, sancionar y reparar los efectos del reclutamiento por la delincuencia organizada.

VII. Cuadro comparativo:

Código Penal Federal	
Texto vigente	Texto propuesto
Sin correlativo	CAPÍTULO XI Del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada.

	Artículo 209 sextus.- Al que reclute, induzca, facilite o procure el ingreso de una o varias niñas, niños o adolescentes a un grupo de la delincuencia organizada, se le impondrá de quince a treinta y cinco años de prisión, y de diez mil a treinta mil días de multa. Comete el delito de reclutamiento de niñas, niños o adolescentes quien utilice a uno o varios de ellos para realizar cualquiera de las siguientes acciones: a) Participación en actividades delictivas; b) Uso como mensajeros, portadores de armas o explosivos; c) Realización de labores de vigilancia o guardia; d) Comisión de delitos violentos; e) Participación en actos de captación o seducción de otros menores para fines delictivos. Cuando el delito sea cometido por un ascendiente en línea recta, hermano, hermana, persona que ejerza la patria
--	--

	potestad, tutela, guarda o custodia sobre la víctima, la pena será de treinta a cuarenta y cinco años de prisión y una multa de quince mil a cuarenta mil días. En caso de que el delito sea cometido por un familiar en línea colateral hasta el cuarto grado, o por cualquier persona que tenga una relación de autoridad, confianza o dependencia con la víctima, la pena será de veinte a cuarenta años de prisión y una multa de doce mil a treinta y cinco mil días.
--	--

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	
Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: I. a X ...	Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: I. a X ...

<i>Sin correlativo</i> [...]	XI. Reclutamiento de niñas, niños o adolescentes para participar en actividades dentro de grupos de la delincuencia organizada, previsto en el artículo 209 sextus del Código Penal Federal. [...]
--	---

Código Nacional de Procedimientos Penales	
Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 108. Víctima u ofendido Para los efectos de este Código, se considera víctima del delito al sujeto pasivo que resiente directamente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva. Asimismo, se considerará ofendido a la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito. Sin correlativo	Artículo 108. Víctima u ofendido Para los efectos de este Código, se considera víctima del delito al sujeto pasivo que resiente directamente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva. Asimismo, se considerará ofendido a la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito. Asimismo, se considerarán víctimas directas a niñas, niños y adolescentes que hayan sido reclutados, utilizados o coaccionados por la delincuencia organizada, sin que su participación en hechos ilícitos anule su calidad de

	víctimas. En estos casos, el Estado deberá garantizar su protección, acceso a la justicia, medidas de atención especializada y mecanismos de reintegración social.
Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido En los procedimientos previstos en este Código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos: I. a XXIX. ... En el caso de que las víctimas sean personas menores de dieciocho años, el Órgano jurisdiccional o el Ministerio Público tendrán en cuenta los principios del interés superior de los niños o adolescentes, la prevalencia de sus derechos, su protección integral y los derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados, así como los previstos en el presente Código. Sin correlativo.	Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido En los procedimientos previstos en este Código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos: I. a XXIX. ... En el caso de que las víctimas sean personas menores de dieciocho años, el Órgano jurisdiccional o el Ministerio Público tendrán en cuenta los principios del interés superior de los niños o adolescentes, la prevalencia de sus derechos, su protección integral y los derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados, así como los previstos en el presente Código. En particular, tratándose de niñas, niños y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada, se les reconocerá como víctimas del delito, garantizando su acceso a programas de protección, atención integral y reinserción social.

Para los delitos que impliquen violencia contra las mujeres, se deberán observar todos los derechos que en su favor establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y demás disposiciones aplicables.	Para los delitos que impliquen violencia contra las mujeres, se deberán observar todos los derechos que en su favor establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y demás disposiciones aplicables
Artículo 137. Medidas u Órdenes de Protección El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes: I. a X. ... Sin correlativo.	Artículo 137. Medidas u Órdenes de Protección El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes: I. a X. ... XI. Cuando las víctimas sean niñas, niños o adolescentes reclutados por la delincuencia organizada, se implementarán medidas reforzadas de seguridad, tales como: identidad reservada, reubicación en centros de protección, asistencia médica,

...	psicológica y programas de reinserción social.
...	...
...	...
	...

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes	
Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 13. Protección integral de los derechos de la persona adolescente Las personas adolescentes gozan de todos los derechos humanos inherentes a las personas. Les serán garantizadas las oportunidades y facilidades, a fin de asegurarles las mejores condiciones para su desarrollo físico, psicológico y social, en condiciones de dignidad. Todas las autoridades del Sistema deberán respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas adolescentes mientras se encuentren sujetas al mismo. Sin correlativo.	Artículo 13. Protección integral de los derechos de la persona adolescente Las personas adolescentes gozan de todos los derechos humanos inherentes a las personas. Les serán garantizadas las oportunidades y facilidades, a fin de asegurarles las mejores condiciones para su desarrollo físico, psicológico y social, en condiciones de dignidad. Todas las autoridades del Sistema deberán respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas adolescentes mientras se encuentren sujetas al mismo. Asimismo, se garantizará la protección especial de niñas, niños y adolescentes que hayan sido víctimas de reclutamiento por la delincuencia

	organizada, asegurando su tratamiento como víctimas, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, y estableciendo medidas para su reinserción social de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 de la presente ley.
Artículo 28. Reintegración social y familiar de la persona adolescente La reintegración social y familiar es un proceso integral que se debe desarrollar durante la ejecución de la medida de sanción, cuyo objeto es garantizar el ejercicio de los derechos de la persona adolescente encontrada responsable de la comisión de un delito. La reintegración se llevará a través de diversos programas socioeducativos de intervención destinados a incidir en los factores internos y externos, en los ámbitos familiar, escolar, laboral y comunitario de la persona adolescente para que genere capacidades y competencias que le permitan reducir la posibilidad de reincidencia y adquirir una función constructiva en la sociedad. Sin correlativo.	Artículo 28. Reintegración social y familiar de la persona adolescente La reintegración social y familiar es un proceso integral que se debe desarrollar durante la ejecución de la medida de sanción, cuyo objeto es garantizar el ejercicio de los derechos de la persona adolescente encontrada responsable de la comisión de un delito. La reintegración se llevará a través de diversos programas socioeducativos de intervención destinados a incidir en los factores internos y externos, en los ámbitos familiar, escolar, laboral y comunitario de la persona adolescente para que genere capacidades y competencias que le permitan reducir la posibilidad de reincidencia y adquirir una función constructiva en la sociedad. En el caso las personas adolescentes que hayan sido encontradas responsables de

	la comisión de delitos y víctimas de reclutamiento por parte de la delincuencia organizada, se implementarán programas específicos de rehabilitación, reubicación y reinserción social, para evitar su reincidencia y la revictimización, que incluyan: I. Programas de atención psicosocial; II. Programas de atención psicológica y psiquiátrica; III. Programas de atención a adicciones; IV. Programas de reinserción educativa y revalidación de estudios y competencias; V. Programas de incorporación al mercado laboral; VI. Programas de reubicación geográfica. VII. Programas de protección a testigos.
--	---

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	
Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 4o. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: I. a XVII. ... Sin correlativo.	Artículo 4o. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: I. a XVII. ... XVIII. Reclutamiento de niñas, niños y adolescentes: La acción de captar, inducir, facilitar o procurar el ingreso de una o varias niñas, niños o adolescentes a un grupo de la delincuencia organizada; así como su utilización en la comisión de actividades delictivas, el uso como mensajeros, portadores de armas o explosivos, la realización de labores de vigilancia o guardia, la comisión de delitos violentos o la captación de otros menores de edad con fines delictivos.
Artículo 10.- Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y	Artículo 10.- Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en

sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes. I. a XI. ... Sin correlativo.	esta Ley y en los códigos penales correspondientes. I. a XI. ... XII. El reclutamiento, utilización o coacción de personas menores de dieciocho años en actividades ilícitas, en especial aquellas vinculadas con la delincuencia organizada, conflictos armados o cualquier otra forma de explotación que atente contra su desarrollo y bienestar integral.
Artículo 62. Las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptarán medidas tendientes a proteger y asistir debidamente a víctimas, ofendidos y testigos, para lo cual deberán: I. a VII. ... Sin correlativo.	Artículo 62. Las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptarán medidas tendientes a proteger y asistir debidamente a víctimas, ofendidos y testigos, para lo cual deberán: I. a VII. ... VIII. Implementar programas especializados de atención, rehabilitación y reintegración para niñas, niños y adolescentes que hayan sido reclutados, inducidos, coaccionados o

	utilizados en actividades ilícitas, garantizando su derecho a la educación, salud y desarrollo integral.
--	--

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	
Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 16. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la paz, a no ser privados de la vida en ninguna circunstancia, ni ser utilizados en conflictos armados o violentos. Sin correlativo Sin correlativo	Artículo 16. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la paz, a no ser privados de la vida en ninguna circunstancia, a no ser utilizados en conflictos armados o violentos, y a no ser víctimas de reclutamiento por la delincuencia organizada. Artículo 16 bis. Las autoridades de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, deberán coordinarse para la prevención, atención, recuperación y restitución de derechos de las víctimas de reclutamiento por la delincuencia organizada. Para tal efecto, se establecerán protocolos y programas que incluirán: I. Identificación y evaluación de riesgos: Protocolos que permitan detectar rápidamente situaciones de riesgo de

Sin correlativo	reclutamiento por la delincuencia organizada en comunidades vulnerables, junto con mecanismos accesibles de reporte. II. Acciones de atención inmediata: Protocolo claro para que las autoridades actúen ante denuncias o sospechas de reclutamiento por la delincuencia organizada, asegurando protección a los menores y comunicación con sus familias.
Sin correlativo	III. Desarrollo de infraestructura adecuada: Creación de centros de atención especializada que ofrezcan servicios de salud mental, educación y reintegración social, asegurando un entorno seguro.
Sin correlativo	IV. Planes de atención individualizados: Cada víctima recibirá un plan de atención que contemple sus necesidades específicas, incluyendo apoyo psicológico, educativo y social.
Sin correlativo	V. Colaboración interinstitucional: Creación de mecanismos de cooperación entre sectores como educación, justicia y salud para asegurar una respuesta integral en la atención a menores afectados.

Página 35 de 52

Sin correlativo	IX. El reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de la delincuencia organizada.
...	...
...	...
...	...

Ley General de Víctimas	
Texto vigente	Texto propuesto
TÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS CAPÍTULO I DE LOS DERECHOS EN LO GENERAL DE LAS VÍCTIMAS Artículo 7. Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos. Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos: I a XXXIV. ... XXXV. La protección de las víctimas del delito de feminicidio, secuestro,	TÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS CAPÍTULO I DE LOS DERECHOS EN LO GENERAL DE LAS VÍCTIMAS Artículo 7. Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos. Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos: I a XXXIV. ...

desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la Ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de los intervinientes o colaboradores en un procedimiento penal, así como de las personas o familiares cercanas a todos ellos, se otorgará además de lo dispuesto por esta Ley en términos de la legislación aplicable. XXXI a XL. ...	XXXV. La protección de las víctimas del delito de feminicidio, secuestro, desaparición forzada de personas, reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada, otras formas de privación de la libertad contrarias a la Ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de los intervinientes o colaboradores en un procedimiento penal, así como de las personas o familiares cercanas a todos ellos, se otorgará además de lo dispuesto por esta Ley en términos de la legislación aplicable. XXXI a XL. ...
--	--

Transitorios
PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. SEGUNDO. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la Fiscalía General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional y las entidades federativas, deberá diseñar, elaborar y presentar una Estrategia Nacional de Prevención y Combate al Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes. Dicha estrategia deberá ser presentada en un plazo no mayor a 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de esta reforma.

TERCERO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá asignar los recursos necesarios en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, a fin de garantizar la implementación efectiva de la Estrategia mencionada en el artículo transitorio anterior, así como para el fortalecimiento de las instituciones involucradas en su ejecución.

CUARTO. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, así como las entidades Federativas y demás dependencias competentes, deberán diseñar e implementar un Plan Nacional Emergente de Desvinculación, rehabilitación, reubicación y reinserción de niñas, niños y adolescentes de la Delincuencia Organizada, con el objetivo de garantizar la protección, rehabilitación e inclusión social de menores de edad que hayan sido reclutados por estructuras criminales.

Deberá presentarse en un plazo no mayor a 90 días naturales a partir de la entrada en vigor de la presente reforma y deberá contar con un mecanismo de evaluación anual que garantice su correcta implementación y resultados medibles.

QUINTO. El Congreso de la Unión deberá expedir, en un plazo no mayor a 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Ley del Mecanismo para la Reinserción Social y Protección de Juventudes Víctimas del Crimen Organizado.

Dicha legislación tendrá como objeto establecer un marco normativo integral y de concurrencia entre los tres órdenes de gobierno que garantice la protección y reinserción social de adolescentes que hayan cumplido una sentencia por la comisión de delitos bajo la influencia o coerción de la delincuencia organizada.

La ley deberá considerar la implementación de medidas de reubicación geográfica, apoyo económico, acceso a la educación, capacitación e inserción laboral,

acompañamiento psicológico y monitoreo a largo plazo, con el propósito de evitar la reincidencia y asegurar su integración social efectiva.

Asimismo, establecerá los mecanismos de coordinación interinstitucional entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, el sector privado y la sociedad civil.

SEXTO. Las personas menores y adolescentes que hayan cometido un delito y que, al momento de los hechos hayan sido víctimas de reclutamiento por parte de la delincuencia organizada, quedarán exentas de la imposición de pena privativa de libertad, siempre que proporcionen información veraz, suficiente y útil para el esclarecimiento de los hechos y la desarticulación de dichas estructuras criminales.

Las autoridades competentes garantizarán el acceso a medidas de protección, atención integral y reinserción social, en coordinación con las instancias previstas en el presente decreto, bajo un enfoque de derechos humanos, interés superior de la niñez y adolescencia, y justicia restaurativa.

SÉPTIMO. El Congreso de la Unión, en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá realizar las adecuaciones normativas correspondientes a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de establecer e implementar políticas específicas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la prevención, atención y erradicación del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de la delincuencia organizada.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DE LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES, DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, Y DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, EN MATERIA DE RECLUTAMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES POR LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

ARTÍCULO PRIMERO. Se adiciona un Capítulo XI al Título Octavo, y se adiciona un artículo 209 sextus al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

CAPÍTULO XI

Del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada.

Artículo 209 sextus.- Al que reclute, induzca, facilite o procure el ingreso de una o varias niñas, niños o adolescentes a un grupo de la delincuencia organizada, se le impondrá de quince a treinta y cinco años de prisión, y de diez mil a treinta mil días de multa.

Comete el delito de reclutamiento de niñas, niños o adolescentes quien utilice a uno o varios de ellos para realizar cualquiera de las siguientes acciones:

- a) Participación en actividades delictivas;**
- b) Uso como mensajeros, portadores de armas o explosivos;**
- c) Realización de labores de vigilancia o guardia;**
- d) Comisión de delitos violentos;**

e) Participación en actos de captación o seducción de otros menores para fines delictivos.

Cuando el delito sea cometido por un ascendiente en línea recta, hermano, hermana, persona que ejerza la patria potestad, tutela, guarda o custodia sobre la víctima, la pena será de treinta a cuarenta y cinco años de prisión y una multa de quince mil a cuarenta mil días.

En caso de que el delito sea cometido por un familiar en línea colateral hasta el cuarto grado, o por cualquier persona que tenga una relación de autoridad, confianza o dependencia con la víctima, la pena será de veinte a cuarenta años de prisión y una multa de doce mil a treinta y cinco mil días.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se adiciona la fracción XI al artículo 2o de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I. a X ...

XI. Reclutamiento de niñas, niños o adolescentes para participar en actividades dentro de grupos de la delincuencia organizada, previsto en el artículo 209 sextus del Código Penal Federal.

[...]

ARTÍCULO TERCERO. Se reforman los artículos 108, 109 y 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 108. Víctima u ofendido.

Para los efectos de este Código, se considera víctima del delito al sujeto pasivo que resiente directamente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva. Asimismo, se considerará ofendido a la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito.

...

...

Asimismo, se considerarán víctimas directas a niñas, niños y adolescentes que hayan sido reclutados, utilizados o coaccionados por la delincuencia organizada, sin que su participación en hechos ilícitos anule su calidad de víctimas. En estos casos, el Estado deberá garantizar su protección, acceso a la justicia, medidas de atención especializada y mecanismos de reintegración social.

Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido.

En los procedimientos previstos en este Código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:

I. a XXIX. ...

En el caso de que las víctimas sean personas menores de dieciocho años, el Órgano jurisdiccional o el Ministerio Público tendrán en cuenta los principios del interés superior de los niños o adolescentes, la prevalencia de sus derechos, su protección integral y los derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados, así como los previstos en el presente Código.

En particular, tratándose de niñas, niños y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada, se les reconocerá como víctimas del delito, garantizando su acceso a programas de protección, atención integral y reinserción social.

Para los delitos que impliquen violencia contra las mujeres, se deberán observar todos los derechos que en su favor establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y demás disposiciones aplicables.

Artículo 137. Medidas u Órdenes de Protección.

El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:

I. a X. ...

XI. Cuando las víctimas sean niñas, niños o adolescentes reclutados por la delincuencia organizada, se implementarán medidas reforzadas de seguridad, tales como: identidad reservada, reubicación en centros de protección, asistencia médica, psicológica y programas de reinserción social.

...

...

...

ARTÍCULO CUARTO. Se reforman los artículos 13 y 28 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 13. Protección integral de los derechos de la persona adolescente.

Las personas adolescentes gozan de todos los derechos humanos inherentes a las personas. Les serán garantizadas las oportunidades y facilidades, a fin de asegurarles las mejores condiciones para su desarrollo físico, psicológico y social, en condiciones de dignidad.

Todas las autoridades del Sistema deberán respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas adolescentes mientras se encuentren sujetas al mismo.

Asimismo, se garantizará la protección especial de niñas, niños y adolescentes que hayan sido víctimas de reclutamiento por la delincuencia organizada, asegurando su tratamiento como víctimas, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, y estableciendo medidas para su reinserción social de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 de la presente ley.

Artículo 28. Reintegración social y familiar de la persona adolescente.

La reintegración social y familiar es un proceso integral que se debe desarrollar durante la ejecución de la medida de sanción, cuyo objeto es garantizar el ejercicio de los derechos de la persona adolescente encontrada responsable de la comisión de un delito.

La reintegración se llevará a través de diversos programas socioeducativos de intervención destinados a incidir en los factores internos y externos, en los ámbitos familiar, escolar, laboral y comunitario de la persona adolescente para que genere capacidades y competencias que le permitan reducir la posibilidad de reincidencia y adquirir una función constructiva en la sociedad.

En el caso las personas adolescentes que hayan sido encontradas responsables de la comisión de delitos y víctimas de reclutamiento por parte de la delincuencia organizada, se implementarán programas específicos de rehabilitación, reubicación y reinserción social, para evitar su reincidencia y la revictimización, que incluyan:

- I. Programas de atención psicosocial;**
- II. Programas de atención psicológica y psiquiátrica;**
- III. Programas de atención a adicciones;**
- IV. Programas de reinserción educativa y revalidación de estudios y competencias;**
- V. Programas de incorporación al mercado laboral;**
- VI. Programas de reubicación geográfica.**
- VII. Programas de protección a testigos.**

ARTÍCULO QUINTO. Se adiciona la fracción XIII del artículo 4, la fracción XII del artículo 10 y la fracción VIII del artículo 62 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. a XVII. ...

XVIII. Reclutamiento de niñas, niños y adolescentes: La acción de captar, inducir, facilitar o procurar el ingreso de una o varias niñas, niños o adolescentes a un grupo de la delincuencia organizada; así como su utilización en la comisión de actividades delictivas, el uso como mensajeros, portadores de armas o explosivos, la realización de labores de vigilancia o guardia, la comisión de delitos violentos o la captación de otros menores de edad con fines delictivos.

Artículo 10.- Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes.

I. a XI. ...

XII. El reclutamiento, utilización o coacción de personas menores de dieciocho años en actividades ilícitas, en especial aquellas vinculadas con la delincuencia organizada, conflictos armados o cualquier otra forma de explotación que atente contra su desarrollo y bienestar integral.

Artículo 62. Las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en sus respectivos ámbitos de competencia,

adoptarán medidas tendientes a proteger y asistir debidamente a víctimas, ofendidos y testigos, para lo cual deberán:

I. a VII. ...

VIII. Implementar programas especializados de atención, rehabilitación y reintegración para niñas, niños y adolescentes que hayan sido reclutados, inducidos, coaccionados o utilizados en actividades ilícitas, garantizando su derecho a la educación, salud y desarrollo integral.

ARTÍCULO SEXTO. Se reforma el artículo 16, se adiciona un artículo 16 bis y se adiciona la fracción IX al artículo 47, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 16. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la paz, a no ser privados de la vida en ninguna circunstancia, a no ser utilizados en conflictos armados o violentos, **y a no ser víctimas de reclutamiento por la delincuencia organizada.**

Artículo 16 bis. Las autoridades de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, deberán coordinarse para la prevención, atención, recuperación y restitución de derechos de las víctimas de reclutamiento por la delincuencia organizada. Para tal efecto, se establecerán protocolos y programas que incluirán:

I. Identificación y evaluación de riesgos: Protocolos que permitan detectar rápidamente situaciones de riesgo de reclutamiento por la delincuencia organizada en comunidades vulnerables, junto con mecanismos accesibles de reporte.

II. Acciones de atención inmediata: Protocolo claro para que las autoridades actúen ante denuncias o sospechas de reclutamiento por la delincuencia organizada, asegurando protección a los menores y comunicación con sus familias.

III. Desarrollo de infraestructura adecuada: Creación de centros de atención especializada que ofrezcan servicios de salud mental, educación y reintegración social, asegurando un entorno seguro.

IV. Planes de atención individualizados: Cada víctima recibirá un plan de atención que contemple sus necesidades específicas, incluyendo apoyo psicológico, educativo y social.

V. Colaboración interinstitucional: Creación de mecanismos de cooperación entre sectores como educación, justicia y salud para asegurar una respuesta integral en la atención a menores afectados.

VI. Capacitación del personal: Formación específica para servidores públicos que interactúan con menores, garantizando que conozcan los procedimientos y protocolos adecuados para abordar el reclutamiento de niñas, niños, y adolescentes por la delincuencia organizada.

VII. Mecanismos de seguimiento y evaluación: Establecimiento de indicadores para medir la efectividad de la implementación de estas acciones y realizar ajustes según sea necesario, con informes periódicos sobre el estado de las víctimas y la eficacia de la respuesta institucional.

Artículo 47. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por:

I. a VIII...

IX. El reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de la delincuencia organizada.

...

...

...

ARTÍCULO SÉPTIMO. Se reforma la fracción XXXV del artículo 7 de la Ley General de Víctimas, para quedar como sigue:

Artículo 7. Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos.

Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos:

I a XXXIV. ...

XXXV. La protección de las víctimas del delito de feminicidio, secuestro, desaparición forzada de personas, **reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada**, otras formas de privación de la libertad contrarias a la Ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de los intervinientes o colaboradores en un procedimiento penal, así como de las personas o familiares cercanas a todos ellos, se otorgará además de lo dispuesto por esta Ley en términos de la legislación aplicable.

XXXI a XL. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la Fiscalía General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional y las entidades federativas, deberá diseñar, elaborar y presentar una Estrategia Nacional de Prevención y Combate al Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes.

Dicha estrategia deberá ser presentada en un plazo no mayor a 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de esta reforma.

TERCERO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá asignar los recursos necesarios en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, a fin de garantizar la implementación efectiva de la Estrategia mencionada en el artículo transitorio anterior, así como para el fortalecimiento de las instituciones involucradas en su ejecución.

CUARTO. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, así como las entidades Federativas y demás dependencias competentes, deberán diseñar e implementar un Plan Nacional Emergente de Desvinculación, rehabilitación, reubicación y reinserción de niñas, niños y adolescentes de la Delincuencia Organizada, con el objetivo de garantizar la protección, rehabilitación e inclusión social de menores de edad que hayan sido reclutados por estructuras criminales.

Deberá presentarse en un plazo no mayor a 90 días naturales a partir de la entrada en vigor de la presente reforma y deberá contar con un mecanismo de evaluación anual que garantice su correcta implementación y resultados medibles.

QUINTO. El Congreso de la Unión deberá expedir, en un plazo no mayor a 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Ley del Mecanismo para la Reinserción Social y Protección de Juventudes Víctimas del Crimen Organizado.

Dicha legislación tendrá como objeto establecer un marco normativo integral y de concurrencia entre los tres órdenes de gobierno que garantice la protección y reinserción social de adolescentes que hayan cumplido una sentencia por la comisión de delitos bajo la influencia o coerción de la delincuencia organizada.

La ley deberá considerar la implementación de medidas de reubicación geográfica, apoyo económico, acceso a la educación, capacitación e inserción laboral, acompañamiento psicológico y monitoreo a largo plazo, con el propósito de evitar la reincidencia y asegurar su integración social efectiva.

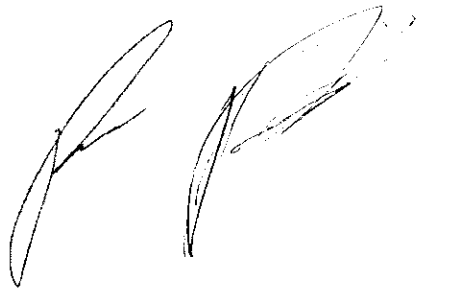
Asimismo, establecerá los mecanismos de coordinación interinstitucional entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, el sector privado y la sociedad civil.

SEXTO. Las personas menores y adolescentes que hayan cometido un delito y que, al momento de los hechos hayan sido víctimas de reclutamiento por parte de la delincuencia organizada, quedarán exentas de la imposición de pena privativa de libertad, siempre que proporcionen información veraz, suficiente y útil para el esclarecimiento de los hechos y la desarticulación de dichas estructuras criminales.

Las autoridades competentes garantizarán el acceso a medidas de protección, atención integral y reinserción social, en coordinación con las instancias previstas en el presente decreto, bajo un enfoque de derechos humanos, interés superior de la niñez y adolescencia, y justicia restaurativa.

SÉPTIMO. El Congreso de la Unión, en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá realizar las adecuaciones normativas correspondientes a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de establecer e implementar políticas específicas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la prevención, atención y erradicación del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de la delincuencia organizada.

ATENTAMENTE

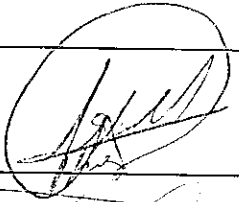
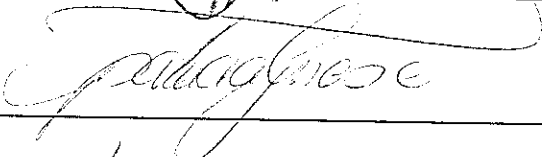
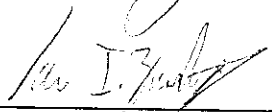
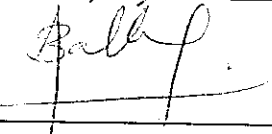
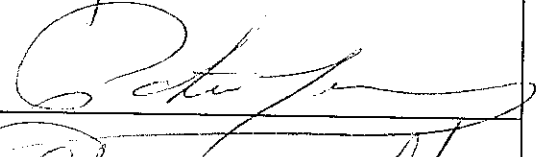
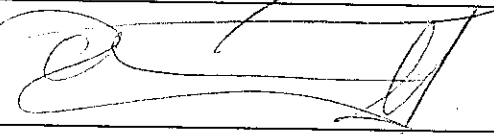


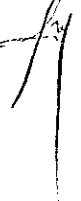
Dip. Pablo Vázquez Ahued
Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
LXVI Legislatura
Marzo de 2025



Dip. Laura Hernández García
Grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano
LXVI Legislatura

Diputadas y Diputados que suscriben la iniciativa con **PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DE LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES, DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, Y DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, EN MATERIA DE RECLUTAMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES POR LA DELINCUENCIA ORGANIZADA:**

Gloria Elizabeth Nolasco S.	
Patricia Flores Elizondo	
Juan Antonio Zúñiga G.	
Laura Balkesteros M.	
Patricia Mercado	
Gaudia Ruiz Gascón	

Anayeli Morán Morán 

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES, EN MATERIA DE VOTO ELECTRÓNICO

La que suscribe, Diputada Carmen Patricia Armendáriz Guerra de la LXVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario MORENA, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, **en materia de voto electrónico**, al tenor de la siguiente:

Propuesta legislativa

Para modernizar la forma en que se expresa el voto en elecciones y consultas populares y considerando que ni la Constitución ni las leyes en materia electoral lo prohíben, se propone regular el voto electrónico a nivel federal, mediante el establecimiento de reglas específicas para un sufragio expresado en:

1. Boletas y urnas electrónicas, y
2. Por internet en casos excepcionales.

Adoptando y modificando diversas disposiciones que la Ley ya contempla para el voto electrónico en el extranjero y creando supuestos específicos para dar certeza en la operación de este nuevo mecanismo.

Exposición de motivos

El desarrollo tecnológico actual ha trastocado múltiples aspectos sociales, económicos y políticos, dando paso con ello al surgimiento de lo que hoy conocemos como sociedades de la información y el conocimiento; en miras al perfeccionamiento de la vida democrática, estos cambios han permeado poco a poco en el ámbito de la organización electoral, con la finalidad de facilitar, abaratar y en general de hacer más inclusiva y sencilla la realización de los procesos electorales.

Parte esencial de esta revolución se expresa en el desarrollo del voto electrónico, que en diversas naciones ha demostrado ser una sólida opción para responder a las necesidades de una sociedad que vive en constante actualización sobre todo en el aspecto informático, pero también en constante crecimiento, que hace necesaria la búsqueda de mejores mecanismos para gestionar de manera transparente y eficiente, la actividad electoral.

Este tipo de mecanismos ofrecen muchas y muy variadas ventajas, siendo una de las más modernas la emisión del voto desde la comodidad del hogar, favoreciendo a aquellos que viven en áreas de difícil acceso, de zonas distantes a los centros de votación, o que se encuentren en el extranjero, lo que permite el aumento en la participación de la ciudadanía y la disminución del abstencionismo, un mal que lamentablemente aqueja a nuestra Nación y que merma la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes y en sus autoridades electorales; sin embargo, el voto electrónico cuenta con muchas más bondades, como la rapidez en el conteo de los votos, la precisión en sus resultados, la incorruptibilidad en el proceso, así como un ahorro sustancial de materiales como papel, cartón y madera, lo que lo hace una opción ecológica frente a otras alternativas; además de favorecer la implementación de acciones de logística sin resultar exorbitantes para el presupuesto electoral.

Puede además contribuir en la eliminación de una serie de problemas que actualmente inciden en el buen funcionamiento de las jornadas electorales a cualquier nivel; problemas tales como la no instalación oportuna de las casillas electorales, un padrón incompleto o alterado, la poca participación ciudadana por desconfianza en el propio sistema, el costo operativo de la jornada electoral o en fechas recientes y derivado de la primera elección extraordinaria para la renovación del Poder Judicial, en la que se prevé la instalación de casillas seccionales dada la estructura particular de los circuitos judiciales, lo que logísticamente representa un problema tanto para el votante como para la autoridad electoral y cuyo problema sería fácilmente atajado de contar con un sistema de votación electrónica.

No obstante lo anterior, para dar certeza y fiabilidad al voto electrónico, es necesario garantizar que el derecho de la ciudadanía de votar y ser votado, tal y como lo señala el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se realizará de forma transparente, confiable e incorruptible, toda vez que debido al rápido crecimiento y adopción de nuevas tecnologías, así como a la proliferación de grupos especializados en interferir y desestabilizar a instituciones públicas de todos los gobiernos del mundo, se hace necesaria la adopción de medidas generales, pero estrictas, que permitan ejercer este derecho político de

manera clara, rápida y efectiva, en absoluta libertad y transparencia, a la vez que permitan una evolución del mismo conforme a las nuevas tecnologías.

En este sentido, se considera que las tecnologías actualmente disponibles han generado los estándares de seguridad y privacidad que permiten tener un sistema de votación electrónica eficaz y confiable, que garantice los principios constitucionales para la emisión de un voto libre, universal y secreto.

Otro ejemplo paradigmático y uno de los casos más reconocidos en procesos electorales de América es el de Brasil, donde desde la década de los 90 se impulsó el voto electrónico hasta convertirse en la actualidad en uno de los sistemas electorales más avanzados y seguros a nivel mundial, ya que en cada proceso electoral instalan de manera eficiente más de medio millón de urnas electrónicas en todo el país para atender a 156 millones de electores habilitados en el país y aproximadamente 700 mil brasileños en el extranjero inscritos para votar¹.

Destaca particularmente, el incremento en la participación ciudadana a partir de la adopción de este sistema, especialmente en aquellos habitantes de las zonas rurales y de aquellos con un bajo nivel educativo.

Así la experiencia brasileña muestra que el voto electrónico permite acercar a la población a los mecanismos de decisión y la participación electoral, lo que ha resultado en mejoras de los servicios públicos y mayor participación popular en la creación de las agendas de políticas públicas, contribuyendo a mejorar la democracia en ese país.

En México, el voto electrónico ha sido implementado en diversos procesos electorales de carácter local, así como para recibir el voto de nuestros connacionales en el extranjero.

De acuerdo a datos del Instituto Nacional Electoral (INE), en México el voto electrónico únicamente está regulado en cinco entidades federativas: la Ciudad de México, Jalisco, Yucatán, Zacatecas y Baja California; y su implementación a la fecha se ha realizado en solo tres estados de la República Mexicana, Coahuila en 2005 y 2009, Jalisco en 2009 y 2012 en la CDMX en 2009.

¹ Disponible en:

<https://www.celag.org/brasil-campana-electoral-a-punto-de-comenzar/#:~:text=Hay%20156%20millones%20de%20electores%20habilitados%2C%20y%20el,exterior%20hay%20700%20mil%20brasile%C3%B1os%20inscritos%20para%20votar>. última fecha de consulta: 07 de marzo de 2025.

Señalando que esta última implementó y utilizó su propia urna electrónica en las elecciones constitucionales del 2009 y desde 2012 utiliza el voto por internet para el caso de los capitalinos en el extranjero y para consultas en materia de presupuesto participativo.

A pesar de los éxitos obtenidos, en nuestro país existe poco desarrollo de esta plataforma, principalmente debido a la falta de reglas claras que permitan ampliar su aplicación a todos los procesos electorales y de consulta que se realicen a nivel federal.

Propuesta que permitiría abonar al desarrollo y evolución de un sistema electoral como el mexicano, que lamentablemente todavía es susceptible de afectaciones como robos de urnas, robo y falsificación de boletas electorales, compra y venta de votos, asaltos a las casillas de votación y violencia física contra los electores y funcionarios de casillas, por nombrar algunas.

En ese sentido, se considera que avanzar en la implementación de un sistema de voto electrónico tiene el potencial de contribuir a la solución de estos problemas, dándole certeza y confiabilidad a la ciudadanía a la hora de participar en cualquier proceso electoral.

Contenido de la reforma

Por ello, se propone crear un apartado específico en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establezca disposiciones complementarias a las existentes para el ejercicio del voto por vía electrónica.

Se propone que el voto electrónico sea auditable en cada una de las etapas; que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano que tiene derecho a hacerlo; que el ciudadano mexicano no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley; que el sufragio sea libre y secreto; así como que el sistema permita al votante corroborar el sentido de su voto antes de su emisión; la efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido y que este sea emitido en un ambiente libre de coacción, garantizando el sufragio libre y en secreto, así como contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable.

Asimismo, se establece la obligación del Instituto para someter a pruebas de funcionalidad y rendimiento los equipos y sistemas utilizados para voto electrónico con un año de anticipación al inicio del proceso electoral, lo que permitirá asegurar

su eficacia, seguridad y confiabilidad en el procesamiento de la información. Ello será evaluado por un Comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio en la materia, de las cuales cuatro serán nombradas por la Cámara de Diputados, y tres por la Cámara de Senadores.

Para ello, se establece que el Instituto deberá contar con lo siguiente:

Equipo de voto electrónico	
Urna electrónica •Receptora del voto electrónico, •Vinculada en tiempo real y de manera permanente a los servidores del Instituto y al equipo de la mesa directiva de casilla, y •Segura en su operación, auditable y confiable.	Equipo de la mesa directiva de casilla •Necesario para verificar la identidad de los votantes y emisor de una clave única de acceso para el ejercicio del voto, •Almacena en tiempo real, de forma local y remota el voto electrónico, y •En caso de desconexión con la urna electrónica, bloquea la operación del sistema.

Sistemas de voto electrónico

De los servidores del Instituto

- Vinculado en tiempo real a todas las urnas electrónicas,
- Generador y transmisor de claves únicas de acceso para el ejercicio del voto electrónico,
- Opera bajo conexiones cifradas y en donde sea técnicamente posible, sin conexión externa a internet,
- Aloja el padrón electoral y la lista nominal de electores,
- Capaz de bloquear el sistema si la clave única fue utilizada o en caso de conexión inestable o desconexión con los equipos de voto electrónico,
- Levanta acta de escrutinio y cómputo de los votos electrónicos, y
- En caso de voto por internet, contendrá todo el proceso, mismo que deberá ser auditable y confiable en su operación.

De consulta al padrón electoral y la lista nominal de electores

- Necesario para verificar la identidad de los votantes,
 - En línea,
- Operación con el mínimo de datos personales, y
- Permitirá verificar si el votante ejerció su voto en otra casilla.

Tipo penal

Asimismo se propone adicionar los conceptos de boleta electoral impresa o electrónica, urna electrónica y voto electrónico para los procesos de elección popular y de consulta popular, además de un tipo penal específico para garantizar la operación y fiabilidad del voto electrónico.

Tipo penal que establece de trescientos a seiscientos días multa y prisión de cuatro a nueve años a quien:

- obstaculice o impida el correcto funcionamiento de las urnas electrónicas;
- altere los componentes de los equipos utilizados para voto electrónico;
- remueva el sello holograma de los equipos utilizados para voto electrónico;
- utilice un equipo distinto a los provistos por el Instituto Nacional Electoral conforme a lo dispuesto en los Artículos 303-C y 303-D de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- intervenga por cualquier medio la comunicación de los equipos utilizados para voto electrónico con los servidores del Instituto Nacional Electoral, u
- obtenga o publique información de la intención o el sentido del voto electrónico de un tercero.

Por constituir una grave afectación al desarrollo democrático del país, al deformar a gran escala el sentido del voto y la voluntad popular; destacando que la pena es la misma que la contenida en el artículo 7 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, por tratarse de un acto que afecta seriamente la preservación de la soberanía e independencia nacionales, así como el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.

En razón de lo anterior, se incluye el siguiente:

Cuadro comparativo

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
Artículo 266. 1. Para la emisión del voto el Consejo General, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección. 2. Las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contendrán: a) Entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación; b) Cargo para el que se postula al candidato o candidatos; c) Emblema a color de cada uno de los partidos políticos nacionales que participan con candidatos propios, o en coalición, en la elección de que se trate; d) Las boletas estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles. La información que contendrá este talón será la relativa a la entidad federativa, distrito electoral y elección que corresponda. El número de folio será progresivo;	Artículo 266. 1. ... 2. ... a) ... a c) ... d) En el caso de las boletas impresas, estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles; en el caso de las boletas electrónicas, el folio será registrado por sistema de manera local y en los servidores del Instituto; La información que contendrá este talón será la relativa a la entidad federativa, distrito

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
e) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo del candidato o candidatos; f) En el caso de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, un solo espacio por cada partido político para comprender la fórmula de candidatos y la lista regional; g) En el caso de la elección de senadores por mayoría relativa y representación proporcional, un solo espacio para comprender la lista de las dos fórmulas de propietarios y suplentes postuladas por cada partido político y la lista nacional; h) En el caso de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un solo espacio para cada partido y candidato; i) Las firmas impresas del Presidente del Consejo General y del Secretario Ejecutivo del Instituto; j) Espacio para candidatos o fórmulas no registradas, y k) Espacio para Candidatos Independientes.	electoral y elección que corresponda. El número de folio será progresivo; e) ... a k) ...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
3. Las boletas para la elección de diputados llevarán impresas las listas regionales de los candidatos, propietarios y suplentes, que postulen los partidos políticos.	3. ...
4. Las boletas para la elección de senadores llevarán impresas la lista nacional de los candidatos propietarios y suplentes, que postulen los partidos políticos.	4. ...
5. Los emblemas a color de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden que les corresponde de acuerdo a la fecha de su registro. En el caso de que el registro a dos o más partidos políticos haya sido otorgado en la misma fecha, los emblemas de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden descendente que les corresponda de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados federales.	5. ...
6. En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición.	6. ...
Artículo 268.	Artículo 268.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
1. Las boletas deberán obrar en poder del consejo distrital quince días antes de la elección. 2. Para su control se tomarán las medidas siguientes: a) Las juntas distritales del Instituto deberán designar con la oportunidad debida, el lugar que ocupará la bodega electoral para el resguardo de la documentación electoral de las elecciones; b) El personal autorizado del Instituto entregará las boletas en el día, hora y lugar preestablecidos al presidente del consejo distrital, quien estará acompañado de los demás integrantes del propio consejo; c) El secretario del consejo distrital levantará acta pormenorizada de la entrega y recepción de las boletas, asentando en ella los datos relativos al número de boletas, las características del embalaje que las contiene, y los nombres y cargos de los funcionarios presentes; d) A continuación, los miembros presentes del consejo distrital	1. Las boletas y los equipos para el ejercicio del voto electrónico, deberán obrar en poder del consejo distrital quince días antes de la elección. 2. ... a) Las juntas distritales del Instituto deberán designar con la oportunidad debida, el lugar que ocupará la bodega electoral para el resguardo de la documentación y equipos electorales de las elecciones; b) El personal autorizado del Instituto entregará las boletas y los equipos en el día, hora y lugar preestablecidos al presidente del consejo distrital, quien estará acompañado de los demás integrantes del propio consejo; c) El secretario del consejo distrital levantará acta pormenorizada de la entrega y recepción de las boletas y los equipos, asentando en ella los datos relativos al número de boletas y equipos, las características del embalaje que los contiene, y los nombres y cargos de los funcionarios presentes; d) A continuación, los miembros presentes del consejo distrital

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
acompañarán al presidente para depositar la documentación recibida, en el lugar previamente asignado dentro de su local, debiendo asegurar su integridad mediante fajillas selladas y firmadas por los concurrentes. Estos pormenores se asentarán en el acta respectiva;	acompañarán al presidente para depositar la documentación y equipos recibidos , en el lugar previamente asignado dentro de su local, debiendo asegurar su integridad mediante fajillas selladas y firmadas por los concurrentes. Estos pormenores se asentarán en el acta respectiva;
e) El mismo día o a más tardar el siguiente, el presidente del consejo distrital, el secretario y los Consejeros Electorales procederán a contar las boletas para precisar la cantidad recibida, consignando el número de los folios, sellarlas al dorso y agruparlas en razón del número de electores que corresponda a cada una de las casillas a instalar, incluyendo las de las casillas especiales según el número que acuerde el Consejo General para ellas. El secretario registrará los datos de esta distribución, y	e) ... a f) ...
f) Estas operaciones se realizarán con la presencia de los representantes de los partidos políticos que decidan asistir.	
3. Los representantes de los partidos bajo su más estricta responsabilidad, si lo desearan, podrán firmar las boletas, levantándose un acta en la que consten el número de boletas que se les dio a firmar, el número de las firmadas y, en su caso, el número de boletas faltantes	3. ...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
después de haber realizado el procedimiento de firma. En este último caso se dará noticia de inmediato a la autoridad competente. 4. La falta de firma de los representantes en las boletas no impedirá su oportuna distribución.	4. ...
Artículo 269. 1. Los presidentes de los consejos distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección y contra el recibo detallado correspondiente: a) La lista nominal de electores con fotografía de cada sección, según corresponda, en los términos de los artículos 147 y 153 de esta Ley; b) La relación de los representantes de los partidos y de Candidatos Independientes registrados para la casilla en el consejo distrital electoral; c) La relación de los representantes generales acreditados	Artículo 269. 1. ... a) La lista nominal de electores con fotografía de cada sección, según corresponda, en los términos de los artículos 147 y 153 de esta Ley; en el caso de las casillas con urna electrónica, la lista se entregará de manera electrónica; b) La relación de los representantes de los partidos y de Candidatos Independientes registrados para la casilla en el consejo distrital electoral; en el caso de las casillas con urna electrónica, la relación podrá entregarse de manera electrónica; c) La relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito en que

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
por cada partido político en el distrito en que se ubique la casilla en cuestión; d) Las boletas para cada elección, en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección; e) Las urnas para recibir la votación, una por cada elección de que se trate; f) El líquido indeleble; g) La documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios; h) Los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla, y i) Los cancelos o elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto. 2. A los presidentes de mesas directivas de las casillas especiales les	se ubique la casilla en cuestión; en el caso de las casillas con urna electrónica, la relación se entregará de manera electrónica; d) Las boletas para cada elección, en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección; en el caso de las casillas con urna electrónica, las boletas para cada elección en al menos la mitad del número total de electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección; e) ... a i) ... 2. A los presidentes de mesas directivas de las casillas especiales les

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
será entregada la documentación y materiales a que se refiere el párrafo anterior, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán los medios informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar. El número de boletas que reciban no será superior a 1,500. 3. El líquido indeleble seleccionado deberá garantizar plenamente su eficacia. Los envases que lo contengan deberán contar con elementos que identifiquen el producto. 4. La entrega y recepción del material a que se refieren los párrafos 1 y 2 anteriores se hará con la participación de los integrantes de los consejos distritales que decidan asistir.	será entregada la documentación y materiales necesarios para la emisión de voto electrónico. El número de boletas que reciban no será superior a 1,500. 3. ... 4. ...
Artículo 270. 1. Las urnas en que los electores depositen las boletas, una vez emitido el sufragio, deberán construirse de un material transparente, plegable o armable. 2. Las urnas llevarán en el exterior y en lugar visible, impresa o adherida en el mismo color de la boleta que	Artículo 270. 1. ... 2. ...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
corresponda, la denominación de la elección de que se trate. Sin correlativo	3. Las urnas electrónicas deberán contar con sello holograma que asegure la inalterabilidad de sus componentes.
Artículo 284. 1. En las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección se aplicarán, en lo procedente, las reglas establecidas en los artículos anteriores y las siguientes: a) El elector, además de exhibir su credencial para votar a requerimiento del presidente de la mesa directiva, deberá mostrar el pulgar derecho para constatar que no ha votado en otra casilla, y b) El secretario de la mesa directiva procederá a asentar en el acta de electores en tránsito los datos de la credencial para votar del elector. 2. Una vez asentados los datos a que se refiere el inciso anterior, se observará lo siguiente:	Artículo 284. 1. En las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección se utilizará preferentemente la votación electrónica y se aplicarán, en lo procedente, las reglas establecidas en los artículos anteriores, en voto electrónico y las siguientes: a) ... b) ... 2. Una vez asentados los datos a que se refiere el inciso anterior y cuando se trate de emisión del voto a través de boleta electoral impresa, se observará lo siguiente:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
a) Si el elector se encuentra fuera de su sección, pero dentro de su distrito, podrá votar por diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por senador por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la mesa directiva le entregará la boleta única para la elección de diputados, asentando la leyenda "representación proporcional", o la abreviatura "R.P." y las boletas para la elección de senadores y de presidente; b) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, pero dentro de su entidad federativa, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, por senador por los principios de mayoría relativa y representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la mesa directiva le entregará la boleta única para la elección de diputados, asentando la leyenda "representación proporcional", o la abreviatura "R.P." y las boletas para la elección de senadores y de presidente; c) Si el elector se encuentra fuera de su entidad, pero dentro de su circunscripción, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, por	a) ... a d) ...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
senador por el principio de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la mesa directiva le entregará las boletas únicas para las elecciones de diputados y senadores, asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R.P.", así como la boleta para la elección de presidente, y d) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, pero dentro del territorio nacional, únicamente podrá votar por senador por el principio de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la casilla le entregará la boleta única para la elección de senadores asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R.P.", así como la boleta de la elección de presidente. 3. Cumplidos los requisitos para acreditar la calidad de elector y anotados los datos en el acta correspondiente, el presidente de la casilla le entregará las boletas a que tuviere derecho. 4. El secretario asentará a continuación del nombre del ciudadano la elección o elecciones por las que votó. Sin correlativo	3. ... 4. ... 5. Cuando el voto se exprese de manera electrónica, el elector que

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
	transitoriamente se encuentre fuera de su sección podrá votar en todos los puestos de elección popular que conforme a la lista nominal de electores le correspondan. En el ejercicio de este derecho se seguirá lo dispuesto en el Capítulo VI de este Título.
Artículo 295. 1. Al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de casilla con la documentación siguiente: a) Un ejemplar del acta de la jornada electoral; b) Un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo, y c) Los escritos de protesta que se hubieren recibido. 2. Se remitirán también, en sobres por separado, las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y los votos nulos para cada elección. 3. La lista nominal de electores se remitirá en sobre por separado. 4. Para garantizar la inviolabilidad de la documentación anterior, con el	Artículo 295. 1. ... 2. ... 3. La lista nominal de electores se remitirá en sobre por separado; también se remitirán por separado los equipos utilizados para voto electrónico. 4. ...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
expediente de cada una de las elecciones y los sobres, se formará un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desearan hacerlo. 5. La denominación expediente de casilla corresponderá al que se hubiese formado con las actas y los escritos de protesta referidos en el párrafo 1 de este artículo.	5. ...
Sin correlativo	CAPÍTULO VI Del Voto Electrónico 303-A. 1. El voto ciudadano en elecciones y consultas populares electorales se expresa mediante boleta electoral impresa o electrónica y en general, se rige bajo los mismos principios y disposiciones contenidas en la legislación electoral, salvo incompatibilidad manifiesta en el ejercicio del voto electrónico, en cuyo caso se observará lo señalado en este capítulo y por excepción, lo que disponga la autoridad electoral correspondiente en todo aquello no regulado. 2. El voto por vía electrónica debe asegurar total certidumbre y seguridad comprobada para el efectivo ejercicio del derecho ciudadano a votar.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
	3. El Instituto deberá asegurar que el voto por vía electrónica cuente con al menos los elementos de seguridad que garanticen: a) Ser auditable en cada una de las etapas; b) Que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano que tiene derecho a hacerlo; c) Que el ciudadano mexicano no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley; d) Que el sufragio sea libre y secreto; e) Darle oportunidad al votante de corroborar el sentido de su voto antes de su emisión; d) La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido; e) Evitar la coacción del voto, garantizando el sufragio libre y en secreto, y f) Contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
	4. Para la emisión del voto electrónico, el Consejo General, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección. 303-B. 1. El Instituto garantizará la operación de un sistema electrónico de consulta al padrón electoral y la lista nominal de electores, que permita a funcionarios de casilla y observadores electorales verificar en tiempo real la identidad del electorado que acuda a ejercer su derecho al voto; dicho sistema deberá contar con elementos de seguridad que garanticen: a) La fiabilidad e incorruptibilidad de sus datos; b) La omisión de datos personales no esenciales para garantizar la correcta emisión del voto, y c) Que la consulta se realice a través de internet, sin que sea necesaria la instalación de programas informáticos o de equipo especial para su consulta. 303-C.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
	1. Se denomina urna electrónica al equipo especial, provisto por el Instituto para recolectar la votación electrónica, la cual estará vinculada en tiempo real y de manera permanente e ininterrumpida a los servidores del Instituto, así como al equipo operado por la mesa directiva de casilla para la emisión de claves únicas de acceso; en su operación, la urna electrónica deberá contar con los siguientes elementos mínimos de seguridad: a) Garantizar la seguridad de sus componentes para evitar vulnerabilidades en su operación; b) Encriptar la información de extremo a extremo; c) Ser auditable en cada una de las etapas; d) Mantener conexión permanente y estable con los servidores del Instituto para la recepción de votos; en caso de conexión inestable o desconexión, el sistema deberá interrumpir de inmediato la recepción electrónica de votos; e) Ser capaz de interpretar las claves únicas de acceso generadas por la mesa directiva de casilla;

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
	f) Ser capaz de bloquear la operación del sistema una vez utilizada la clave única de acceso o en caso de conexión inestable o desconexión con los servidores del Instituto; g) Proyectar de manera sencilla y comprensible las opciones de la boleta electrónica; h) Permitir visualizar de manera previa el sentido del voto para su correcta emisión; i) La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido en tiempo real en total secrecía; 303-D. 1. Durante la jornada electoral, la mesa directiva de casilla contará con un equipo especial, provisto por el Instituto, que contendrá lo señalado en el Artículo 269 de esta Ley para voto electrónico y que registrará en tiempo real, de manera cifrada y almacenando de forma local y en los servidores del Instituto, los datos del electorado que optó por ejercer su voto mediante urna electrónica; el resultado del registro en los servidores del instituto arrojará una clave única de acceso mediante la

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
	cual el elector ejercerá su derecho al voto. En caso de conexión inestable o desconexión, el sistema deberá interrumpir de inmediato la recepción electrónica de votos y el elector deberá ejercer su derecho al voto mediante boleta electoral impresa. 303-E. 1. Clausurada la urna electrónica, arrojará un acta de escrutinio y cómputo para cada elección, que contendrá el número de boletas electrónicas recibidas para cada elección y el número de votos nulos. Los funcionarios de las mesas directivas de casilla, con el auxilio de los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes, verificarán la exactitud de los datos que consignen en el acta de escrutinio y cómputo. 2. En las casillas con urna de votación electrónica, el acta de la jornada electoral constará de los siguientes apartados: a) El de instalación, y b) El de cierre de votación. 3. En el apartado correspondiente a la instalación, se hará constar:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
	a) El lugar, la fecha y la hora en que se inicia el acto de instalación; b) El nombre completo y firma autógrafa de las personas que actúan como funcionarios de casilla; c) Constancia electrónica con el número de boletas electrónicas recibidas para cada elección en la casilla que corresponda, consignando en el acta el número de folio otorgado por los servidores del Instituto. d) El número de boletas impresas recibidas para cada elección en la casilla que corresponda, consignando en el acta los números de folios; d) Que las urnas se armaron, abrieron o instalaron en presencia de los funcionarios y representantes presentes para comprobar que estaban vacías y que se colocaron en una mesa o lugar adecuado a la vista de los electores y representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes; e) Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere, y

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
	f) En su caso, la causa por la que se cambió de ubicación la casilla. 4. En ningún caso se podrán recibir votos antes de las 8:00 horas. 5. Los miembros de la mesa directiva de la casilla no podrán retirarse sino hasta que ésta sea clausurada. 303-F. 1. Excepcionalmente y por causa justificada debidamente motivada, el Instituto podrá autorizar la emisión del voto electrónico por internet conforme a los parámetros de este Capítulo; para lo cual deberá elaborar y publicar lineamientos especiales en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada para el efectivo ejercicio del derecho ciudadano de votar en las elecciones populares. 2. A más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección que corresponda, el Instituto publicará los lineamientos para la emisión del voto electrónico por internet, así como los casos en los que será aplicable, mismos que podrán ser impugnados por los partidos políticos ante el Tribunal Electoral

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
	sujetándose a lo establecido en esta Ley y en la ley de la materia. 3. Si los lineamientos no se impugnaren o, en su caso, una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General sesionará para declarar que los lineamientos son válidos. 303-G. 1. Para asegurar total certidumbre y seguridad comprobada de los sistemas y equipos de voto electrónico, el Instituto deberá someterlos a pruebas de funcionalidad y rendimiento que aseguren su eficacia, seguridad y confiabilidad en el procesamiento de la información; las pruebas comenzarán un año antes del inicio del proceso electoral de que se trate, con la participación de un Comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio en la materia, de las cuales cuatro serán nombradas por la Cámara de Diputados, y tres por la Cámara de Senadores. 2. El Comité técnico de evaluación, dentro de los treinta días siguientes a la realización de las pruebas, deberá remitir al Instituto y a ambas Cámaras del Congreso, un informe

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
	pormenorizado en el que se contengan los resultados obtenidos y en su caso, de las observaciones que estime conducentes. 3. El Instituto, dentro de los treinta días siguientes a la recepción del informe, deberá remitir respuesta al Comité y a ambas Cámaras del Congreso, señalando si acepta o no las observaciones formuladas en el informe, así como los motivos que fundamentan su decisión. 4. En ningún caso las pruebas podrán exceder del plazo de seis meses.
Artículo 339. 1. A más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección, el Consejo General del Instituto, o en su caso, en coordinación con el Organismo Público Local que corresponda, aprobarán el formato de boleta electoral impresa, boleta electoral electrónica, que será utilizada por los ciudadanos residentes en el extranjero para la elección de que se trate, así como el instructivo para su uso, las herramientas y materiales que se requieran para el ejercicio del voto electrónico, los formatos de las actas para escrutinio y cómputo y los demás documentos y materiales electorales. 2. Una vez aprobado lo citado en el párrafo anterior, la Junta General	Artículo 339. 1. A más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección, el Consejo General del Instituto, o en su caso, en coordinación con el Organismo Público Local que corresponda, aprobarán el formato de boleta electoral impresa, boleta electoral electrónica, así como el instructivo para su uso, las herramientas y materiales que se requieran para el ejercicio del voto electrónico, los formatos de las actas para escrutinio y cómputo y los demás documentos y materiales electorales. 2. ...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
Ejecutiva deberá ordenar la impresión de las boletas electorales postales y de los materiales electorales para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. 3. Serán aplicables, en lo conducente, respecto a las boletas electorales, las disposiciones del Artículo 266 de esta Ley. Las boletas electorales que serán utilizadas en el extranjero contendrán la leyenda "Mexicano residente en el extranjero". 4. El número de boletas electorales que serán impresas para el voto en el extranjero, será igual al número de electores inscritos en las listas nominales correspondientes. El Consejo General determinará un número adicional de boletas electorales. Las boletas adicionales no utilizadas serán destruidas antes del día de la jornada electoral, en presencia de representantes de los partidos políticos y los candidatos independientes. 5. La Junta General Ejecutiva presentará al Consejo General para su aprobación, los mecanismos y	3. ... 4. El número de boletas electorales que serán impresas para el voto en el extranjero, será igual al número de electores inscritos en las listas nominales correspondientes. El Consejo General determinará un número adicional de boletas electorales. Las boletas adicionales no utilizadas serán destruidas antes del día de la jornada electoral, en presencia de representantes de los partidos políticos y los candidatos independientes. Asimismo se podrán instalar urnas electrónicas en aquellos lugares que cuenten con la capacidad tecnológica para su operación conforme a los parámetros establecidos en el Capítulo VI del Título Tercero, del Libro Quinto de esta Ley. 5. ...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
procedimientos del voto electrónico antes de que inicie el proceso electoral.	

Ley General en Materia de Delitos Electorales	
Texto vigente	Modificación propuesta
(Sin correlativo)	Artículo 7 Ter. Se impondrá de trescientos a seiscientos días multa y prisión de cuatro a nueve años a quien obstaculice o impida el correcto funcionamiento de las urnas electrónicas; o altere los componentes de los equipos utilizados para voto electrónico; o remueva el sello holograma de los equipos utilizados para voto electrónico; o utilice un equipo distinto a los provistos por el Instituto Nacional Electoral conforme a lo dispuesto en los Artículos 303-C y 303-D de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; o intervenga por cualquier medio la comunicación de los equipos utilizados para voto electrónico con los servidores del Instituto Nacional Electoral; u obtenga o publique información de la intención o el sentido del voto electrónico de un tercero.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y

PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES

Artículo Primero.- Se reforman los artículos 266, numeral 2, inciso d); 268, numerales 1, 2, incisos a), b), c), d); 269, numerales 1, incisos a), b), c), d) y 2; 284, numerales 1 y 2; 295, numeral 3; y 339, numerales 1 y 4; y se adicionan un numeral 3 al artículo 270; un numeral 5 al artículo 284; un CAPÍTULO VI denominado Del Voto Electrónico al TÍTULO TERCERO del Libro Quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y los artículos 303-A, 303-B, 303-C, 303-D, 303-E y 303-F de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 266.

1. ...

2. ...

a) ... a c) ...

d) **En el caso de las boletas impresas**, estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles; **en el caso de las boletas electrónicas, el folio será registrado por sistema de manera local y en los servidores del Instituto**; La información que contendrá este talón será la relativa a la entidad federativa, distrito electoral y elección que corresponda. El número de folio será progresivo;

e) ... a k) ...

3. ...

4. ...

5. ...

6. ...

Artículo 268.

1. Las boletas **y los equipos para el ejercicio del voto electrónico**, deberán obrar en poder del consejo distrital quince días antes de la elección.

2. ...

a) Las juntas distritales del Instituto deberán designar con la oportunidad debida, el lugar que ocupará la bodega electoral para el resguardo de la documentación **y equipos electorales** de las elecciones;

b) El personal autorizado del Instituto entregará las boletas **y los equipos** en el día, hora y lugar preestablecidos al presidente del consejo distrital, quien estará acompañado de los demás integrantes del propio consejo;

c) El secretario del consejo distrital levantará acta pormenorizada de la entrega y recepción de las boletas **y los equipos**, asentando en ella los datos relativos al número de boletas **y equipos**, las características del embalaje que los contiene, y los nombres y cargos de los funcionarios presentes;

d) A continuación, los miembros presentes del consejo distrital acompañarán al presidente para depositar la documentación **y equipos recibidos**, en el lugar previamente asignado dentro de su local, debiendo asegurar su integridad mediante fajillas selladas y firmadas por los concurrentes. Estos pormenores se asentarán en el acta respectiva;

e) ... a f) ...

3. ...

4. ...

Artículo 269.

1. Los presidentes de los consejos distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección y contra el recibo detallado correspondiente:

a) La lista nominal de electores con fotografía de cada sección, según corresponda, en los términos de los artículos 147 y 153 de esta Ley; **en el caso**

de las casillas con urna electrónica, la lista se entregará de manera electrónica;

b) La relación de los representantes de los partidos y de Candidatos Independientes registrados para la casilla en el consejo distrital electoral; **en el caso de las casillas con urna electrónica, la relación podrá entregarse de manera electrónica;**

c) La relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito en que se ubique la casilla en cuestión; **en el caso de las casillas con urna electrónica, la relación se entregará de manera electrónica;**

d) Las boletas para cada elección, en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección; **en el caso de las casillas con urna electrónica, las boletas para cada elección en al menos la mitad del número total de electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección;**

e) ... a i) ...

2. A los presidentes de mesas directivas de las casillas especiales les será entregada la documentación y materiales **necesarios para la emisión de voto electrónico**. El número de boletas que reciban no será superior a 1,500.

3. ...

Artículo 270.

1. Las urnas en que los electores depositen las boletas, una vez emitido el sufragio, deberán
construirse de un material transparente, plegable o armable.

2. Las urnas llevarán en el exterior y en lugar visible, impresa o adherida en el mismo color de la boleta que corresponda, la denominación de la elección de que se trate.

3. Las urnas electrónicas deberán contar con sello holograma que asegure la inalterabilidad de sus componentes.

Artículo 284.

1. En las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección **se utilizará preferentemente la votación electrónica y** se aplicarán, en lo procedente, las reglas establecidas en los artículos anteriores, **en voto electrónico** y las siguientes:

a) El elector, además de exhibir su credencial para votar a requerimiento del presidente de la mesa directiva, deberá mostrar el pulgar derecho para constatar que no ha votado en otra casilla, y

b) El secretario de la mesa directiva procederá a asentar en el acta de electores en tránsito los datos de la credencial para votar del elector.

2. Una vez asentados los datos a que se refiere el inciso anterior **y cuando se trate de emisión del voto a través de boleta electoral impresa**, se observará lo siguiente:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

3. ...

4. ...

5. Cuando el voto se exprese de manera electrónica, el elector que transitoriamente se encuentre fuera de su sección podrá votar en todos los puestos de elección popular que conforme a la lista nominal de electores le correspondan. En el ejercicio de este derecho se seguirá lo dispuesto en el Capítulo VI de este Título.

Artículo 295.

1. ...

2. ...

3. La lista nominal de electores se remitirá en sobre por separado; **también se remitirán por separado los equipos utilizados para voto electrónico.**

4. ...

5. ...

CAPÍTULO VI

Del Voto Electrónico

303-A.

1. El voto ciudadano en elecciones y consultas populares electorales se expresa mediante boleta electoral impresa o electrónica y en general, se rige bajo los mismos principios y disposiciones contenidas en la legislación electoral, salvo incompatibilidad manifiesta en el ejercicio del voto electrónico, en cuyo caso se observará lo señalado en este capítulo y por excepción, lo que disponga la autoridad electoral correspondiente en todo aquello no regulado.

2. El voto por vía electrónica debe asegurar total certidumbre y seguridad comprobada para el efectivo ejercicio del derecho ciudadano a votar.

3. El Instituto deberá asegurar que el voto por vía electrónica cuente con al menos los elementos de seguridad que garanticen:

- a) Ser auditable en cada una de las etapas;
- b) Que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano que tiene derecho a hacerlo;
- c) Que el ciudadano mexicano no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley;
- d) Que el sufragio sea libre y secreto;

- e) Darle oportunidad al votante de corroborar el sentido de su voto antes de su emisión;
- d) La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido;
- e) Evitar la coacción del voto, garantizando el sufragio libre y en secreto, y
- f) Contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable.

4. Para la emisión del voto electrónico, el Consejo General, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección.

303-B.

1. El Instituto garantizará la operación de un sistema electrónico de consulta al padrón electoral y la lista nominal de electores, que permita a funcionarios de casilla y observadores electorales verificar en tiempo real la identidad del electorado que acuda a ejercer su derecho al voto; dicho sistema deberá contar con elementos de seguridad que garanticen:

- a) La fiabilidad e incorruptibilidad de sus datos;
- b) La omisión de datos personales no esenciales para garantizar la correcta emisión del voto, y
- c) Que la consulta se realice a través de internet, sin que sea necesaria la instalación de programas informáticos o de equipo especial para su consulta.

303-C.

1. Se denomina urna electrónica al equipo especial, provisto por el Instituto para recolectar la votación electrónica, la cual estará vinculada en tiempo real y de manera permanente e ininterrumpida a los servidores del Instituto, así como al equipo operado por la mesa directiva de casilla para la emisión de claves únicas de acceso; en su operación, la urna electrónica deberá contar con los siguientes elementos mínimos de seguridad:

- a) Garantizar la seguridad de sus componentes para evitar vulnerabilidades en su operación;**
- b) Encriptar la información de extremo a extremo;**
- c) Ser auditable en cada una de las etapas;**
- d) Mantener conexión permanente y estable con los servidores del Instituto para la recepción de votos; en caso de conexión inestable o desconexión, el sistema deberá interrumpir de inmediato la recepción electrónica de votos;**
- e) Ser capaz de interpretar las claves únicas de acceso generadas por la mesa directiva de casilla;**
- f) Ser capaz de bloquear la operación del sistema una vez utilizada la clave única de acceso o en caso de conexión inestable o desconexión con los servidores del Instituto;**
- g) Proyectar de manera sencilla y comprensible las opciones de la boleta electrónica;**
- h) Permitir visualizar de manera previa el sentido del voto para su correcta emisión;**
- i) La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido en tiempo real en total secrecía;**

303-D.

1. Durante la jornada electoral, la mesa directiva de casilla contará con un equipo especial, provisto por el Instituto, que contendrá lo señalado en el Artículo 269 de esta Ley para voto electrónico y que registrará en tiempo real, de manera cifrada y almacenando de forma local y en los servidores del Instituto, los datos del electorado que optó por ejercer su voto mediante urna electrónica; el resultado del registro en los servidores del instituto arrojará una clave única de acceso mediante la cual el elector ejercerá su derecho al voto. En caso de conexión inestable o desconexión, el sistema deberá

interrumpir de inmediato la recepción electrónica de votos y el elector deberá ejercer su derecho al voto mediante boleta electoral impresa.

303-E.

1. Clausurada la urna electrónica, arrojará un acta de escrutinio y cómputo para cada elección, que contendrá el número de boletas electrónicas recibidas para cada elección y el número de votos nulos. Los funcionarios de las mesas directivas de casilla, con el auxilio de los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes, verificarán la exactitud de los datos que consignen en el acta de escrutinio y cómputo.

2. En las casillas con urna de votación electrónica, el acta de la jornada electoral constará de los siguientes apartados:

- a) El de instalación, y**
- b) El de cierre de votación.**

3. En el apartado correspondiente a la instalación, se hará constar:

- a) El lugar, la fecha y la hora en que se inicia el acto de instalación;**
- b) El nombre completo y firma autógrafa de las personas que actúan como funcionarios de casilla;**
- c) Constancia electrónica con el número de boletas electrónicas recibidas para cada elección en la casilla que corresponda, consignando en el acta el número de folio otorgado por los servidores del Instituto.**
- d) El número de boletas impresas recibidas para cada elección en la casilla que corresponda, consignando en el acta los números de folios;**
- d) Que las urnas se armaron, abrieron o instalaron en presencia de los funcionarios y representantes presentes para comprobar que estaban vacías y que se colocaron en una mesa o lugar adecuado a la vista de los electores y representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes;**

e) Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere, y

f) En su caso, la causa por la que se cambió de ubicación la casilla.

4. En ningún caso se podrán recibir votos antes de las 8:00 horas.

5. Los miembros de la mesa directiva de la casilla no podrán retirarse sino hasta que ésta sea clausurada.

303-F.

1. Excepcionalmente y por causa justificada debidamente motivada, el Instituto podrá autorizar la emisión del voto electrónico por internet conforme a los parámetros de este Capítulo; para lo cual deberá elaborar y publicar lineamientos especiales en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada para el efectivo ejercicio del derecho ciudadano de votar en las elecciones populares.

2. A más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección que corresponda, el Instituto publicará los lineamientos para la emisión del voto electrónico por internet, así como los casos en los que será aplicable, mismos que podrán ser impugnados por los partidos políticos ante el Tribunal Electoral sujetándose a lo establecido en esta Ley y en la ley de la materia.

3. Si los lineamientos no se impugnaren o, en su caso, una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General sesionará para declarar que los lineamientos son válidos.

303-G.

1. Para asegurar total certidumbre y seguridad comprobada de los sistemas y equipos de voto electrónico, el Instituto deberá someterlos a pruebas de funcionalidad y rendimiento que aseguren su eficacia, seguridad y confiabilidad en el procesamiento de la información; las pruebas comenzarán un año antes del inicio del proceso electoral de que se trate, con la participación de un Comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio en la materia, de las cuales cuatro serán nombradas por la Cámara de Diputados, y tres por la Cámara de Senadores.

2. El Comité técnico de evaluación, dentro de los treinta días siguientes a la realización de las pruebas, deberá remitir al Instituto y a ambas Cámaras del Congreso, un informe pormenorizado en el que se contengan los resultados obtenidos y en su caso, de las observaciones que estime conducentes.

3. El Instituto, dentro de los treinta días siguientes a la recepción del informe, deberá remitir respuesta al Comité y a ambas Cámaras del Congreso, señalando si acepta o no las observaciones formuladas en el informe, así como los motivos que fundamentan su decisión.

4. En ningún caso las pruebas podrán exceder del plazo de seis meses.

Artículo 339.

1. A más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección, el Consejo General del Instituto, o en su caso, en coordinación con el Organismo Público Local que corresponda, aprobarán el formato de boleta electoral impresa, boleta electoral electrónica, ~~que será utilizada por los ciudadanos residentes en el extranjero para la elección de que se trate,~~ así como el instructivo para su uso, las herramientas y materiales que se requieran para el ejercicio del voto electrónico, los formatos de las actas para escrutinio y cómputo y los demás documentos y materiales electorales.

2. ...

3. ...

4. El número de boletas electorales que serán impresas para el voto en el extranjero, será igual al número de electores inscritos en las listas nominales correspondientes. El Consejo General determinará un número adicional de boletas electorales. Las boletas adicionales no utilizadas serán destruidas antes del día de la jornada electoral, en presencia de representantes de los partidos políticos y los candidatos independientes. **Asimismo se podrán instalar urnas electrónicas en aquellos lugares que cuenten con la capacidad tecnológica para su operación conforme a los parámetros establecidos en el Capítulo VI del Título Tercero, del Libro Quinto de esta Ley.**

5. ...

Artículo Segundo.- Se adiciona un artículo 7 Ter a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 7 Ter. Se impondrá de trescientos a seiscientos días multa y prisión de cuatro a nueve años a quien obstaculice o impida el correcto funcionamiento de las urnas electrónicas; o altere los componentes de los equipos utilizados para voto electrónico; o remueva el sello holograma de los equipos utilizados para voto electrónico; o utilice un equipo distinto a los provistos por el Instituto Nacional Electoral conforme a lo dispuesto en los Artículos 303-C y 303-D de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; o intervenga por cualquier medio la comunicación de los equipos utilizados para voto electrónico con los servidores del Instituto Nacional Electoral; u obtenga o publique información de la intención o el sentido del voto electrónico de un tercero.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor de la presente Ley para las dependencias, se cubrirán con cargo a sus respectivos presupuestos aprobados para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

Asimismo, las entidades federativas deberán realizar las previsiones y adecuaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en esta Ley.

Dado en el salón de sesiones del Recinto Legislativo de San Lázaro, 1º de abril de 2025.



ATENTAMENTE

Diputada Carmen Patricia Armendáriz Guerra



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

El que suscribe, **Diputado Felipe Miguel Delgado Carrillo**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS**, al tenor de lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) han sido un pilar estratégico para el desarrollo de infraestructura en México desde la década de 1990. A través de estas colaboraciones, el Estado ha podido acceder a recursos privados para financiar y operar proyectos esenciales, que de otra manera habrían requerido grandes desembolsos fiscales. La promulgación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP) en 2012 representó un avance significativo en la formalización de este tipo de esquemas, estableciendo un marco regulatorio que ha permitido al sector público colaborar con el privado en diversos sectores como transporte, salud, educación y energía.

Este marco legal fue fundamental para atraer capitales nacionales y extranjeros, generando importantes oportunidades para el desarrollo económico del país. No obstante, el contexto sociopolítico de México ha evolucionado con la llegada de la



Cuarta Transformación, una administración que, basándose en los principios de justicia social, transparencia, combate a la corrupción y desarrollo sostenible, ha identificado áreas de mejora que requieren ser abordadas para que las APP sigan siendo un motor eficiente y justo para el progreso del país.

La propuesta de reforma a la LAPP parte de la necesidad de adaptar la ley a las realidades actuales y futuras, no solo en términos financieros y tecnológicos, sino también en el plano social y ambiental. Si bien la LAPP ha demostrado ser un marco útil para el desarrollo de infraestructura, hoy en día se presenta la oportunidad de mejorarla, ampliando su alcance, garantizando la transparencia en todas las fases del proceso, incorporando la participación ciudadana como un eje fundamental y asegurando que los proyectos sean flexibles, sostenibles y alineados con las necesidades más urgentes del país.

El Contexto Sociopolítico y la Necesidad de Reforma

La Cuarta Transformación ha traído consigo un cambio de paradigma en el diseño de políticas públicas en México. El gobierno que está iniciando, liderado por la presidenta Claudia Sheinbaum, ha subrayado la importancia de construir un país más justo, donde las inversiones no solo generen rendimientos financieros, sino que también se traduzcan en beneficios tangibles para las comunidades. El concepto de bienestar social ha cobrado una nueva dimensión, y la inversión pública y privada debe alinearse con este principio rector.

A la luz de estos objetivos, es necesario revisar la Ley de Asociaciones Público-Privadas. La reforma propuesta tiene como principal objetivo crear un esquema de inversiones mixtas que maximice el impacto social y económico de los proyectos de infraestructura, asegurando que el desarrollo sea inclusivo, transparente y sostenible. Este enfoque no solo optimiza la colaboración entre el sector público y el privado, sino que también refuerza la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

La Creación de la Ley de Inversiones Mixtas

El proyecto de decreto propone un cambio profundo en la LAPP, comenzando por su transformación en la Ley de Inversiones Mixtas, un nombre que refleja de manera más precisa el enfoque holístico y multidimensional que se busca promover. Este cambio no es solo simbólico, sino que responde a la necesidad de reconfigurar los objetivos y los mecanismos de las APP, dotándolas de flexibilidad y eficiencia, y asegurando que los intereses sociales y ambientales estén integrados de manera explícita en cada fase del proyecto.

1. La Importancia de las Inversiones Mixtas en el Desarrollo Nacional

Las inversiones mixtas se configuran como una herramienta esencial para el desarrollo, no solo porque movilizan capital privado hacia áreas estratégicas, sino también porque permiten compartir los riesgos entre las partes. Este esquema de cooperación tiene el potencial de generar infraestructura de calidad y servicios públicos eficientes, impulsando el crecimiento económico y mejorando las condiciones de vida de millones de mexicanos. Sin embargo, para que estos objetivos se cumplan de manera efectiva, es indispensable que las inversiones mixtas estén alineadas con una visión de largo plazo que ponga en el centro el bienestar de la sociedad.

La reforma de la LAPP busca asegurar que los proyectos de inversiones mixtas generen beneficios tanto para el sector privado como para la sociedad en su conjunto. En este sentido, se propone que los proyectos se estructuren de manera que promuevan la inclusión social, el desarrollo regional, la innovación tecnológica y la sostenibilidad ambiental. Esta visión renovada responde a los retos que plantea el desarrollo sostenible y garantiza que México siga avanzando en su agenda de modernización, sin comprometer los recursos naturales ni el bienestar de las generaciones futuras.

2. La Gestión de Recursos Públicos y Privados

La Ley de Inversiones Mixtas enfatiza la optimización de los recursos públicos y privados para asegurar que las inversiones se traduzcan en resultados concretos. La gestión eficiente de los recursos es uno de los pilares de esta reforma. Para ello, se propone mejorar los mecanismos de evaluación y control financiero de los proyectos, asegurando que cada peso invertido se utilice de manera eficaz y responsable.

Los estudios de factibilidad se fortalecen como un instrumento clave en la evaluación de los proyectos. Estos estudios no solo deberán analizar la viabilidad técnica y financiera, sino también los beneficios sociales y ambientales que los proyectos puedan generar. El objetivo es que la toma de decisiones esté fundamentada en un análisis integral, donde los intereses económicos no prevalezcan sobre las necesidades sociales.

3. Mayor Transparencia y Gobernabilidad

Uno de los desafíos que enfrenta la actual ley es garantizar que todos los procesos relacionados con las inversiones mixtas sean transparentes y accesibles para la sociedad. Aunque plataformas como CompraNet han sido valiosas para asegurar la transparencia en los procesos de contratación pública, es necesario dar un paso más allá. La reforma establece que toda la información relacionada con los proyectos de inversión mixta debe ser pública y de fácil acceso, asegurando que la ciudadanía pueda supervisar cada etapa del proyecto, desde su planificación hasta su ejecución y evaluación final.

Este enfoque responde a la creciente demanda por mayor rendición de cuentas y busca fortalecer la gobernabilidad de los proyectos. Al asegurar que la información esté disponible en formatos accesibles y comprensibles, se fomentará una mayor participación ciudadana y se reducirá la desconfianza hacia los proyectos de infraestructura. Esta es una de las premisas fundamentales de la Cuarta



Transformación: un gobierno abierto y responsable que garantice el buen uso de los recursos públicos.

4. Flexibilidad Contractual para una Mejora en la Gestión

El contexto económico y social en México, como en cualquier otra parte del mundo, es cambiante. Los proyectos de inversión, especialmente aquellos de largo plazo, deben ser capaces de adaptarse a nuevas realidades sin perder de vista sus objetivos. La rigidez de los contratos ha sido uno de los principales problemas identificados en la gestión de las APP. La falta de mecanismos de renegociación ha derivado en sobrecostos y retrasos en la ejecución de los proyectos.

La reforma a esta nueva Ley de Inversiones Mixtas propone la flexibilización de los contratos, permitiendo ajustes que no comprometan el interés público. Estos mecanismos serán particularmente útiles en casos donde se presenten cambios tecnológicos, variaciones en los costos de insumos o alteraciones en las necesidades sociales. Esta flexibilidad permitirá que los proyectos sean más eficientes y respondan mejor a los retos del futuro, garantizando al mismo tiempo que los riesgos financieros y operativos se distribuyan de manera equitativa entre las partes involucradas.

5. Participación Ciudadana: Un Pilar del Desarrollo Inclusivo

La participación ciudadana es un principio rector de la Cuarta Transformación y uno de los elementos que más se refuerzan en esta reforma. Las comunidades que serán afectadas por los proyectos de inversión deben tener una voz activa en el proceso de toma de decisiones. Esto no solo garantiza que los proyectos respondan a las necesidades locales, sino que también fortalece el tejido social y promueve un desarrollo más inclusivo.

El nuevo artículo 18 Bis de la Ley de Inversiones Mixtas establece la obligatoriedad de realizar consultas públicas en las fases iniciales de los proyectos. Además, se



fomentará la creación de mecanismos de diálogo continuo entre las comunidades afectadas y los desarrolladores de los proyectos, asegurando que las inquietudes y propuestas de los ciudadanos sean tomadas en cuenta. Este enfoque no solo garantiza una mayor legitimidad en la ejecución de los proyectos, sino que también reduce los conflictos sociales y los retrasos asociados a la falta de consenso.

6. Innovación y Desarrollo Sostenible

El enfoque de sostenibilidad e innovación es otro de los pilares fundamentales de la reforma. México se enfrenta al reto de modernizar su infraestructura sin comprometer su riqueza natural y biodiversidad. Para ello, la Ley de Inversiones Mixtas promueve proyectos que integren tecnología avanzada, fomenten la transferencia de conocimiento y generen empleos de calidad.

El artículo 3 establece que los proyectos de inversión mixta podrán incluir la colaboración con instituciones de educación superior y centros de investigación, promoviendo el desarrollo tecnológico y la innovación. Este modelo de cooperación no solo posiciona a México como un país innovador, sino que también impulsa la creación de capacidades nacionales que fortalecen el desarrollo a largo plazo.

Además, la ley establece que los proyectos deben cumplir con los principios de sostenibilidad ambiental, garantizando que los recursos naturales no sean explotados de manera irresponsable. Los proyectos deberán alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y seguir las mejores prácticas internacionales en materia de protección ambiental.

7. Gestión de Riesgos: Responsabilidad Compartida

Un elemento clave en la reforma es la mejora en la gestión de riesgos. En el pasado, el Estado asumió una proporción desmesurada de los riesgos financieros y operativos



de los proyectos de APP. Esto, en muchos casos, generó presiones fiscales y afectó la sostenibilidad financiera de los proyectos.

La Ley de Inversiones Mixtas propone una redistribución más equitativa de los riesgos entre las partes involucradas. El artículo 93 Bis establece que los proyectos deberán contar con mecanismos claros para asignar los riesgos a quienes estén en mejor capacidad de gestionarlos. Este enfoque no solo protegerá al Estado de asumir cargas financieras excesivas, sino que también promoverá la participación de instituciones financieras internacionales y bancos de desarrollo, lo que permitirá optimizar la distribución de riesgos.

Impacto Esperado de la Reforma

La reforma a la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP) y su transformación en la Ley de Inversiones Mixtas generará impactos positivos en varios frentes:

1. Mayor Transparencia y Rendición de Cuentas: La información pública y accesible permitirá a la ciudadanía participar activamente en la supervisión de los proyectos, generando confianza y reduciendo los riesgos de corrupción.
2. Flexibilidad para Mejorar la Eficiencia: Los proyectos serán más adaptables a las condiciones cambiantes del entorno, lo que mejorará su eficiencia y garantizará que los recursos públicos y privados se utilicen de manera responsable.
3. Participación Ciudadana y Justicia Social: La inclusión de las comunidades locales garantizará que los proyectos respondan a las necesidades reales y promuevan un desarrollo más inclusivo y equitativo.
4. Fomento a la Innovación y Sostenibilidad: La ley promoverá proyectos innovadores y sostenibles que respeten el entorno natural y generen beneficios sociales, consolidando a México como un líder en infraestructura verde.

5. Redistribución de los Riesgos y Sostenibilidad Financiera: Los proyectos serán más sostenibles financieramente, gracias a una mejor distribución de los riesgos entre el Estado y el sector privado.

La Ley de Inversiones Mixtas representa una oportunidad histórica para transformar el modelo de colaboración entre el sector público y privado en México. Esta reforma no solo moderniza el marco legal de las APP, sino que lo alinea con los principios de la Cuarta Transformación, garantizando que las inversiones contribuyan al bienestar social, al desarrollo inclusivo y a la sostenibilidad ambiental.

Por ello, hago un llamado respetuoso a los legisladores y legisladoras que pertenecemos a esta legislatura, para que analicemos y en su caso aprobemos esta reforma, reconociendo su potencial para transformar el panorama económico y social de México en los próximos años. Las inversiones mixtas, bajo este nuevo esquema, no solo impulsarán la creación de infraestructura moderna, sino que también generarán un impacto positivo y duradero en el bienestar de la población.

Con base en las razones que aquí se presentan y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y
DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ASOCIACIONES
PÚBLICO PRIVADAS**

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 29, 38, 39, 42, 44, 45, 47, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 75, 76, 80, 87, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 99, 102, 104, 105, 109, 110, 112, 117, 119, 120, 122, 123, 125, 126, 129, 130, 134, 138, 139 y 143; se adicionan los artículos 18 Bis, 93 Bis, 126 Bis y 126 Ter; y se deroga la fracción I del artículo 12 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de **inversiones mixtas**, **promoviendo el desarrollo nacional, el bienestar social y la inversión sostenible**, en alineación con los principios constitucionales y los artículos 25 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se busca fomentar la colaboración eficiente entre el sector público y el privado, garantizando la transparencia, la rendición de cuentas y el máximo beneficio para la sociedad.

Artículo 2. Los proyectos de **inversión mixta** regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final, y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

Se buscará que estos proyectos contribuyan al desarrollo sostenible, fomentando la innovación, la transferencia de tecnología y la generación de empleo de calidad, en concordancia con los planes de desarrollo nacionales y sectoriales.

Artículo 3. También podrán ser proyectos de **inversión mixta** los que se realicen en los términos de esta Ley, con cualquier esquema de colaboración para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica. **Se promoverá la participación de instituciones de educación superior y centros de investigación científica y tecnológica públicos del país, priorizando el desarrollo de capacidades nacionales y fomentando la innovación y el desarrollo tecnológico.**

Estos proyectos se registrarán por lo dispuesto en esta Ley y, en lo que les resulte aplicable, por la Ley de Ciencia y Tecnología, garantizando la alineación con los principios orientadores del apoyo a la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación previstos en dicha ley.

Artículo 4. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a proyectos de **inversiones mixtas** que realicen:

I. a IV. ...

...

Artículo 5. En caso de proyectos de **inversiones mixtas** a que se refiere la fracción IV del artículo 4 inmediato anterior, en los convenios para la aportación de recursos federales, en numerario o en especie, deberá pactarse expresamente que a las entidades federativas o municipios -según se trate- les serán aplicables, en relación con dichos proyectos, las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 7. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, sus reglamentos y disposiciones que de ellas emanen, no serán aplicables a los proyectos de **inversiones mixtas**, salvo en lo que expresamente la presente Ley señale.

Artículo 8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para interpretar la presente Ley para efectos administrativos, **requiriendo y considerando** la opinión de la dependencia o entidad interesada. Tratándose de asuntos relacionados con el régimen de propiedad inmobiliaria federal, avalúos, **responsabilidades de los servidores públicos, transparencia y rendición de cuentas**, la interpretación de esta Ley corresponderá a la Secretaría de la Función Pública.

La aplicación e interpretación de esta Ley deberá garantizar la máxima certidumbre jurídica para las partes involucradas, promoviendo un ambiente de inversión estable y confiable, y asegurando el cumplimiento de los principios de transparencia, eficiencia y participación ciudadana.

Artículo 10. Los esquemas de **inversión mixta** regulados en la presente Ley son opcionales y podrán utilizarse en relación con actividades cuya legislación específica prevea la libre participación del sector privado, o bien, mediante, el otorgamiento de permisos, autorizaciones o concesiones, para la prestación de los servicios correspondientes y no podrán referirse a los casos en los que las disposiciones aplicables señalen que no pueda intervenir el sector privado.

Artículo 11. La Secretaría de la Función Pública incluirá en el sistema electrónico de información pública gubernamental CompraNet, por secciones debidamente separadas, la información relativa a los proyectos de **inversión mixta** federales, así como de las propuestas no solicitadas que reciban las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a que se refiere la presente Ley. Este sistema será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual podrán desarrollarse procedimientos de contratación.

La información en CompraNet, deberá contener los datos necesarios para identificar plenamente las operaciones realizadas a través del esquema de **inversión mixta**, y permita realizar análisis sobre la viabilidad del proyecto. Deberá además, contener información para identificar los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de desarrolladores, en los términos en que los establezca el Reglamento de esta Ley; el registro de desarrolladores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes.

Artículo 12. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. Se deroga.

II. Autorizaciones para el desarrollo del proyecto: Autorizaciones para la ejecución de la obra, así como para la prestación de los servicios, de un proyecto de **inversión mixta**;

III. Autorizaciones para la ejecución de la obra: Permisos, licencias, concesiones y demás autorizaciones que, en su caso, se requieran conforme a las disposiciones aplicables, para la ejecución de las obras de infraestructura de un proyecto de **inversión mixta**;

IV. Autorizaciones para la prestación de los servicios: Permisos, concesiones y demás autorizaciones que, en su caso, se requieran conforme a las disposiciones aplicables para el uso o explotación de bienes públicos o prestación de servicios por parte del desarrollador en un proyecto de **inversión mixta**;

V. ...

VI. Concursante: Persona que participa en algún concurso que tenga por objeto la adjudicación de un proyecto de **inversión mixta**;

VII. Convocante: Dependencia o entidad que convoque a un concurso para adjudicar un proyecto de **inversión mixta**;

VIII. ...

IX. Desarrollador: Sociedad mercantil mexicana, con objeto exclusivo de desarrollar un determinado proyecto de **inversión mixta**, con quien se celebre el contrato respectivo y a quien se otorguen, en su caso, las autorizaciones para desarrollar el proyecto;

X. y XI. ...

XI bis: Inversión Mixta: Cualquier esquema de los descritos en los artículos 2 y 3 de esta Ley

XII. Ley: La presente Ley de Inversiones Mixtas;

XIII. ...

XIV. Nivel de desempeño: Conjunto de especificaciones y parámetros de desempeño y calidad que deban satisfacerse en la prestación de un servicio, o en la construcción y ejecución de la infraestructura, que se realicen bajo el esquema de inversión mixta;

XV. Promotor: Persona que promueve, ante una instancia del sector público, un proyecto de inversión mixta; y

XVI. ...

Artículo 13. Para realizar proyectos de ***inversión mixta*** se requiere, en términos de la presente Ley:

I. a III. ...

Artículo 14. Los proyectos de ***inversiones mixtas*** serán viables cuando así lo determine la dependencia o entidad interesada, mediante dictamen que la misma emita. Para la elaboración de dicho dictamen, la dependencia o entidad deberá llevar a cabo los análisis siguientes:

I. Identificación y priorización del proyecto, alineándolo con los planes de desarrollo sectoriales y nacionales;

II. Evaluación de la conveniencia de realizar el proyecto mediante un esquema de inversión mixta, comparándolo con otras alternativas de contratación pública tradicional para determinar el mayor valor por dinero;

III. Análisis de riesgos asociados al proyecto, incluyendo su identificación, asignación y gestión, asegurando que los riesgos sean asumidos por la parte que mejor pueda administrarlos;

IV. Evaluación de la viabilidad técnica, legal, financiera y económica del proyecto, incluyendo estudios de factibilidad que demuestren su rentabilidad social y económica;

V. Evaluación de la capacidad institucional para gestionar el proyecto, incluyendo la disponibilidad de recursos humanos y técnicos necesarios para su implementación y supervisión;

VI. Consideración de los posibles impactos fiscales y financieros del proyecto, incluyendo compromisos de pago a largo plazo y posibles pasivos contingentes, asegurando la sostenibilidad de las finanzas públicas;

VII. Realización de consultas públicas y participación ciudadana, incorporando las necesidades y expectativas de la sociedad en el diseño del proyecto;

VIII. Inclusión de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en todas las etapas del proyecto, desde su planeación hasta su ejecución y evaluación;

IX. Adopción de buenas prácticas internacionales y recomendaciones de organismos especializados para mejorar la estructuración y ejecución de los proyectos; y

X. Elaboración de un plan de administración del contrato, que incluya procedimientos para la supervisión, evaluación y gestión de cambios durante su vigencia.

La información anterior deberá ser publicada en internet y ser presentada ante la Cámara de Diputados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordinará y publicará un registro para efectos estadísticos con la información contenida en los análisis a que se refieren las fracciones I a X del presente artículo. Asimismo, publicará de manera sistemática la información siguiente:

- a) Nombre del proyecto;*
- b) Número de licitación y/o registro del sistema electrónico de información pública gubernamental CompraNet;*
- c) Nombre del convocante;*
- d) Nombre del desarrollador;*
- e) Plazo del contrato de **inversión mixta**;*
- f) Monto total del proyecto;*
- g) Monto de los pagos programados y ejecutados durante el ciclo de vida del proyecto;*

h) Indicadores asociados a la rentabilidad social, financiera y económica del proyecto, en los términos que determine el Reglamento;

i) Resultado de la evaluación de la conveniencia a que se refiere la fracción II del primer párrafo de este artículo; y

j) Otra información que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere relevante.

La información a que se refiere el párrafo anterior será de carácter público, a excepción de aquella de naturaleza reservada o confidencial, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones jurídicas aplicables. Dicha información será publicada de manera permanente en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en formato de datos abiertos.

*Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportará en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, la descripción de cada uno de los proyectos de **inversión mixta** autorizados, los montos erogados o por erogar conforme a las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario, así como en su caso, el monto anual de los pagos comprometidos durante la vigencia del contrato.*

Artículo 15. *En los estudios previos para preparar los proyectos de **inversión mixta**, las dependencias y entidades considerarán:*

I. Definición clara de los objetivos y resultados esperados del proyecto, alineados con las políticas públicas y necesidades sociales;

II. Identificación de indicadores de desempeño y mecanismos de medición que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos del proyecto;

III. Elaboración de un análisis de costo-beneficio que demuestre la rentabilidad social y económica del proyecto;

IV. Estructuración financiera adecuada del proyecto, incluyendo esquemas de financiamiento que promuevan la participación de entidades financieras nacionales e internacionales; y

V. Integración de opiniones y recomendaciones derivadas de las consultas con sectores involucrados, garantizando que el proyecto refleje las necesidades y expectativas de la sociedad.

Artículo 17. Para evaluar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante esquemas de **inversión mixta** conforme a lo dispuesto en la fracción II del artículo 14 de esta Ley, la dependencia o entidad interesada aplicará los lineamientos que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 18 Bis. Las dependencias y entidades deberán garantizar la participación ciudadana en la preparación de los proyectos de inversión mixta, mediante la realización de consultas públicas y audiencias que permitan incorporar las opiniones y necesidades de la sociedad en el diseño y ejecución de los proyectos.

La información relacionada con los proyectos de inversión mixta deberá ser publicada de manera accesible y oportuna, facilitando el escrutinio público y promoviendo la rendición de cuentas.

Artículo 19. Los proyectos de **inversión mixta** serán preferentemente integrales, pero, cuando así resulte conveniente y necesario, podrán concursarse por etapas, si ello permite un avance más ordenado en su implementación.

Artículo 20. Las dependencias y entidades podrán contratar la realización de los trabajos previstos en el artículo 14 de esta Ley, cualesquiera otros estudios, y el propio proyecto ejecutivo, necesarios para la ejecución de un proyecto de **inversión mixta**, así como servicios para la adquisición de los inmuebles, bienes y derechos, igualmente necesarios para tales proyectos.

...

...

...

Artículo 21. La dependencia o entidad que pretenda participar con recursos públicos federales en proyectos de **inversión mixta** que haya dictaminado como viables en términos del artículo 14 de la presente Ley, deberá obtener el registro en la cartera de inversión a que se refiere el artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 22. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal darán prioridad a los proyectos a desarrollarse mediante esquemas de **inversión mixta**, asegurando el estricto cumplimiento de las disposiciones de protección ambiental, preservación y conservación del equilibrio ecológico, y promoviendo la sostenibilidad y responsabilidad ambiental en todas las etapas del proyecto.

Se establecerán mecanismos de coordinación con las autoridades ambientales competentes para agilizar los trámites y asegurar que los proyectos de inversión mixta cumplan con las mejores prácticas ambientales y contribuyan a los objetivos de desarrollo sostenible.

Artículo 23. El procedimiento de contratación de un proyecto de **inversión mixta** sólo podrá iniciarse conforme a lo siguiente:

I. Tratándose de proyectos de **inversión mixta** que involucren recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando cuenten con:

a) a c) ...

II. En el caso de proyectos de **inversión mixta** que involucren recursos públicos federales en numerario, distintos a los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán contar con los requisitos previstos en los incisos a) y b) de la fracción anterior, y

III. Tratándose de proyectos de **inversión mixta** que involucren recursos públicos federales distintos a numerario, deberán contar con el dictamen de viabilidad, en términos del artículo 14 de la presente Ley.

Artículo 24. ...

Para determinar los compromisos presupuestarios futuros que en su caso llegaren a originar los proyectos de **inversión mixta**, se deberán tomar en consideración los proyectos que se prevea iniciar en el ejercicio fiscal correspondiente, aquéllos que ya hubieran iniciado algún procedimiento de contratación y los proyectos que ya estén en operación. Dichos compromisos serán acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento del sector público federal.

...

Para efectos del artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente además de contener lo previsto en dicho artículo, incluirá los proyectos de **inversión mixta** autorizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto

*Público, Financiamiento y Desincorporación en los términos del quinto párrafo de este artículo, así como la estimación del monto máximo anual del gasto programable para los proyectos de **inversiones mixtas** a que se refiere el párrafo anterior.*

*Cuando se pretendan realizar nuevos proyectos de **inversión mixta**, así como cambios sobre el alcance de los proyectos previamente autorizados y, dichos proyectos involucren recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, serán analizados y, en su caso, autorizados durante el ejercicio fiscal de que se trate, por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, la cual deberá ajustarse al monto máximo anual del gasto programable aprobado por la Cámara de Diputados.*

...

*El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal deberá prever, en un capítulo específico y por sector, los compromisos plurianuales de gasto que deriven de los proyectos de **inversión mixta** aprobados en ejercicios fiscales anteriores, así como los proyectos que hayan sido aprobados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación a la fecha de presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales no podrán exceder la estimación sobre el monto máximo anual del gasto programable propuesto. La información a que se refiere este párrafo deberá considerar la descripción de cada uno de los proyectos, montos erogados acumulados conforme a las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario, así como el monto de los pagos anuales comprometidos en el caso de aquellos proyectos que hayan sido contratados.*

*En los informes trimestrales que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presente al Congreso de la Unión, se deberán señalar los montos asignados para la etapa de preparación de los proyectos de **inversión mixta**, así como los proyectos autorizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación durante el periodo que se reporta y aquellos en proceso de revisión, incluyendo su descripción, monto total de inversión y dependencia o entidad contratante. La información antes mencionada será turnada a la Comisión respectiva de la Cámara de Diputados.*

Artículo 26. *Cualquier interesado en realizar un proyecto de **inversión mixta** podrá presentar su propuesta a la dependencia o entidad federal competente.*

*Para efectos del párrafo anterior, las dependencias o entidades federales podrán publicar en el Diario Oficial de la Federación y en su página de Internet, un acuerdo mediante el cual determinen las propuestas de proyectos de **inversión mixta** que estarán dispuestas a recibir, especificando como mínimo los sectores, subsectores, ámbitos geográficos, tipo de proyectos, metas físicas estimadas, fechas previstas de inicio de operación, o beneficios esperados, así como su vinculación con los objetivos nacionales, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales,*

institucionales, regionales y especiales que de él deriven. En estos casos, sólo se analizarán por las dependencias o entidades las propuestas recibidas que atiendan los elementos citados.

Artículo 27. Las propuestas a que se refiere el artículo anterior deberán cumplir los requisitos siguientes:

I. Se presentarán acompañadas con el estudio preliminar de factibilidad que deberá incluir los aspectos siguientes:

*a) Descripción **detallada** del proyecto que se propone, con sus características, viabilidad técnica y alineación con los objetivos nacionales, destacando cómo el proyecto contribuye al desarrollo nacional y al bienestar social;*

*b) Descripción de las autorizaciones **necesarias** para la ejecución de la obra, **con especial énfasis en las** autorizaciones de uso de suelo de los inmuebles **involucrados, sus posibles modificaciones y cualquier problemática relacionada con su adquisición;***

*c) La viabilidad jurídica del proyecto, **considerando el marco legal vigente y garantizando la certidumbre jurídica para todas las partes involucradas;***

*d) La **rentabilidad social del proyecto, demostrando los beneficios que aportará a la sociedad y su contribución al bienestar general;***

*e) La conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de **inversiones mixtas;***

*f) Las estimaciones de inversión y aportaciones, en efectivo y en especie, tanto federales, estatales, municipales y de los particulares, **detallando las contribuciones de cada uno y haciendo** referencia al costo estimado de adquisición de los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el proyecto;*

*g) La viabilidad económica y financiera del proyecto, **incluyendo un análisis detallado de la Tasa Interna de Retorno (TIR) y otros indicadores financieros que demuestren la sostenibilidad y eficiencia del proyecto. Se deberá considerar la implementación de esquemas financieros flexibles que faciliten la participación bancaria y la redistribución de riesgos financieros;***

h) Las características esenciales del contrato a celebrar, incorporando cláusulas de flexibilidad que permitan adaptarse a cambios económicos y sociales, así como mecanismos de salida fáciles y equitativos en caso de terminación anticipada. En el evento de que la propuesta considere la participación de dos o más personas

morales del sector privado, se deberán detallar las responsabilidades y roles de cada participante;

i) Evidencia de consultas y colaboración con sectores involucrados, incluyendo acercamientos con cámaras industriales, sociedad civil y expertos en la materia, para enriquecer la propuesta y asegurar que el proyecto refleje las necesidades y expectativas de la sociedad;

II a III. ...

*El Reglamento señalará los alcances de los requisitos mencionados en las fracciones del párrafo anterior, sin que pueda establecer requisitos adicionales **que limiten la participación y la competencia.***

*Si la propuesta no solicitada incumple alguno de los requisitos a que se refiere este artículo, o los estudios se encuentran incompletos, **la dependencia o entidad competente podrá orientar al proponente sobre las deficiencias detectadas, otorgando un plazo razonable para subsanarlas y fomentar así la participación y colaboración efectiva entre el sector público y privado.***

*En los informes trimestrales que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presente al Congreso de la Unión, se deberán señalar las propuestas no solicitadas que las dependencias y entidades hayan recibido durante el período que se reporta, que cumplan con todos los requisitos establecidos en el presente artículo, **así como una evaluación preliminar de su viabilidad y alineación con los objetivos nacionales, promoviendo la transparencia y rendición de cuentas.***

Artículo 29 ...

...

*Para la evaluación de la propuesta no solicitada deberá considerarse, entre otros aspectos, la alineación a los objetivos, metas y estrategias nacionales, sectoriales, institucionales, especiales o regionales; la rentabilidad social del proyecto de asociación público-privada, en caso de ser aplicable; la conveniencia para llevar a cabo dicho proyecto mediante un esquema de **inversión mixta**; las estimaciones de inversiones y aportaciones, y la viabilidad económica-financiera.*

Artículo 38. *Las dependencias y entidades que pretendan el desarrollo de un proyecto de **inversión mixta** convocarán a concurso, que deberá llevarse a cabo conforme a los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia, objetividad e imparcialidad,*

transparencia y publicidad y, con las particularidades del artículo 31 de esta Ley, en igualdad de condiciones para todos los participantes.

...

Las dependencias y entidades podrán contratar los servicios de un agente para que, por cuenta y orden de aquéllas, celebre el concurso de un proyecto de **inversión mixta**. Para estas contrataciones, resultará aplicable lo dispuesto en el artículo 20 anterior. En todo caso, los servidores públicos siempre serán responsables del cumplimiento de las bases del concurso en términos del sexto párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 39. ...

La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones que, en su caso, la **Secretaría de Economía o el organismo encargado de competencia económica** emita en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Artículo 42. No podrán participar en los concursos, ni recibir adjudicación para desarrollar un proyecto de **inversión mixta**, las personas siguientes:

I a VIII. ...

Artículo 44. La convocatoria al concurso contendrá, por lo menos, los elementos siguientes:

I. El nombre de la convocante, y la indicación de tratarse de un concurso y un proyecto de **inversión mixta**, regidos por la presente Ley;

II a IV. ...

...

...

Artículo 45. ...

I a V. ...

VI. Los proyectos de autorizaciones que, en su caso, se requieran para el desarrollo del proyecto de **inversión mixta** que corresponda otorgar a la convocante;

VII a XVII. ...

Artículo 47. No podrán establecerse requisitos que tengan como resultado limitar el proceso de competencia y libre concurrencia. En su caso, la convocante tomará en cuenta las recomendaciones de la **Secretaría de Economía o el organismo encargado de la competencia económica**.

...

Artículo 57. Serán causas de descalificación, además de las que se indiquen en las bases:

I. ...

II. Las que hayan utilizado información privilegiada o incurrido en actos de corrupción, colusión, tráfico de influencias, cohecho, o cualquier otra práctica ilícita que contravenga las disposiciones legales aplicables y afecte la imparcialidad y transparencia del concurso;

III. ...

IV. Si alguno de los participantes acuerda con otro u otros elevar el costo de los trabajos, disminuir la calidad de los bienes o servicios ofrecidos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja indebida sobre los demás participantes o afectar la competencia justa y transparente.

Artículo 60. La formalización del contrato de **inversiones mixtas** se efectuará en los plazos que las bases de concurso señalen.

...

Artículo 60. La formalización del contrato de asociación público-privada se efectuará en los plazos que las bases del concurso señalen.

*En el evento de que el contrato no se suscriba en el plazo señalado, **por cualquier causa imputable al ganador**, se harán efectivas las garantías correspondientes **sin necesidad de requerimiento previo**. La dependencia o entidad convocante podrá, a su entera discreción, adjudicar el proyecto al segundo lugar o a los subsecuentes lugares, siempre y cuando cumplan con todas las condiciones previstas en las bases del concurso, o declarar desierto el concurso sin responsabilidad alguna.*

Artículo 61. *Las propuestas desechadas durante el concurso podrán ser destruidas o devueltas a los concursantes que lo soliciten una vez transcurridos **noventa días naturales** contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo, salvo que exista algún procedimiento en trámite, en cuyo caso procederá su destrucción o devolución después de la total conclusión de dicho procedimiento. La convocante podrá conservar dichas propuestas para fines de transparencia y archivo, respetando en todo momento los derechos de propiedad intelectual y confidencialidad establecidos en las disposiciones aplicables.*

Artículo 62. *Los medios de defensa, ordinarios o extraordinarios, mediante los cuales se pretenda impugnar el fallo, **no suspenderán el concurso ni la ejecución del proyecto**, salvo que la autoridad judicial competente lo determine expresamente, y únicamente cuando concurren los requisitos siguientes:*

I. a III. ...

...

Dicha garantía no deberá ser menor al veinte por ciento ni mayor al cincuenta por ciento del monto de la propuesta económica del inconforme y, cuando no sea posible determinar dicho monto, del presupuesto autorizado para la contratación de que se trate.

*Cuando no haya sido procedente la suspensión del fallo y la resolución final favorezca al recurrente, éste solamente tendrá derecho al pago de los daños y perjuicios causados, **sin que ello implique obligación alguna para la dependencia o entidad convocante de detener o revertir los actos realizados en ejecución del proyecto.***

Artículo 63. *Si realizado el concurso la dependencia o entidad convocante decide no firmar el contrato respectivo, **no estará obligada a cubrir los gastos en que el ganador hubiere incurrido**, salvo que en las bases del concurso se hubiere establecido expresamente lo contrario.*

En caso de proceder el reembolso, éste sólo cubrirá los gastos no recuperables que sean razonables, debidamente comprobados y que se relacionen directamente con el concurso de que se trate.

El Reglamento señalará los procedimientos para determinar los montos y efectuar los pagos a que el presente artículo hace referencia.

Artículo 64. Las dependencias y entidades podrán adjudicar proyectos de **inversiones mixtas**, sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere el presente capítulo, a través de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

I. No existan alternativas técnicas o económicas viables para el desarrollo de infraestructura o equipamiento, o en el mercado sólo exista un posible oferente debidamente acreditado, o se trate de una persona que posea la titularidad exclusiva de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos indispensables para el proyecto;

II. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o cuando su contratación mediante concurso pudiera poner en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia;

III. Existan circunstancias imprevistas que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificables y comprobables, requiriendo una adjudicación inmediata para evitar afectaciones al interés público;

IV. Cuando se haya rescindido un proyecto adjudicado a través de concurso y sea urgente su continuidad, en cuyo caso el proyecto podrá adjudicarse al concursante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que ***cumpla con todas las condiciones establecidas y la diferencia en precio con la propuesta inicialmente ganadora no sea superior al diez por ciento***. Tratándose de concursos con puntos y porcentajes para la evaluación, se podrá adjudicar a la propuesta que siga en calificación a la del ganador;

V. Se trate de la sustitución de un desarrollador por causas de terminación anticipada o rescisión de un proyecto de inversiones mixtas en marcha, siempre que se garantice la continuidad del servicio y se cumplan los requisitos establecidos en esta Ley; y

VI. Se acredite la celebración de una alianza estratégica entre las dependencias y entidades y personas morales dedicadas a la ingeniería, investigación y desarrollo tecnológico, con el fin de aplicar innovaciones tecnológicas en la infraestructura nacional, siempre que dichas alianzas contribuyan al desarrollo nacional y al bienestar social.

En todos los casos, la dependencia o entidad deberá justificar plenamente la procedencia de la adjudicación directa o por invitación restringida, mediante un dictamen técnico y jurídico que demuestre la necesidad y conveniencia para el interés público, evitando en todo momento afectar la competencia y transparencia en las contrataciones públicas.

La adjudicación de los proyectos a que se refiere este artículo se realizará preferentemente a través de invitación a cuando menos tres personas, salvo que las circunstancias particulares **debidamente justificadas** ameriten realizarlas mediante adjudicación directa.

...

***Artículo 65.* El dictamen **que justifique** que la adjudicación se encuentra en alguno de los supuestos del artículo 64 anterior, **así como la procedencia de la contratación y, en su caso, las circunstancias particulares que ameriten una adjudicación directa,** deberá ser elaborado por la unidad administrativa competente y autorizado por el Titular de la dependencia o entidad que pretenda el desarrollo del proyecto de inversiones mixtas. Dicho dictamen deberá ser fundado y motivado, integrándose al expediente del proyecto para efectos de transparencia y rendición de cuentas.**

Artículo 66.* Los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa deberán realizarse conforme a los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad, transparencia e igualdad de condiciones, **asegurando el mejor uso de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo.*

A estos procedimientos les serán aplicables lo dispuesto en los artículos 39, 40 y 42 de la presente Ley.

En todo caso, se cuidará que en estos procedimientos se invite a personas **que acrediten contar con** la capacidad financiera, técnica, operativa y demás necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones, **garantizando la máxima eficiencia y eficacia en la ejecución de los proyectos.**

***Artículo 67.* La responsabilidad de adquirir los inmuebles, bienes y derechos necesarios para la ejecución de un proyecto de **inversión mixta** podrá recaer en la convocante, en el desarrollador o en ambos, según se señale en las bases del concurso y se convenga en el contrato respectivo. En todo caso, las bases siempre deberán considerar los montos necesarios para cubrir la adquisición de los inmuebles, bienes y derechos necesarios,**

cuidando que no se generen ventajas indebidas a los desarrolladores que puedan ser previamente propietarios de los inmuebles destinados a la ejecución del proyecto.

...

Artículo 68. *Para proceder a la adquisición a través de la vía convencional o, en su caso, a la expropiación de los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el proyecto de **inversión mixta**, se solicitará avalúo de **estos** al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales o a las instituciones de crédito del país que se encuentren autorizadas, o a corredores públicos o profesionistas con postgrado en valuación, en los términos que indique el Reglamento.*

Los avalúos citados podrán considerar, entre otros factores:

I. a IV. ...

...

...

...

Artículo 75. ...

*En estos supuestos, para efectos de cómputo de los montos de inversión en el proyecto de que se trata, se estará a los términos y condiciones pactados en el contrato de **inversión mixta**, con independencia de las sumas que el desarrollador pague por las adquisiciones que realice.*

Artículo 76. *Son causas de utilidad pública, además de las previstas en la Ley de Expropiación, en la Ley Agraria y en otras disposiciones aplicables, la adquisición de inmuebles, bienes y derechos necesarios para la realización de un proyecto de **inversión mixta** en términos de la presente Ley.*

*Para acreditar la existencia de la utilidad pública bastará el dictamen de la dependencia o entidad en que se demuestre la factibilidad técnica y rentabilidad social del proyecto de **inversión mixta**.*

...

Artículo 80. La expropiación de los inmuebles, bienes y derechos necesarios para un proyecto de **inversión mixta** sólo procederá después de que la correspondiente declaración de utilidad pública haya quedado firme y se encuentre vigente, en términos de la sub sección primera inmediata anterior.

...

Capítulo Sexto

De las **Inversiones Mixtas**

Artículo 87. Cuando en un proyecto de **inversión mixta** el uso de bienes públicos o la prestación de los servicios por parte del o de los desarrolladores requieran de permisos, concesiones u otras autorizaciones, éstos se otorgarán conforme a las disposiciones que los regulen, con las salvedades siguientes:

I. a II. ...

Artículo 90. Cuando el contrato de **inversión mixta** se modifique, deberán revisarse la o las autorizaciones para la prestación de los servicios y, en su caso, realizarse los ajustes pertinentes.

Sección Segunda

De los Contratos de **Inversiones Mixtas**

Artículo 91. El contrato de **inversión mixta** sólo podrá celebrarse con particulares personas morales cuyo objeto social o fines sean, de manera exclusiva, realizar aquellas actividades necesarias para desarrollar el proyecto respectivo. El objeto social también podrá incluir la participación en el concurso correspondiente.

...

El contrato de **inversión mixta** deberá contener, como mínimo:

I. a XV. ...

XVI. Disposiciones relativas a la transparencia y rendición de cuentas, incluyendo la obligación de proporcionar información relevante sobre el proyecto;

XVII. Mecanismos de resolución de controversias, incluyendo la posibilidad de recurrir a métodos alternativos como la mediación, conciliación o arbitraje;

XVIII. Disposiciones en materia de propiedad intelectual, confidencialidad y protección de datos personales; y

XIX. Los demás que, en su caso, el Reglamento establezca.

...

Artículo 93.

El contrato de **inversión mixta** tendrá por objeto:

I. La prestación de los servicios que el proyecto implique, asegurando su continuidad, calidad y eficiencia; y

II. En su caso, la ejecución de la obra de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios citados.

Las partes podrán acordar modificaciones al objeto y alcance del contrato, adaptándose a cambios en las necesidades sociales y económicas, siempre que se mantenga el equilibrio de las obligaciones asumidas y se garantice el interés público.

Artículo 93 Bis. (Se adiciona)

Las dependencias y entidades fomentarán la participación de instituciones financieras, tanto nacionales como internacionales, para compartir y redistribuir los riesgos financieros asociados a los proyectos de inversión mixta. Se promoverá la colaboración con la banca de desarrollo y comercial, ajustando los porcentajes de participación para optimizar la distribución de riesgos y promover la inversión.

Artículo 95. *El desarrollador tendrá, por lo menos, las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las que establezcan las demás disposiciones aplicables:*

I. a VIII. ...

IX. *Respetar y promover los derechos humanos y laborales de las personas involucradas en el proyecto, asegurando condiciones de trabajo dignas y seguras;*

X. *Cumplir con las disposiciones ambientales aplicables, implementando medidas para prevenir, mitigar y compensar los impactos ambientales negativos que pudieran derivarse del proyecto; y*

XI. *Implementar prácticas de responsabilidad social corporativa, contribuyendo al desarrollo sostenible y al bienestar de las comunidades locales.*

Artículo 96. *El desarrollador y la dependencia o entidad contratante podrán acordar esquemas de financiamiento que incluyan la participación de mecanismos financieros innovadores, facilitando el acceso a recursos y compartiendo riesgos de manera equitativa. Los términos financieros deberán ser transparentes y competitivos, promoviendo la eficiencia en el uso de los recursos públicos.*

Artículo 97. *A los inmuebles, bienes y derechos del dominio público de un proyecto de inversión mixta les será aplicable la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones respectivas.*

...

...

Artículo 99. *Cuando en las bases del concurso se prevea que el desarrollador otorgue garantías, el monto de éstas, en su conjunto, no deberá exceder:*

*I. Durante la construcción de la infraestructura de que se trate, del equivalente al **veinte** por ciento del valor total de las obras; y*

*II. Durante la prestación de los servicios, del equivalente al **quince** por ciento de la contraprestación anual por los servicios mismos.*

...

En las garantías citadas se incluirán aquéllas previstas en las leyes que regulen las autorizaciones para el desarrollo del proyecto de **inversiones mixtas** de que se trate.

Artículo 102. Los derechos del desarrollador, derivados del contrato de **inversión mixta**, podrán darse en garantía a favor de terceros, o afectarse de cualquier manera, en los términos y condiciones que el propio contrato señale y previa autorización de la dependencia o entidad contratante.

...

Artículo 104. En los proyectos de **inversión mixta**, el desarrollador será responsable de la prestación de los servicios con los niveles de desempeño pactados y, en su caso, de la construcción, equipamiento, mantenimiento, conservación y reparación -menores y mayores-, de la infraestructura, necesarios para la prestación de los citados servicios.

Artículo 105. La construcción, equipamiento, mantenimiento, conservación y reparación de la infraestructura de un proyecto de **inversión mixta** deberán realizarse conforme al programa, características y especificaciones técnicas pactadas en el contrato correspondiente, así como observar las disposiciones de protección ambiental, preservación y conservación del equilibrio ecológico, asentamientos humanos, desarrollo urbano y demás aplicables, en los ámbitos federal, estatal y municipal.

No estarán sujetos a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ni a las disposiciones que de ellas emanan, las obras y servicios que realicen los particulares para cumplir con sus obligaciones en un proyecto de **inversión mixta**.

Artículo 109. ...

En su caso, las características, términos y condiciones para ejecutar y utilizar estas instalaciones deberán preverse en el respectivo contrato de **inversión mixta**.

Artículo 110. Si los derechos derivados del contrato de **inversión mixta** y, en su caso, de las autorizaciones para la prestación de los servicios, o bien los inmuebles, bienes y

derechos incorporados a la infraestructura o destinados a la prestación de servicios, no considerados públicos, fueron dados en garantía o afectados de cualquier manera, y dichas garantías o afectaciones se hicieren efectivas, los titulares de las mismas sólo tendrán derecho a los flujos generados por el proyecto, después de deducir los gastos y gravámenes fiscales de los mismos.

...

...

...

Artículo 112. *La dependencia o entidad contratante podrá intervenir en la preparación, ejecución de la obra, prestación de los servicios o, en cualquier otra etapa del desarrollo de un proyecto de **inversión mixta**, cuando a su juicio el desarrollador incumpla sus obligaciones, por causas imputables a éste, y ponga en peligro el desarrollo mismo del proyecto.*

...

...

Artículo 117. *Durante la vigencia original de un proyecto de **inversiones mixtas**, sólo podrán realizarse modificaciones a éste cuando las mismas tengan por objeto:*

*I. Mejorar las características de la infraestructura, que podrán incluir obras adicionales, **siempre que dichas mejoras beneficien al interés nacional;***

*II. Incrementar los servicios o su nivel de desempeño, **sin aumentar las contraprestaciones a cargo del Estado, a menos que exista una justificación técnica y económica que demuestre el beneficio público, y se cuente con la aprobación previa de la dependencia o entidad contratante;***

III. a V. ...

En ningún caso las modificaciones podrán alterar el objeto original del contrato, incrementar las obligaciones financieras del Estado más allá de lo pactado originalmente, ni reducir los niveles de servicio o calidad establecidos. Las modificaciones deberán contar con la aprobación previa y por escrito de la dependencia o entidad contratante, y estar justificadas técnica y económicamente en beneficio del interés público.

Ninguna modificación deberá implicar transferencia de riesgos, de una de las partes a la otra, en términos distintos a los pactados en el contrato original.

*De modificarse el contrato de **inversiones mixtas** o, en su caso, las respectivas autorizaciones para el desarrollo del proyecto deberán modificarse, en lo conducente, los demás de los citados documentos.*

Artículo 119. ...

Las partes podrán renegociar los términos y condiciones del contrato con mayor flexibilidad, adaptándose a cambios económicos y sociales que afecten la viabilidad del proyecto, siempre y cuando se preserve el interés público, se garantice la transparencia en las modificaciones realizadas y se mantenga el equilibrio económico-financiero del contrato.

Artículo 120. *Toda modificación a un proyecto de **inversión mixta** deberá constar en el convenio respectivo y, en su caso, en las respectivas autorizaciones para el desarrollo del proyecto.*

...

Capítulo Noveno

De la Terminación de **las Inversiones Mixtas**

Artículo 122. *Sin perjuicio de las demás previstas en cada contrato, serán causas de rescisión de los contratos de **inversión mixta**, las siguientes:*

I. *La cancelación, abandono o retraso **injustificado en la ejecución de la obra o prestación de los servicios**, en los supuestos previstos en el propio contrato;*

II. *...*

III. *En caso de que el proyecto requiera autorizaciones para la prestación de los servicios, la revocación o **suspensión definitiva** de éstas; y*

IV. La terminación anticipada por mutuo acuerdo o por causas justificadas que afecten la viabilidad económica o social del proyecto, sin incurrir en penalizaciones desproporcionadas.

Artículo 123. ...

...

De conformidad con el artículo 92, fracción XIII, anterior, y lo dispuesto en el Reglamento, el contrato de **inversión mixta** contendrá los términos y condiciones en los que, en caso de terminación anticipada, proceda el reembolso al desarrollador del monto de inversiones que demuestre haber realizado.

Artículo 125. Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus atribuciones, supervisar que la preparación, inicio y adjudicación de los proyectos de **inversión mixta**, así como de los demás actos regulados por la presente Ley, se ajusten a lo dispuesto en esta misma Ley, salvo los aspectos y actos señalados en los párrafos siguientes.

Los aspectos exclusivamente de naturaleza técnica de los proyectos de **inversión mixta** no serán objeto de la supervisión de la Secretaría de la Función Pública.

La supervisión de la prestación de los servicios, en su caso, de la ejecución de la obra y, en general, del cumplimiento y desarrollo del proyecto de **inversión mixta**, corresponderá exclusivamente a la dependencia o entidad contratante y a las demás autoridades que resulten competentes.

...

Artículo 126. La supervisión de la prestación de los servicios, de la ejecución de la obra, así como del cumplimiento de las autorizaciones para el desarrollo del proyecto, se realizará conforme a las disposiciones que resulten aplicables **y a lo pactado en el contrato celebrado.**

Las dependencias y entidades contratantes deberán realizar evaluaciones periódicas del desempeño de los proyectos de inversión mixta, comparando los resultados con estándares internacionales y documentando casos de éxito y áreas de mejora. Estos informes serán públicos y servirán para mejorar futuros proyectos.

La dependencia o entidad competente podrá contratar con terceros, en términos del artículo 20 de esta Ley, servicios de control y supervisión de los proyectos de **inversión mixta**.

Artículo 126 Bis. Las dependencias y entidades deberán realizar análisis comparativos con proyectos similares a nivel nacional e internacional, incorporando aprendizajes y ajustando prácticas para mejorar la eficiencia y eficacia de los proyectos de inversión mixta.

Artículo 126 Ter. Se establecerán unidades especializadas en inversiones mixtas dentro de las dependencias y entidades, con el propósito de:

- I.** Brindar orientación sobre políticas y fortalecimiento de capacidades, definiendo procesos y procedimientos para las inversiones mixtas y construyendo capacidades en las entidades contratantes;
 - II.** Promover las inversiones mixtas tanto dentro como fuera del Gobierno, fomentando su uso y atrayendo potenciales inversionistas;
 - III.** Proporcionar apoyo técnico en la implementación de proyectos de inversión mixta, asegurando su correcta estructuración y ejecución;
 - IV.** Supervisar y controlar la gestión de proyectos de inversión mixta para garantizar su eficiencia y asequibilidad, asesorando en el proceso de aprobación y seguimiento.
-

Artículo 129. El incumplimiento de las obligaciones del contrato de **inversión mixta** dará lugar a las penas convencionales pactadas en el propio contrato, las cuales podrán incluir reducciones en las contraprestaciones a favor del desarrollador.

En los supuestos de incumplimiento de las autorizaciones para el desarrollo de proyectos de **inversión mixta**, se estará a las disposiciones que regulan tales instrumentos.

Artículo 130. ...

I. a V. ...

VI. El desarrollador que incumpla con las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas establecidas en esta Ley y en el contrato correspondiente;

VII. El desarrollador que infrinja las disposiciones ambientales aplicables, causando daños significativos al medio ambiente; y

VIII. El desarrollador que incumpla con las obligaciones en materia de derechos laborales y humanos establecidas en esta Ley y en el contrato correspondiente.

Artículo 134. En caso de divergencias de naturaleza técnica o económica, las partes del contrato de **inversión mixta** tratarán de resolverlas de mutuo acuerdo y con apego al principio de buena fe.

...

...

Artículo 138. Las partes de un contrato de **inversión mixta** podrán pactar en el mismo la posibilidad de acudir ante la Secretaría de la Función Pública **o ante instancias de mediación y conciliación**, para presentar una solicitud de **solución de controversias** derivadas del cumplimiento de dicho contrato, la cual se tramitará conforme al procedimiento previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público **o en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**, según corresponda, y sus reglamentos respectivos.

La Secretaría de la Función Pública establecerá mecanismos de resolución de controversias eficientes y claros, asegurando imparcialidad y rapidez en la resolución de disputas, con el fin de brindar mayor certidumbre jurídica a las partes involucradas.

Artículo 139. Las partes de un contrato de **inversión mixta** podrán convenir un procedimiento arbitral, de estricto derecho, para resolver las controversias que deriven sobre el cumplimiento del propio contrato, en términos de lo dispuesto en el **Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio**.

El procedimiento arbitral podrá convenirse en el propio contrato o en convenio independiente. En todo caso, se ajustará a lo siguiente:

I. Las leyes aplicables serán las **federales mexicanas**;

*II. Se llevará **a cabo** en idioma **español**; y*

*III. El laudo será obligatorio y firme para ambas partes, **y sólo procederá el juicio de amparo en los términos que establezca la ley.***

Se promoverá el uso de métodos alternativos de solución de controversias, incluyendo mediación y conciliación, para agilizar la resolución de conflictos y reducir la incertidumbre jurídica, fomentando un ambiente propicio para la inversión a largo plazo.

No podrá ser materia de arbitraje la revocación de concesiones y autorizaciones en general, ni los actos de autoridad.

*La solución de controversias relacionadas con la validez legal de cualquier acto administrativo sólo podrá dirimirse **ante** los tribunales federales.*

***Artículo 143.** La autoridad, jurisdiccional o administrativa, que conozca de una actuación notoriamente improcedente o como táctica meramente dilatoria, podrá imponer a quien lo promueva multa administrativa de quinientas y hasta dos mil veces el salario mínimo general diario **para la Ciudad de México**, elevado al mes, vigente en la fecha de interposición del recurso.*

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá reformar el Reglamento de la presente Ley dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Dicho Reglamento deberá desarrollar las disposiciones necesarias para la correcta aplicación de esta Ley, asegurando su armonización con el marco jurídico vigente y promoviendo la transparencia y eficiencia en los procesos de inversiones mixtas.

TERCERO. Los proyectos de asociaciones público-privadas que se encuentren en proceso de planeación, licitación, adjudicación, ejecución o operación a la fecha de entrada en vigor de esta Ley continuarán rigiéndose por las disposiciones legales y

contractuales vigentes al momento de su inicio. No obstante, podrán adaptarse a las disposiciones de la presente Ley, siempre y cuando las partes así lo acuerden y ello no afecte derechos adquiridos ni obligaciones previamente contraídas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 31 días del mes de marzo de 2025.

SUSCRIBE



Diputado Felipe Miguel Delgado Carrillo

Referencias:

1. Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo. Guía de Referencia de Asociaciones Público-Privadas Versión 2.0.
2. Banco Mundial. Marco legal de las APP en México. <https://www.worldbank.org>
3. Forbes México. "Cómo mejorar los proyectos de APP".
<https://www.forbes.com.mx>
4. Forbes México. "Riesgos y desafíos de las APP en México".
<https://www.forbes.com.mx>
5. Multilateral Investment Fund. Asociaciones Público-Privadas: Guía de Referencia Versión 2.0.
6. Site Homepage. "Best Practices in Contract Negotiation for PPPs".
<https://www.worldbank.org>
7. World Bank Blogs. "Transparency in Public-Private Partnerships".
<https://blogs.worldbank.org>

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, incisos a) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quienes suscriben, Diputada Paloma Domínguez Ugarte y Diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, incisos a) b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta iniciativa tiene como finalidad fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, considerando el papel fundamental que asiste al Estado en el desarrollo económico de cualquier Nación, como se reconoce en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución” aunado a que “El Estado

velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a empleo”.

Conviene recordar que la actividad financiera del Estado, entendida como la obtención de recursos monetarios, su administración y su erogación, con el objeto de satisfacer sus propios fines, se lleva a cabo mediante diversas atribuciones cuya adecuada regulación y ejercicio constituyen premisas esenciales para el cumplimiento de esos fines.

Tal como lo sostuvo Griziotti,¹ el Estado desarrolla diversas funciones y realiza erogaciones con el objeto de llevar a cabo dos funciones principales, las jurídicas y las sociales. Las jurídicas tienen como finalidad tutelar sus relaciones con los demás Estados y asegurar en el interior la tranquila coexistencia y cooperación social. Las de carácter social tienden a promover el bienestar, la salud y la educación del pueblo.

Como lógico resulta, las actividades realizadas por el Estado para realizar sus funciones son complementarias de las acciones de los particulares para satisfacer sus propias necesidades, las cuales serán diversas atendiendo al grado en el que los órganos del Estado proveen estos satisfactores. Dicho en otras palabras, el destino de los recursos con los que cuentan los particulares se encuentra determinado por la calidad de los diversos servicios públicos que facilita el Estado, desde la defensa exterior, la seguridad pública, la educación, la salud y las vías de comunicación, entre otros.

Por tanto, resulta indudable que en virtud de los gastos públicos, así como de los ingresos públicos, se efectúa una redistribución de la riqueza, por lo que los términos en los que se desarrolle la

1. Griziotti Benvenuto, Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda, (Trad. Enrique R Mata), Editorial Reus, Madrid, 1958, pp. 15-17

actividad financiera del Estado tienden a incrementar o disminuir la diferencia en el reparto de la riqueza entre las personas.

En esa virtud, debe reconocerse que el Estado Mexicano, en razón de las reformas constitucionales realizadas en los últimos años, especialmente las que han dado lugar a la incorporación en el artículo 4º constitucional del derecho a diversas pensiones no contributivas para las personas con discapacidad y a las personas adultas mayores de 65 años, ha adoptado relevantes compromisos que conllevan un incremento relevante en el gasto público, máxime que en el párrafo último de ese precepto se prevé que el monto de los recursos asignados para garantizar esos y otros derechos consagrados en ese precepto constitucional, no podrá ser disminuido, en términos reales, es decir considerando la inflación, respecto del que se asigne en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

En ese tenor, ante la indiscutible necesidad contar con los recursos suficientes para mejorar la prestación de diversos servicios públicos, incluso de atender a las personas menos favorecidas que habitan nuestro país, resulta relevante llevar a cabo diversas modificaciones del marco jurídico que rige la actividad financiera, en sus diversas facetas, es decir, en la captación de ingresos públicos, especialmente contributivos, en su administración y en su erogación.

Ante ello, en los próximos meses tendremos la oportunidad de elaborar y proponer diversas iniciativas de reformas constitucionales y legales cuya finalidad es fortalecer los instrumentos mediante los cuales el Estado Mexicano lleva a cabo su actividad financiera; ello, con la única finalidad de brindar mayores elementos que contribuyan al debate público sobre los mecanismos que podemos darnos los mexicanos para mejorar las condiciones que nos permitan convivir armónicamente.

Como primera propuesta encaminada a fortalecer la actividad financiera del Estado Mexicano, me permito someter a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión esta iniciativa que contiene un conjunto de propuestas encaminadas a establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las bases para fortalecer el vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Dicha propuesta consiste, esencialmente, en: 1. Incrementar los ingresos que vía participaciones federales reciben las haciendas estatales y municipales; 2. Brindar claridad a las fuentes de riqueza reservadas a la Federación; 3. Permitir al Congreso de la Unión contar con los instrumentos que le permitan guiar la política tributaria nacional sin afectar las haciendas estatales y municipales; 4. Establecer un nuevo pacto fiscal con expreso sustento constitucional que brinde certeza; y 5. Establecer las bases de un sistema parcialmente concurrente entre la Federación, los Estados y los Municipios en el cobro del impuesto predial.

Cabe destacar que del análisis de la evolución de los ingresos contributivos de los Estados y de los Municipios se advierte que históricamente se ha mantenido su dependencia tanto de las participaciones federales como de las aportaciones federales, al tenor del Sistema de Coordinación Fiscal que se sustenta en la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y en los Convenios de Adhesión a dicho Sistema que se suscribieron por los Estados y la Federación a finales de 1979, lo que no obsta para reconocer que dicho Sistema ha permitido evitar la doble tributación respecto de las principales fuentes de riqueza que desde aquella época han servido de sustento a los impuestos federales, a saber, los ingresos netos y el valor agregado; en la inteligencia de que ello se logró en la medida en que los Estados al celebrar esos Convenios aceptaron no gravar las fuentes de riqueza que se han precisado

tanto en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) como en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS).

Incluso, es importante recordar que dicho Sistema ha tenido como finalidad complementar lo establecido en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en el cual al reservarse a la Federación determinadas fuentes de riqueza no se contempla ni a los ingresos ni al valor agregado, lo que hizo necesario generar un mecanismo de coordinación que permitiera reservar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para gravar esas dos fuentes, a saber, los referidos Convenios de Adhesión, con la particularidad de que en estos pactos se abrió la puerta para que en las leyes emitidas por ese órgano legislativo se determinara tanto la proporción en que la Federación participaría a los Estados de los ingresos derivados de la recaudación federal como las fuentes de riqueza que podrían gravar los Estados.

Esta circunstancia ha provocado que sea el Congreso de la Unión, en las referidas leyes tributarias federales, el que haya venido delineando los alcances de la potestad tributaria local, con base en un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuya validez se ha cuestionado al no encontrar sustento expreso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Incluso, la aplicación de ese Sistema revela que aun cuando formalmente ha permitido cumplir con sus fines tendientes a evitar la doble tributación, lo cierto es que ni ha generado los ingresos suficientes para las haciendas estatales y municipales ni, menos aún, ha generado los incentivos necesarios para que los Estados ejerzan su potestad tributaria de manera coordinada con la Federación para lograr un mayor impulso de las actividades económicas; por el contrario, en algunas ocasiones se ha convertido en un incentivo para que las entidades federativas y los Municipios no ejerzan a plenitud sus atribuciones en materia de recaudación de tributos federales, locales y municipales.

En ese contexto, se estima conveniente establecer en sede constitucional las bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el objeto de fortalecer a las haciendas estatales y municipales e incluso permitir a la Federación conducir con mayor eficacia la política tributaria del Estado Mexicano.

El contenido de esta iniciativa se desarrolla en los siguientes apartados: I. Antecedentes del sistema nacional de coordinación fiscal; II. Rasgos distintivos del sistema nacional de coordinación fiscal; III. Datos relevantes sobre la evolución del sistema nacional de coordinación fiscal; IV. Propuestas de reformas constitucionales

I. ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL. Con el objeto de precisar algunos de los principales antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente es conveniente tomar en cuenta el análisis que al respecto se ha llevado a cabo en diversas sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), entre otras las dictadas al resolver el amparo en revisión 2240/1997 así como la controversia constitucional 13/2008.

En principio, es necesario tomar en cuenta que dentro de una Nación que adopta como forma de Estado el sistema federal, al establecerse diversos niveles de gobierno, principalmente el federal y el estatal o provincial, y otorgarse a los órganos legislativos correspondientes la facultad para imponer contribuciones, surge la posibilidad de que una misma actividad o circunstancia demostrativa de riqueza se grave con diversos tributos, lo que genera una doble o múltiple tributación. Para evitar esa situación que eleva la presión tributaria sobre los gobernados, desincentivando la actividad económica, se han establecido diversos sistemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, buscando en todo momento alcanzar un verdadero sistema tributario, entendido como un conjunto racional y armónico

de contribuciones que tienden a lograr el desarrollo económico y social de una determinada sociedad.

Las diversas soluciones que han encontrado las Naciones, a lo largo del tiempo son, principalmente, las siguientes:

a) Concurrencia, sistema que equivale a la ausencia total de coordinación, en éste las entidades de los diferentes niveles tienen acceso a todas las fuentes tributarias.

b) Separación, en este sistema se tiende a asignar a cada nivel de gobierno fuentes determinadas de recursos para su explotación exclusiva.

c) Participación, bajo tal sistema no se distribuyen las fuentes de los ingresos, sino el producto, dentro de él pueden distinguirse dos formas, la primera, participación en sentido estricto, consiste en que se reparte de acuerdo con índices apropiados el producto de cada impuesto por separado; y, la segunda, denominado unión tributaria, donde se distribuye una masa de recursos financieros producidos por diversas contribuciones.

d) Cuotas adicionales, este sistema tiene en común con el anterior el hecho de que el gobierno federal ejerce la potestad tributaria y estructura libremente un tributo, mientras que las entidades federativas, establecen cuotas adicionales sobre los impuestos federales; normalmente se fijan topes a los porcentajes adicionales.

e) Asignaciones globales, en este sistema, la Federación entrega fondos a las entidades federativas, previo análisis de las necesidades financieras de cada ente estatal, si la distribución se realiza en función de índices preestablecidos por la ley, se acerca sustancialmente al sistema de participaciones.

f) Asignaciones globales condicionadas, en éste, la entrega de fondos se encuentra supeditada al cumplimiento de algunas tareas, por la implantación y mantenimiento de algún servicio público.

En ese contexto teórico, conviene realizar un somero análisis histórico de la evolución del sistema de coordinación fiscal que al tenor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las diversas leyes federales ha regido en nuestro país.

Por principio, cabe señalar que en la Carta Magna de 1917 no se distribuyeron las fuentes o las materias sobre las cuales se ejercería la potestad tributaria por los diversos niveles de gobierno, estableciéndose un auténtico sistema concurrente de coordinación, donde la Federación tenía la libertad de establecer contribuciones sobre cualquier hecho o acto jurídico y los Estados únicamente encontraban limitado el ejercicio de la potestad tributaria, por lo dispuesto en los artículos 117, 118 y 131, constitucionales, en el sentido de no establecer contribuciones sobre el comercio exterior o interior, ni gravar el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio. Fue el Congreso de la Unión, en su carácter de legislador federal, el que gradualmente estableció un sistema de coordinación fiscal entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

En el año de mil novecientos dieciocho, en la Ley que fijó los ingresos de la Federación para el propio año, ya se observaba la inquietud por distribuir entre los diferentes niveles de gobierno los ingresos provenientes del ejercicio de la potestad tributaria, así, en tal ordenamiento se hacía referencia a un impuesto federal, vigente desde el siglo anterior, que gravaba los enteros realizados en las oficinas recaudadoras de los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios, con lo que se provocaba una redistribución de los ingresos fiscales captados por éstos, en favor de la Federación; asimismo, ya se contemplaba que la recaudación de algunos tributos federales relacionados con el comercio exterior se distribuirían en favor de los municipios en que radicara la aduana respectiva. El texto conducente es el siguiente:

***LEY DE INGRESOS PARA EL AÑO FISCAL DE 1918
DEL 21 DE ENERO DE 1918, PUBLICADA EN EL***

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE
ENERO DE 1918.**

“Artículo 1º.- Los ingresos de la Federación para el año fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1918, se compondrán de los impuestos, derechos y productos siguientes:

IMPUESTOS QUE SE CAUSAN EN TODA LA FEDERACIÓN.

...XIII.- Productos de la Renta del Timbre.

...B.- Contribución sobre los enteros hechos en las oficinas recaudadoras de los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios de los mismos, que se causarán y percibirán en la forma prescrita en el decreto de 9 de junio de 1917 y disposiciones relativas.

Artículo 2º.- El derecho de 1 y ½ por ciento o del 2 por ciento en su caso, que cobran las Aduanas conforme a los decretos de 4 de junio de 1896, 3 de septiembre de 1901, 3 de diciembre de 1902, 13 y 19 de octubre de 1906 y 24 de noviembre de 1917, a favor de los Municipios, asimismo, el 2 por ciento adicional a la exportación en virtud del acuerdo del ciudadano Primer Jefe, del 14 de mayo de 1915, cobra la de Túcpan a favor de ese Municipio así como los derechos de barra que se cobran en Tampico con arreglo a los contratos celebrados con la misma compañía del Ferrocarril Central Mexicano y demás disposiciones relativas, seguirán recaudándose y aplicándose a su objeto sin figurar en la cuenta de Ingresos del Erario. Los derechos de inspección veterinaria se aplicarán en su totalidad a los Inspectores o Prácticos que presten el servicio, siempre que unos u otros no desempeñen algún empleo de la Federación, por el cual reciban sueldo;

pues en este caso el importe total del derecho que se recaude, ingresará al Erario”.

Desde aquellos años se advertía la tendencia del legislador federal a crear un sistema de coordinación basado en participaciones en sentido estricto, que se sustentaría en el establecimiento de cuotas adicionales; así, para el ejercicio fiscal de mil novecientos veinte, en relación con los derechos de importación y derechos de exportación se fijó un impuesto adicional de 2% que recaudarían y cubrirían las aduanas marítimas y fronterizas de la República en favor del municipio respectivo, tal disposición era del siguiente tenor:

***LEY DE INGRESOS PARA EL AÑO FISCAL DE 1920
DEL 5 DE ENERO DE 1920, PUBLICADA EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE
ENERO DE 1920.***

“Artículo 2º.- Los causantes de los impuestos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 1º de esta Ley, pagarán, además, un impuesto adicional de 2 por ciento sobre los derechos de importación y sobre los derechos de exportación, impuesto que cubrirán todas las Aduanas marítimas y fronterizas de la República y que se aplicarán en favor del Municipio del lugar en que esté ubicada la respectiva Aduana. Para este efecto, los citados impuestos adicionales de 2 por ciento, no figurarán en la Cuenta de Ingresos del Erario, sino que se entregarán por las Aduanas a los Municipios respectivos, quedando modificados en el sentido de este artículo, los decretos y disposiciones vigentes sobre esta materia”.

Para los años de mil novecientos veintitrés y mil novecientos veinticuatro, se estimó conveniente participar a los Municipios, inclusive, del producto del impuesto sobre propiedad minera, tal como deriva de las leyes de ingresos del erario federal de tales años, en las cuales se previó:

LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO FISCAL DE 1923 DEL 10 DE ENERO DE 1923, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 16 DE ENERO DE 1923.

“Artículo 24.- El importe del impuesto progresivo sobre el normal de \$2.00 por tercio anual y por pertenencia, que establecen las fracciones B, C y D del artículo 3° de la Ley de 27 de junio de 1919, se aplicará a los Municipios Secciones Municipales, Comisarías, etc.; donde se encuentren ubicados los fundos mineros que los causen, destinándose exclusivamente a dotación de aguas, apertura y conservación de caminos vecinales y escuelas de los lugares citados”.

LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO FISCAL DE 1924 DEL 2 DE ENERO DE 1924, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE ENERO DE 1924.

“Artículo 16.- El producto del impuesto anual sobre propiedad minera corresponde íntegramente a la Federación; pero del mismo se concederá un 40% a los Municipios donde se encuentren ubicados los fundos mineros que lo causen. La participación concedida se destinará al fomento de mejoras materiales y servicios públicos, y su importe será

***administrado por una junta compuesta del Presidente Municipal, el Presidente de la Cámara de Comercio, en su defecto un comerciante, y una casa bancaria como tesorero, o a falta de ella una casa comercial de reconocida honorabilidad .
El 60% restante se aplicará a la Federación”.***

En el año de mil novecientos veinticinco, la urgente necesidad de armonizar el ejercicio de la potestad tributaria por parte de la Federación y de las entidades federativas, y de establecer sistemas eficientes de recaudación y fiscalización de los ingresos tributarios, dio lugar a que el Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, a través de su Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani, convocara a los gobiernos estatales a la Primera Convención Nacional Fiscal. En tal convención la temática se distribuyó entre cuatro comisiones, a saber: Comisión del Plan Nacional de Arbitrios, Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales, Comisión para la Organización de la Comisión Permanente de la Segunda Convención y Comisión para Dictaminar los Puntos de Vista del Gobierno del Estado de México.

Por su importancia, conviene reproducir las principales conclusiones a las que arribó la Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales, las que se transcriben tal cual aparecen en la Memoria de la Primera Convención Fiscal editada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de mil novecientos cuarenta y siete, que son del siguiente tenor:

“I. Se recomienda la adición del artículo 131 de la Constitución General de la República en los siguientes términos: ‘Cada cuatro años, o cuando lo crea necesario la mayoría de los Estados, o el Ejecutivo de la Unión, se reunirá en la Capital de la República una Convención integrada por un representante de cada uno de los Ejecutivos de los

Estados y por un representante del Ejecutivo de la Unión. Esta convención se ocupará de proponer los impuestos que deben causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales’.

‘Las decisiones tomadas en la Convención serán obligatorias para los Poderes Locales y Federales cuando hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Cuando el Congreso de la Unión o alguna de las legislaturas de los Estados no resuelva sobre las decisiones de la Convención, se considerará que da su voto aprobatorio a tales decisiones’.

II. Se recomienda la adición de la fracción III, del artículo 117 de la Constitución General de la República en los siguientes términos: ‘El Gobierno Federal, sin embargo proporcionará a los gobiernos locales y municipales, estampillas reselladas con el nombre de cada Estado o Municipio para que tales estampillas, con la contraseña local que corresponda, se empleen en el cobro de la participación que dichas Entidades tengan en los impuestos federales’.

III. Se recomienda al Ejecutivo Federal que organice un Cuerpo Consultivo Fiscal que se encargue de:
a)Facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en esta Convención Nacional Fiscal, sugiriendo a los gobiernos locales los medios más expeditos para realizar las reformas fiscales aprobadas por esta Primera Convención Nacional Fiscal, que deberá servir de base a Convenciones. b) Estudiar el curso de aplicación de estos acuerdos reuniendo y comunicando a las autoridades locales las leyes, disposiciones y datos estadísticos conducentes. c)

Preparar los trabajos de las futuras convenciones.

d) Investigar nuestros recursos naturales e inexplorados, con el objeto de que los futuros planes hacendarios se finquen sobre la base de aumentar los impuestos sólo en parte mínima de lo que aumente la riqueza pública.

IV. La distribución de los impuestos cuya existencia ha acordado la Convención para toda la República se hará en los siguientes términos: a) Es facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial; b) Es facultad privativa de las autoridades locales, establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limita a su jurisdicción, o sobre las concesiones que estas mismas autoridades otorgan y sobre los servicios locales; c) Es facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Las autoridades locales participarán en la fijación del coeficiente y de tasas, y en la determinación del modo del impuesto individual para cada causante. Las autoridades locales participarán, además, conforme a un tanto por ciento que mediante un acuerdo entre los Estados y la Federación se señale uniformemente para todos los Estados, en el producto que estos impuestos rindan en cada localidad. El cobro de la parte que en el producto de estos impuestos correspondan a las autoridades locales, se hará por dichas autoridades, con separación de las autoridades federales, mediante el uso de las estampillas reselladas a que se refiere la segunda proposición y de manera que el pago no se reputé hecho mientras que en el comprobante respectivo no se cancelen las estampillas reselladas relativas; d) El impuesto

sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales. La autoridad federal participará en la fijación de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso. Igualmente participará la Federación en un por ciento uniforme para todos los Estados, del producto de este impuesto. Para el cobro de este impuesto, se hará uso de las estampillas, en los términos de la fracción anterior; e) La uniformidad recomendada por la Convención para los impuestos especiales deberá obtenerse mediante acuerdos tomados en Convención también especial, a que concurrirán representantes de la Federación y de los Estados interesados; f) Cuando un impuesto especial deba ser establecido por la Federación o por alguno o algunos de los Estados, la administración de ese impuesto quedará confinada a Juntas mixtas formadas en la localidad por la autoridad fiscal relativa y por el representante local de la Federación; g) En los impuestos especiales de cuyo producto participe la Federación, el cobro se efectuará mediante el uso de las estampillas reselladas a que se refieren las fracciones anteriores; h) Se recomienda al Gobierno Federal que amplíe la Ley del Impuesto sobre la Renta, estableciendo una cédula sobre la propiedad edificada para sustituir el gravamen que sobre el capital invertido en construcciones y mejoras, quedará excluido del impuesto sobre la propiedad territorial; i) Debe corresponder a las autoridades locales el producto que rinda el impuesto sobre la renta por concepto de la cédula de 'propiedad edificada'.

V. La Federación no podrá distraer sus ingresos en subvenciones a Estados o en servicios exclusivamente locales.

VI. Los ingresos municipales deben destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.

VII. Los acuerdos tomados por la Convención deberán ponerse en vigor a la mayor brevedad y el proyecto de distribución antes recomendado, deberá empezar a surtir sus efectos el día 1° enero de 1927.

VIII. Indíquese al Gobierno Federal que es para los Estados de capital interés que se les entregue las participaciones que les correspondan por impuestos ya en vigor.

IX. Pídase a los Estados que envíen al departamento técnico fiscal de la Secretaría de Hacienda todas las leyes fiscales que vayan expidiendo para que éste, a su vez, las haga del conocimiento de los demás estados”.

Cabe señalar que el espíritu de la Convención Nacional Fiscal de mil novecientos veinticinco ya se encontraba presente en el legislador federal, quien en la Ley de Ingresos del Erario Federal para ese año ya establecía en favor de los Estados y los Municipios una participación del impuesto sobre la renta a las entidades federativas y a los municipios donde se causara tal tributo, siempre y cuando en sus respectivas legislaciones no se gravaran las mismas fuentes de ingresos comprendidas en las cédulas de dicho impuesto, al efecto es revelador lo previsto en el artículo 3° de tal ordenamiento, en el cual se dispuso:

***LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA
EL AÑO DE 1925 DEL 6 DE ENERO DE 1925,
PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACIÓN EL 9 DE ENERO DE 1925.***

“ARTÍCULO 3°.- Del producto del impuesto sobre la renta se aplicará un 10% al Estado y un 10% al Municipio donde se cause, siempre que éstos no graven las mismas fuentes de ingresos comprendidas en las cédulas de dicho impuesto; o cuando estando gravadas las referidas fuentes, los Estados o Municipios reduzcan sus tarifas de manera tal que el producto de éstas disminuya en una cantidad aproximadamente igual al 10% que se les aplique”.

Como resultado de la Primera Convención Nacional Fiscal, el diez de noviembre de mil novecientos veintiséis, el Presidente de la República presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de reformas constitucionales en el que se proponían la gran mayoría de las recomendaciones emitidas por aquélla en materia de concurrencia y reformas constitucionales; en el interesante documento se precisaron las ventajas económicas que el sistema propuesto acarrearía, así como las circunstancias en que se encontraban las haciendas locales; de las argumentaciones vertidas en la propuesta de reforma constitucional, se transcriben a continuación las de mayor relevancia:

“3. No existen ya las razones históricas ni pueden estimarse fundadas ahora las consideraciones de doctrina que justificaron el establecimiento constitucional, tanto en Norteamérica como en nuestro país, del régimen de concurrencia; al contrario, cada día es más patente la anarquía fiscal que de este régimen se ha derivado y la necesidad de reformarlo urgentemente, porque, en vez de asegurarse con él, un rendimiento de los impuestos que basten a satisfacer las necesidades de los Estados y de la Federación, por el juego mismo de

las leyes económicas, la concurrencia reduce considerablemente el rendimiento de los tributos establecidos, aparte de hacer casi forzosa la existencia de impuestos técnicamente injustificables que gravan pesadamente algunas fuentes de riqueza, impidiendo su desarrollo, y recaen en su mayoría sobre los menos capacitados para soportar las cargas fiscales, sobre los menos obligados, a la vez, a una fuerte contribución para el sostenimiento de los servicios públicos.

.....

Razones de técnica y de tradición, así como la consideración muy seria de la necesidad de proveer con la debida amplitud a la subsistencia, tanto de los poderes locales como de la Federación, han hecho, sin embargo, al Ejecutivo de mi cargo, meditar en la necesidad de no establecer simplemente un sistema de distribución de competencia, sino, también, de complementar ese sistema siquiera mientras la experiencia puede dar una nueva norma, con el régimen de distribución de los productos que rinden algunos de los impuestos previstos, por más que tales impuestos, en cuanto a su establecimiento y administración, sean atribuidos exclusivamente a la competencia de uno solo de los elementos políticos, que constituyen la Unión”.

No obstante el contenido de tal iniciativa, la tensa relación que existía entre la Cámara de Diputados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se advierte de la lectura de los debates correspondientes a diversas iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, relativas a la materia tributaria, como la de reducción de impuestos a la producción de la plata, presentada en el mes de octubre de mil novecientos veintiséis, la reforma constitucional planteada no prosperó, quedando estancada.

A pesar de lo anterior, la evolución del sistema nacional de coordinación fiscal seguiría en el ejercicio fiscal de mil novecientos veintiséis, durante el cual si bien se continuaba restringiendo a las haciendas locales y municipales con la contribución federal, que recaía sobre la gran mayoría de sus ingresos tributarios, es de señalarse que se estableció, además, la participación de las entidades federativas y los municipios en los ingresos derivados de la explotación de pozos petrolíferos. Destaca, inclusive, que a las participaciones que preveía el legislador federal se les denominaban, indistintamente, subvenciones; circunstancias que derivan de las siguientes disposiciones:

**LEY DE CONTRIBUCIONES E INGRESOS DEL
ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO DE 1926, DEL 31
DE DICIEMBRE DE 1925, PUBLICADA EN EL DIARIO
OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 31 DE
DICIEMBRE DE 1925.**

***“Artículo 21.- El producto del impuesto anual sobre propiedad minera corresponde íntegramente a la Federación; pero del mismo se concederá un 40% a los Municipios donde se encuentren ubicados los fundos que lo causen. La subvención concedida se destinará al fomento de mejoras materiales y servicios públicos, y su importe será administrado por una Junta compuesta de un delegado del Ayuntamiento, un delegado nombrado por la Cámara de Comercio, o en su defecto por un comerciante de la localidad y un delegado nombrado por los propietarios de fundos mineros y se depositará en el Banco de México o sus sucursales, y a falta de éstas, en una casa comercial de reconocida honorabilidad.*”**

La Secretaría de Hacienda podrá mandar practicar visitas de inspección cuando lo juzgue conveniente, a fin de vigilar la inversión de los fondos cedidos a los Municipios.

Artículo 22.- Los Estados y los Municipios en cuyo territorio haya pozos petrolíferos en explotación, tendrán el subsidio que fije la ley relativa. Estos subsidios quedarán exentos del pago de la contribución federal.

Artículo 23.- El 2% adicional sobre los derechos de Importación y Exportación, y el 40% del impuesto sobre propiedad minera, se estimarán como un subsidio a los Estados o Municipios, en tanto no se expidan las leyes fiscales que determinen cuales serán los ingresos que deberán corresponder exclusivamente a los Estados o Municipios”.

La adopción de las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Fiscal aún se vislumbraba en la legislación tributaria federal, pues se tenía presente que sería inevitable el establecimiento de un sistema de coordinación ya fuera constitucional o legal que en alguna medida distribuyera las fuentes de riqueza entre los diferentes niveles de gobierno, así se patentiza en el artículo 21 de la Ley de Contribuciones e Ingresos del Erario Federal para el año de mil novecientos veintisiete, el cual era del siguiente tenor:

LEY DE CONTRIBUCIONES E INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO DE 1927 DEL 4 DE ENERO DE 1927, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE ENERO DE 1927.

“Artículo 21.- El 2% adicional sobre los impuestos de Importación y Exportación establecidos en las

fracciones I, Inciso d), y II, inciso d), del artículo 1° de esta Ley, el 40% del impuesto sobre propiedad minera y el 90% del impuesto sobre extensión superficial de concesiones a que se refieren los artículos 2° y 3°, respectivamente, de la Ley de Impuestos a la Minería, de 28 de julio de 1926, se estimarán con un subsidio concedido a los Municipios, en tanto no se expidan las leyes fiscales que determinen cuáles serán los ingresos que deberán corresponder exclusivamente a los Estados o Municipios”.

No obstante lo anterior, ante las dificultades financieras que enfrentó el gobierno federal, para el seis de abril de mil novecientos veintisiete, fue necesario incrementar la tasa de la contribución federal prevista en el artículo 249 de la Ley Federal del Timbre, en el cual se dispuso:

DECRETO POR EL CUAL SE ESTABLECE EN BENEFICIO DE LA FEDERACIÓN, UN RECARGO DE 25% SOBRE LOS IMPUESTOS QUE SE PAGAN A LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL, TERRITORIOS Y MUNICIPIOS, DE 6 DE ABRIL DE 1927.

“Artículo 1°. Se reforma el artículo 249 de la Ley de la Renta Federal del Timbre, en los términos que a continuación se expresa:

‘Artículo 249. En todo impuesto que de acuerdo con las leyes aplicables deba pagarse a los Gobiernos de los Estados, Distrito Federal y Territorios y a los Municipios de los mismos, así como en todo entero que por cualquier otro título o motivo se haga en sus Oficinas Recaudadoras, se causará, además, a beneficio de la Federación, un 25% sobre su importe,

que se pagará con las estampillas Contribución Federal’.

Para el ejercicio fiscal de mil novecientos veintiocho, nuevamente se incrementaron los tributos respecto de los cuales correspondería una participación a los Estados y municipios, en este caso, respecto del impuesto por la explotación de bosques, la disposición relativa se transcribe a continuación:

LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO DE 1928 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1927, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1927.

“Artículo 14.- Se concede a los Estados y Municipios en cuya jurisdicción se encuentran comprendidos bosques de propiedad nacional en explotación, una participación del 30%, que se repartirá por partes iguales entre esas entidades, del producto del impuesto que la Federación recaude por ese concepto, reformándose en este sentido el Decreto del 6 de abril de 1927”.

En relación con la contribución federal que venía a constituir una verdadera participación de los impuestos locales y municipales en favor de la Federación, para los años de mil novecientos veintinueve y de mil novecientos treinta el legislador ordinario estimó conveniente reducir de 25% a 20% la cuota relativa, como deriva de lo dispuesto en la Ley de Ingresos del Erario Federal del primer año antes citado y de la posterior reforma, del siguiente año, de la Ley del Timbre, cuyo texto, en lo conducente, decía:

LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL, PARA EL AÑO DE 1929, DEL 7 DE OCTUBRE DE 1928, PUBLICADA EL 8 DE ENERO DE 1929.

“Artículo 14.- Se reduce la cuota de la contribución federal al 20%, la que se causará solamente en las contribuciones, multas y donaciones que perciban los Gobiernos de los Estados y los Municipios, de acuerdo con las disposiciones relativas.

El Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda y a petición de los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, podrá exceptuar del pago de la contribución federal, impuestos, multas o donaciones. La misma Secretaría de Hacienda, indicará en su caso, a los Estados o Municipios las disposiciones que deban modificarse o derogarse para obtener la exención de que se trata”.

DECRETO POR EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 249 DE LA LEY DEL TIMBRE. (Contribución Federal). DE 17 DE MARZO DE 1930 Y PUBLICADO EL 19 DE MARZO DE 1930.

“Artículo Único. Se reforma el artículo 249 de la Ley del Timbre, como sigue:

Artículo 249. En todo impuesto que de acuerdo con las leyes aplicables deba pagarse a los Gobiernos de los Estados y Territorios, a los Municipios de los mismos y al Departamento del Distrito Federal, así como en todo entero que por cualquier otro título o motivo se haga en sus oficinas recaudadoras, siempre que unos y otros no sean de los expresamente exceptuados por esta ley, se causará, además, a beneficio de la Federación, un 20% sobre su importe que se pagará con las estampillas denominadas de contribución federal.

Las condonaciones de impuestos, parciales o totales que, de conformidad con sus respectivas leyes, hagan los Gobiernos de los Estados y Territorios, las autoridades Municipales de los mismos o el Departamento del Distrito Federal, no implican la condonación de la contribución federal que se cause conforme al párrafo anterior, por lo que deberán hacerse por escrito en que conste el monto del impuesto condonado, a fin de que en el mismo documento se cancelen los timbres que correspondan por concepto del 20% federal.

Sin embargo, cuando por causas de fuerza mayor o por accidentes naturales, se afecte la situación económica de una región de la República o de alguna de las entidades aludidas, y las autoridades respectivas otorguen mediante una disposición de carácter general, una reducción o condonación de los impuestos locales, la Secretaría de Hacienda, siempre que a su juicio estén satisfechos los requisitos anteriores, podrá reducir o condonar la contribución federal correspondiente”.

En esos términos, el sistema nacional de coordinación fiscal continuó basándose, por un lado, en las participaciones que la Federación otorgaba, respecto de diversos tributos, a las entidades federativas y a los municipios y, por otro, en la contribución federal con que aquella gravaba los ingresos tributarios de éstos; inclusive, el veintinueve de diciembre de mil novecientos treinta y uno, se expidió una nueva Ley General del Timbre, en cuyos artículos del 131 al 136, entre otros, se establecía la referida contribución federal, tales preceptos disponían:

***LEY GENERAL DEL TIMBRE DEL VEINTINUEVE DE
DICIEMBRE DE 1931, PUBLICADA EN EL DIARIO***

OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1931.

“Artículo 131. En todo impuesto que de acuerdo con las leyes aplicables deba pagarse a los Gobiernos de los Estados y de los Territorios, al Departamento del Distrito Federal y a los Municipios, así como en todo entero que por cualquier otro título o motivo se haga en sus oficinas recaudadoras, se causará, además, la contribución federal, que será de veinte por ciento sobre los referidos enteros e impuestos.

Artículo 132. En los enteros que provengan de multas o de cualquier otro origen que no sea el pago de un impuesto o derecho, la contribución federal se considerará incluida en dichos enteros, de los cuales corresponderá a la Federación el 16.66% de su importe. Respecto del Departamento del Distrito Federal, la contribución federal sobre enteros por multas, será de veinte por ciento del total que se recaude en cada día por el concepto indicado.

Artículo 133. Los Gobernadores de los Estados y Territorios, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Ayuntamientos o Juntas de Administración Civil de los Municipios, así como los Directores Generales de Rentas de los Estados, los Tesoreros de los mismos, de los Territorios de los Municipios y del Departamento del Distrito Federal, y los demás funcionarios y empleados de las oficinas recaudadoras locales o municipales, estarán obligados a recaudar la contribución federal, y si no lo hicieren, incurrirán en las sanciones establecidas por el Capítulo VIII de esta ley.

Artículo 134. Los Estados, los Territorios, el Departamento del Distrito Federal y los Municipios,

serán responsables y deberán reintegrar a la Federación, la contribución federal que sus funcionarios y empleados mencionados en el artículo anterior, defrauden u omitan recaudar.

Artículo 135. Se abonará a los Estados, Territorios, Departamento del Distrito Federal y Municipios, un tanto por ciento por la recaudación de la contribución federal, de acuerdo con el monto de ésta.

La Secretaría de Hacienda queda facultada para fijar las cantidades que correspondan a los Estados, Territorios, Departamento del Distrito Federal y Municipios, el porcentaje según el cual se determinen estas cantidades y las épocas en que deberán hacerse las liquidaciones respectivas.

Artículo 136. Las cantidades que se abonen a los Estados, Territorios, Departamento del Distrito Federal y Municipios, conforme al artículo anterior, se aplicarán en favor de los Erarios respectivos.

La Secretaría de Hacienda podrá ordenar que se retengan estas cantidades, cuando las oficinas amortizadoras no satisfagan las observaciones que por omisión, defecto o fraude en las recaudaciones les formule la propia Secretaría”.

De la lectura del texto anterior se colige que el legislador federal ya comenzaba a considerar la grave afectación que la contribución federal provocaba a las haciendas locales, de ahí que en esta nueva Ley establecía la obligación de abonar a las entidades federativas y a los municipios un tanto por ciento de la respectiva recaudación.

Conviene mencionar, entre las disposiciones que establecían un sistema mixto de coordinación fiscal basado en participaciones, en algunos casos derivadas de cuotas adicionales fijadas por la propia Federación, lo previsto en los artículos del 15 al 18 de la Ley del

Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica; y, 1º, 14, 16, 17, 20, 21 y 22 de la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina, ambas del veintinueve de diciembre de mil novecientos treinta y dos; en los cuales se disponía:

LEY DEL IMPUESTO SOBRE PRODUCCIÓN E INTRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Artículo 15. Los Estados, Distrito Federal y Territorios participarán con el 40% del ingreso que produzca el impuesto establecido en esta ley, sobre las cantidades de energía eléctrica vendida en sus respectivas jurisdicciones. - - - La Secretaría de Economía Nacional de acuerdo con los datos que al efecto proporcionen los causantes sobre el consumo habido en las entidades de la República, comunicará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la participación que corresponda a esas entidades.- - - Esa participación se enterará a más tardar en el mes siguiente a aquél en que se reciba el impuesto. - - - Para los efectos de este artículo se considerará como vendida en cada entidad, la energía distribuida en ella para su consumo, por los productores o importadores, ya sea directamente o bien por conducto de plantas o empresas distribuidoras que de ellas la adquieran previamente.

Artículo 16. Los Estados, Territorios y el Distrito Federal, no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes, cualquiera que sea su origen o denominación sobre: - - - I. Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica;- - - II. Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica; - - - III. Capitales

invertidos en los fines que expresa la fracción I; - - - IV. Expedición o emisión por empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos; - - - V. Dividendos, intereses o utilidades que repartan o perciban las empresas que señala la fracción anterior.

Artículo 18. La proporción que corresponda a cada Estado, Distrito y Territorio de la participación a que se refiere el artículo 15, se calculará mensualmente, de acuerdo con los datos obtenidos de los causantes, por las Secretarías de Economía Nacional y de Hacienda”.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE CONSUMO DE GASOLINA

Artículo 1°. La gasolina destinada al consumo en el interior del país, causará un impuesto especial de \$ 0.045, de conformidad con las disposiciones siguientes.

Artículo 14. Se concede a los Estados, Territorios y Distrito Federal, una participación en el impuesto federal a la gasolina, que se cobrará independientemente de la cuota que fija el artículo 1°, en forma de impuesto adicional, de \$ 0.035 por litro.

Artículo 16. El rendimiento del impuesto adicional se distribuirá entre las entidades a que se refiere el artículo 14 en proporción al consumo de gasolina habido en sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 17. Los productores depositarán en el Banco de México el impuesto adicional, a más tardar el día 25 del mes siguiente a aquél en que hayan salido los productos de las refinerías, el cual quedará a disposición de los Gobiernos de los

Estados, Distrito Federal y Territorios, en la forma que disponga el reglamento.

Artículo 20. Para los efectos de su aplicación, el impuesto adicional se considerará formado de dos cuotas especiales; una de \$ 0.02 y otra de \$ 0.015 por litro. La primera es de aplicación general a toda la República y substituye de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° transitorio de la Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1933, a todos los impuestos locales sobre introducción, ventas y consumo de gasolina con la salvedad de los que autoriza el artículo siguiente. - - - La cuota de \$0.015 está destinada a substituir los impuestos locales que directa o indirectamente graven la circulación de vehículos de motor y sólo tendrán derecho a ella el Distrito Federal y los Territorios y Estados que cumplan los requisitos siguientes:- - -

II. Que no graven directa o indirectamente, con impuestos o derechos locales o municipales, la circulación de vehículos de motor. - - - II. Que para el registro de vehículos de motor, la expedición de licencias para manejar, la dotación de placas, la expedición de tarjetas de tránsito, la colocación de sellos y los otros servicios, cualquiera que sea su naturaleza que tengan como causa los vehículos de motor, sólo cobren cuotas que en conjunto no deberán exceder de \$ 10.00 anuales. - - - III. Que abroguen los reglamentos o disposiciones de cualquier carácter que sean, que impongan restricciones a la libre circulación de vehículos de motor, con excepción de los reglamentos de tránsito, cuyas infracciones podrán sancionarlas en la forma que determinen los mismos.

Artículo 21. Los Estados, el Distrito Federal y Territorios, solamente podrán gravar los expendios

de gasolina y demás derivados del petróleo con el impuesto general sobre el comercio y la industria, pero sin que puedan para esos giros, aumentar la cuotas existentes en el último ejercicio fiscal. A este respecto deberá observarse lo que prevengan las disposiciones reglamentarias.

Artículo 22. La Secretaría de Hacienda queda facultada para declarar cuáles entidades tienen derecho al cobro de la cuota especial de \$0.015 por litro.- - También está facultada esa Secretaría para retirar el derecho de percibir esa cuota y la de \$0.02 por litro a aquellas entidades que dejen de cumplir con los requisitos señalados en esta ley. Para ese efecto se dará aviso oportunamente a los causantes a fin de que suspendan los pagos del impuesto correspondiente a la gasolina destinada al consumo en esas entidades.”

En días posteriores, al aprobarse la Ley de Ingresos para el año de mil novecientos treinta y tres, se elevó a rango legal una estrategia para evitar la doble tributación, ofreciéndose exceptuar de la contribución federal a los impuestos locales que los gobiernos respectivos solicitaran, siempre que introdujeran en su legislación las reformas necesarias para lograr una coordinación de sus sistemas impositivos con el federal, de acuerdo con las bases que se aprobaran en la Segunda Convención Nacional Fiscal. Así deriva de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Erario Federal para el citado año, el cual señalaba:

**LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA
EL AÑO DE 1933 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1932 Y
PUBLICADA EL 30 DE DICIEMBRE DE 1932.**

**“Artículo 13. El Ejecutivo de la Unión, por conducto
de la Secretaría de Hacienda, podrá reducir la**

contribución federal que se cause sobre los ingresos locales o municipales o exceptuar de ella a los impuestos que los gobiernos respectivos soliciten, siempre que introduzcan en su legislación las reformas necesarias para lograr una coordinación de sus sistemas impositivos con el federal y que serán las que dicha Secretaría indique de acuerdo con las bases que se aprueben en la Segunda Convención Nacional Fiscal”.

En ese sentido es de mencionarse que en el año de mil novecientos treinta y dos se convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal, que se reunió en febrero del año siguiente, al efecto se integraron cinco comisiones, la segunda denominada para el estudio de la concurrencia y reformas constitucionales. Con base en lo aprobado por ésta, la Convención adoptó las siguientes conclusiones (tomadas de la Memoria respectiva):

“Primera. Dése vida, dentro de nuestro régimen constitucional, a la Convención Nacional Fiscal, como organismo de coordinación y consulta obligatorias en materia impositiva, tanto para la Federación como para los Estados, precisando al efecto: a) Su integración. b) Su funcionamiento. c) Sus facultades. d) La periodicidad de sus reuniones. e) Las autoridades capacitadas para convocarla. f) El carácter de sus decisiones. g) Sus relaciones con los Poderes de los Estados y los de la Federación. h) Las atribuciones e integración de su Comisión Permanente.

Segunda. a) Legislación. Reconózcase como principio fundamental la necesidad de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debe estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos,

tiéndase, en consecuencia, a que cada fuente de imposición reporte un solo gravamen establecido por la autoridad a quien sea más conveniente atribuir esa facultad de acuerdo con la delimitación de jurisdicciones establecida en la conclusión tercera.

En los casos en que sea preciso reconocer la facultad de intervención en el establecimiento de un impuesto a dos o más entidades, establézcase como procedimiento forzoso para la expedición de esas leyes el acuerdo previo entre tales entidades.

b) *Determinación. Administración y Recaudación.* Establézcase como principio, que la determinación, administración y recaudación de cada impuesto debe encomendarse a una sola autoridad que sea la misma a quien corresponde el aprovechamiento de gravamen.

En los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, encomiéndose la determinación del gravamen a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.

Tercera. *Proyéctese la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos, conforme a las bases siguientes:*

I. *Reconózcase como base de la tributación local la imposición territorial en todos sus aspectos, y establézcase, en consecuencia, que la Federación no podrá establecer ni percibir gravámenes sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales.*

II. Conságrese el principio de que los Estados tienen derecho de gravar con el impuesto a la propiedad territorial todos los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción, con las solas excepciones que a continuación se indican:

a) Los bienes del dominio público o de uso común, y los destinados a servicios públicos que, conforme a las leyes, pertenezcan a la Federación o a los Municipios.

b) Los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía de las Vías Generales de Comunicación que indispensablemente lo requieran (siempre que esos terrenos no sean materia de explotación agrícola o comercial, diversas de la propia y natural, de la empresa de que se trate).

c) Las propiedades de la Beneficencia Pública o Privada, en los casos en que las autoridades así lo acuerden.

III. Establézcase el impuesto predial rústico sobre la tierra desnuda de mejoras, y reconózcase el derecho de los Estados a cobrar impuesto predial sobre las tierras en donde se encuentren o exploten las sustancias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional; en la inteligencia de que para los efectos del gravamen sólo deberá tenerse en cuenta el valor o la rentabilidad de tales bienes, atendiendo a su aprovechamiento superficial.

IV. Atribúyase privativamente a las entidades locales la imposición y el aprovechamiento de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, en los casos en que esa imposición sea justificable de acuerdo con las resoluciones aprobadas por la Asamblea.

V. Conságrese el derecho exclusivo de las propias entidades locales para establecer y percibir tasas y derechos sobre servicios locales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.

VI. Confiérase facultad privativa a la Federación para el establecimiento de los siguientes impuestos, tasas y derechos:

a) Sobre el comercio exterior

b) Sobre la renta (Income Tax).

c) Sobre la producción o explotación de los recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la Nación, de acuerdo con el artículo 27 constitucional.

d) Sobre la industria, cuando ésta requiera formas especiales de imposición, de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por esta Asamblea.

e) Sobre servicios públicos y concesiones federales.

VII. Dése facultad a los Estados para legislar de común acuerdo en materia de herencias, legados y donaciones, reconociendo la intervención de la Federación en la determinación de las tarifas y bases generales de la legislación y precise que la participación que a la Federación corresponde en los rendimientos del impuesto deberá ser uniforme, en cuanto a su cuota en toda la República, y que deberá recaudarse directamente de los causantes, o por conducto de las entidades locales, tomando, en todo caso, como base, las liquidaciones practicadas por las propias autoridades locales.

VIII. Sométase la imposición al comercio y a la industria a las bases siguientes:

a) La legislación se expedirá y modificará por el H. Congresos de la Unión, a iniciativa que presentarán

de común acuerdo la Federación y la mayoría de los Estados.

b) La determinación del impuesto se hará por Juntas mixtas en las que ambas autoridades (Federación y Estados) estén representadas.

c) La recaudación corresponderá a los Estados.

d) El rendimiento se repartirá entre la Federación, los Estados y Municipios, en la proporción que las autoridades federales y locales acuerden, y en relación con el rendimiento de los impuestos que actualmente tienen establecidos cada uno de ellos sobre esas actividades.

XI. Conságrese el derecho de los Estados y Municipios a participar en el rendimiento de los impuestos que la Federación establezca, de acuerdo con los puntos b), c) y d) de la cláusula VI.

X. Salvo el caso excepcional del Estado de Yucatán, y con el carácter transitorio que al mismo debe reconocerse, proscribese, absolutamente por parte de la Federación y de los Estados la imposición sobre productos agropecuarios.

Cuarta. Insístase en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país y recomiéndese a la Secretaría de Hacienda la tendencia a derogarla, reduciéndola dentro de los límites que le vayan permitiendo las necesidades presupuestales de la Federación.

Quinta. Reconózcase como régimen transitorio de organización fiscal del país - mientras es posible la implantación definitiva del que se sugiere - el que se ha recomendado y aprobado por la Asamblea al estudiar en particular los diversos problemas que se sometieron a su consideración y encomiéndese a la Comisión Permanente de esta Convención la

redacción de los proyectos legislativos necesarios para implantar, desde luego, ese régimen tributario. Sexta. Encomiéndose a la Comisión Permanente de esta Convención la redacción del proyecto de reformas constitucionales que se requieran para consagrar la delimitación de facultades que se recomienda, así como la incorporación a nuestro Régimen Constitucional, de la Convención Nacional Fiscal”.

Si bien las conclusiones a las que arribó la Segunda Convención Nacional Fiscal, la cual culminó el once marzo de mil novecientos treinta y tres, eran bastante similares a las sustentadas por la Primera, resulta patente que en esta ocasión se otorgaban en forma exclusiva mayores fuentes de riqueza a las entidades federativas, pero aún más, en relación con los impuestos al comercio y a la industria ya no se proponía reservarlos a la Federación ni que ésta los estableciera unilateralmente, sino que tal cuestión se dejaba a lo que convinieran ésta y los Estados, en una legislación cuya iniciativa debería presentarse por la Federación y la mayoría de éstos.

Como deriva de lo anteriormente expuesto, hasta el año de mil novecientos treinta y tres, fueron el legislador ordinario y la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los que iban delimitando entre la Federación y las entidades federativas la facultad de establecer contribuciones sobre determinadas fuentes de riqueza, para ello se tomaba en cuenta que a nivel constitucional una determinada materia era de exclusiva competencia federal o bien que en las leyes ordinarias federales se limitaba la potestad de las entidades federativas para gravar ciertas actividades, al respecto son ilustrativos los siguientes criterios, sustentados durante la Quinta Época, publicados, respectivamente, en los tomos XXX, página 2202; XLV, página 16; y, tomo XLV, página 951; cuyos rubros y textos son del siguiente tenor:

“INSTITUCIONES DE CRÉDITO, IMPUESTO A LAS. El artículo 248 de la Ley General de Instituciones de Crédito señala, en forma limitativa, cuales son los únicos impuestos que las instituciones de crédito están obligadas a pagar, y esta limitación no puede significar un menoscabo de la soberanía de los Estados, para dictar sus propias leyes fiscales, toda vez que la soberanía de las Entidades de la Federación, se encuentra limitada por las estipulaciones del Pacto Federal, y en la especie, solo el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar sobre instituciones de crédito, según lo establece el artículo 73, fracción x, de la Carta Federal”. TOMO XXX. Pág. 2202.- Amparo Administrativo en Revisión.- Comisión Monetaria, S.A.- 11 de diciembre de 1930.- Mayoría de 3 votos.

“VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, IMPUESTOS CAUSADOS POR LOS SERVICIOS A LAS. Conforme al artículo de la Ley Sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, de 21 de Agosto de 1931, son partes integrantes de las vías generales de comunicación, entre otras, los terrenos que se requieren para el establecimiento de sus servicios auxiliares, estaciones y demás dependencias y accesorios, así como sus obras de arte y demás construcciones para su mejor servicio. De acuerdo con lo que dispone el artículo 3o. de la misma Ley, las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas, están sujetos exclusivamente al Gobierno Federal, cuando se trata de algunas materias que el mismo artículo enumera, entre las que se encuentra la señalada en la fracción VIII del mismo precepto, que se refiere a

contribuciones e impuestos de cualquier género, sobre vías generales de comunicación, sus servicios auxiliares, dependencias y accesorios. Por último, el artículo 7o. de la misma Ley, establece que las vías generales de comunicación, los servicios públicos en ellas establecidos, sus servicios auxiliares indispensables, sus dependencias y sus accesorios, capitales, empréstitos, etc., en ningún tiempo podrán ser objeto de contribuciones en los Estados y Municipios. En tal virtud, si una persona tiene a su cargo la prestación de algún servicio a las vías generales de comunicación, como es por ejemplo el suministro que hace en virtud de un contrato concesión, las autoridades municipales no pueden exigirle el pago de impuestos, aun cuando estos queden comprendidos dentro de los giros que grava la Ley de Hacienda de la Entidad de que se trate". TOMO XLV, Pág. 16.- Amparo en Revisión 1824/32, Sec 2ª.- Correa Leopoldo.- 2 de Julio de 1935.- Unanimidad de 4 votos.

"INSTITUCIONES DE CRÉDITO, IMPUESTOS SOBRE CRÉDITOS HIPOTECARIOS DE LAS. El artículo 230 de la actual Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, señala los impuestos a que únicamente están sujetas esas instituciones y previene que ni la Federación, ni los Estados, ni los Municipios podrán gravar con otros impuestos, el capital de las mismas, ni las operaciones propias de su objeto, que practique, con excepción de los préstamos hipotecarios, refaccionarios o de habilitación o avío, en los cuales el monto del impuesto no excederá de un cuarto por ciento sobre el importe de la operación, por una vez, como derechos de inscripción en el Registro, sea de la

Propiedad, de Hipotecas, de Comercio o de Crédito”.
TOMO XLV, Pág. 951.- Amparo Administrativo en
Revisión, núm. 5574/33.- Banco de Montreal.-
Unanimidad de 5 votos.

Una segunda etapa del sistema nacional de coordinación fiscal, atendiendo al sustento constitucional que éste ha tenido, se abrió con la relevante reforma del artículo 73, fracción X, constitucional, de dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro, mediante la cual a la vez de reservarse al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de energía eléctrica, se estableció a nivel constitucional, por primera ocasión, un sistema de coordinación fiscal basado en la participación que respecto de un preciso tributo federal distribuiría la Federación a las entidades federativas.

De la lectura de los debates que dieron lugar a esta reforma constitucional y de las modificaciones que se hicieron a la iniciativa del Ejecutivo, la cual no contemplaba erigir a nivel constitucional el sistema de participaciones, se colige, sin lugar a dudas, que fue voluntad del Poder Revisor de la Constitución reconocer que las actividades relacionadas con las materias previstas en la fracción X del artículo 73 constitucional únicamente podrían gravarse por la Federación y, que en el caso de las contribuciones relacionadas con la energía eléctrica, por consistir éstas una fuente importante de recursos para las haciendas locales, al sustraerse de los Congresos Locales la potestad tributaria respectiva, era necesario restañarlas a través de un sistema de participaciones que legalmente ya existía, pero que se garantizaría con un precepto constitucional. No está por demás señalar que el principal objetivo de la reforma constitucional en comento no era allegar mayores ingresos a la hacienda federal, sino establecer una legislación uniforme en materia de energía eléctrica, confiriendo a la Federación las facultades necesarias para enfrentar a las transnacionales que dominaban su producción, como deriva en forma palmaria de las iniciativas y debates correspondientes.

El texto propuesto y el aprobado de dicho precepto constitucional son los siguientes:

INICIATIVA PRESIDENCIAL DE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y DOS

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre, minería, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería de hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias”.

TEXTO APROBADO EL VEINTISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y TRES.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre, minería, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia

Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería de hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijan las disposiciones reglamentarias. En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden”.

Aunado a esta relevante reforma constitucional, fue notorio que existió la intención de acatar los acuerdos adoptados por la Segunda Convención Nacional Fiscal, así destaca la Ley de Ingresos para el año de mil novecientos treinta y cuatro, en la que con toda precisión se señalan los tributos federales de cuya recaudación se participará a las entidades federativas y a los municipios, haciéndose referencia, inclusive, al mecanismo que se emplearía respecto de los impuestos a las herencias y legados, y a las donaciones, los preceptos más relevantes del tal ordenamiento disponían:

LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO DE 1934 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1933, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DE 1933.

“Artículo 6°.- Los Estados, los Territorios y el Departamento del Distrito Federal, participarán en el rendimiento de los impuestos, productos y aprovechamientos que enseguida se mencionan y en los demás que las leyes les reconozcan de acuerdo con las disposiciones respectivas y en la proporción que estas mismas fijen:

IMPUESTOS:

A.- Gasolina.

B.- Benzol.

C.- Cerillos y fósforos.

D.- Energía Eléctrica (producción o introducción).

E.- Cerveza (Conforme al decreto de 13 de enero de 1928).

F.- Expendios de bebidas alcohólicas.

G.- Producción de metales y compuestos metálicos.

H.- Producción de sal (cloruro de sodio).

I.- Producción de petróleo.

J.- Maderas y bosques.

Productos y Aprovechamientos:

K.- Enajenación de terrenos baldíos.

L.- Enajenación de terrenos baldíos, excedencias y demasías.

M.- Arrendamiento y explotación de terrenos nacionales.

Artículo 7°.- Los Municipios de toda la República y en su substitución -dentro de sus respectivas jurisdicciones- el Departamento del Distrito Federal y los Territorios, participarán en el rendimiento de los impuestos siguientes y en los demás que las leyes especiales determinen, con arreglo a las disposiciones respectivas:

A.- Expendio de bebidas alcohólicas.

B.- Fondos mineros.

C.- Fondos petroleros.

D.- Producción de sal (cloruro de sodio).

E.- Producción de petróleo.

F.- Maderas y bosques.

Artículo 8°.- El Departamento del Distrito Federal y los Territorios Norte y Sur de Baja California, disfrutarán, además, de la participación del 60% que les concedan las leyes federales de impuestos sobre herencias, y legados y donaciones.

Artículo 11.- Los impuestos sobre herencia, legados y donaciones, consignados en los incisos A y B, de la fracción VIII del artículo 1° subsistirán entre tanto las legislaturas de los Estados y el H. Congreso de la Unión -por lo que hace al Distrito y Territorios Federales- adoptan el proyecto de legislación sobre esas materias que les será sometido por la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal.

En el momento en que esa legislación sea aprobada, la Federación disfrutará de una participación del 40% del rendimiento de los impuestos que cobren los Estados.

El Ejecutivo Federal tendrá facultad para determinar la forma de recaudación de es participación”.

En el mismo año, el Ejecutivo también buscó cristalizar algunas de las propuestas de la Segunda Convención Nacional Fiscal, en específico la prevista en su conclusión Tercera, fracción VII, pues derogó los impuestos federales sobre herencias y legados, así como el que recaía sobre las donaciones, el texto de los Decretos respectivos, por ser un fiel reflejo de lo acordado por la Segunda Convención Nacional Fiscal y constituir un ejemplo de la motivación de una disposición de observancia general, se reproduce a continuación:

DECRETO QUE ABROGA LA LEY FEDERAL SOBRE DONACIONES DE 25 DE AGOSTO DE 1926, CON TODAS SUS ADICIONES Y REFORMAS DE 9 DE MAYO DE 1934 Y PUBLICADO EL 14 DE MAYO DE 1934.

“Que en uso de las facultades extraordinarias que me confiere el Decreto de 27 de diciembre de 1933, y el artículo 6° de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el presente ejercicio fiscal, y

CONSIDERANDO: Que en la Segunda Convención Nacional Fiscal que tuvo verificativo en los meses de febrero y marzo del año próximo pasado, en esta ciudad de México, al tratarse lo relativo al impuesto sobre capitales se aprobó que la legislación que gravará las herencias, legados y donaciones debería ser uniforme, y se facultó para legislar en esa materia exclusivamente a los Estados, al Distrito y a los Territorios Federales, para cuyo efecto, la Comisión Permanente de la propia Convención debería proceder a formular el respectivo proyecto de ley que habría de someterse a la consideración del H. Congreso de la Unión y de las HH. Legislaturas de los Estados, a fin de que fuese adoptada dentro de sus jurisdicciones correspondientes.

CONSIDERANDO: Que la Comisión Permanente elaboró de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, el proyecto de ley de impuestos sobre donaciones a que se refiere el considerando anterior; que ese proyecto mereció la aprobación de este Ejecutivo a mi cargo, en uso de las facultades extraordinarias de que se encuentra investido en el Ramo de Hacienda por Decreto de 27 de diciembre de 1933, y fue

elevado a la categoría de ley para el Distrito y Territorios Federales.

CONSIDERANDO: *Que la Ley de Donaciones de referencia ha considerado en las cuotas del impuesto tanto el promedio de las cuotas de la Ley Federal sobre la materia, de 25 de agosto de 1926, como el promedio de las cuotas vigentes en la legislación de los Estados; que en la nueva ley se otorga a la Federación una participación de 40% en el rendimiento total del impuesto local sobre donaciones, recargos, multas y demás responsabilidades fiscales que se deriven de esa ley y que, por lo tanto, al entrar en vigor en cada Estado y en el Distrito y Territorios Federales la nueva legislación sobre donaciones propuesta por la Comisión Permanente de la Convención Fiscal no se justificaría la supervivencia de la ley federal, pues ella equivaldría a establecer un doble gravamen sobre la misma fuente, con el consiguiente perjuicio para los causantes que deban soportarlo.*

CONSIDERANDO: *Que la Ley del impuesto local sobre donaciones ha comenzado a regir en el Distrito Federal y Territorios desde el 1° de mayo en curso, he tenido a bien expedir el siguiente*

DECRETO:

Artículo 1°.- A partir del 1° de mayo en curso quedan abrogadas en el Distrito y Territorios Federales la Ley Federal sobre Donaciones, de 25 de agosto de 1926, con todas sus adiciones y reformas, las circulares y demás disposiciones de observancia general que le son conexas, expedidas hasta la fecha indicada con motivo de su cumplimiento, en virtud de haberse expedido la Ley del Impuesto local sobre la materia, la cual rige desde la fecha arriba mencionada, en el Distrito y Territorios Federales.

Artículo 2°.- Desde la fecha de la vigencia de la nueva ley, el Departamento del Distrito Federal percibirá el 10% que como compensación por los gastos de administración del impuesto sobre donaciones correspondía a la Federación, conforme a la Circular número 9-107, de 22 de diciembre de 1926, sobre el rendimiento total de la participación que a aquella entidad corresponde y que se destina, de acuerdo con la ley, al sostenimiento de la Beneficencia Pública, con excepción de los casos sujetos al régimen del artículo 4° de este Decreto, en los cuales seguirá aplicándose el 10% mencionado a la Federación.

Artículo 3°.- La Ley Federal de Impuestos sobre Donaciones, de 25 de agosto de 1926, así como sus adiciones y reformas, y las circulares y demás disposiciones de observancia general relacionadas con ella, quedarán abrogadas automáticamente en cada Estado, en el preciso momento en que entre en vigor en cada uno de ellos la Ley del Impuesto sobre Donaciones que elaboró la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal, aprobada por la Secretaría de Hacienda, en la que se concede a la Federación una participación de 40% en el rendimiento total de ese gravamen y sus conexos.

Artículo 4°.- Todas las donaciones celebradas antes de que haya quedado abrogada la Ley Federal de Donaciones mencionada, en cada uno de los Estados, Distrito y Territorios Federales, se tramitarán en los términos de esa ley y de las diversas disposiciones relativas aplicables que, para este solo efecto, se continuarán considerando vigentes”.

DECRETO que abroga la Ley Federal sobre Herencias y Legados de 25 de agosto de 1926, el Reglamento del artículo 45 de la misma, las circulares y demás disposiciones relativas de 11 de abril de 1934 y publicado el 20 de abril de 1934.

“CONSIDERANDO: Que en la Segunda Convención Nacional Fiscal que tuvo verificativo en los meses de febrero y marzo del año próximo pasado, en esta ciudad de México, al tratarse lo relativo al Impuesto sobre Capitales se aprobó que la legislación que gravara las herencias, legados y donaciones debería ser uniforme, y se facultó para legislar en esa materia exclusivamente a los Estados, al Distrito y a los Territorios Federales, para cuyo efecto la Comisión Permanente de la propia Convención debería proceder a formular el respectivo proyecto de ley que habría de someterse a la consideración del H. Congreso de la Unión y de las HH. Legislaturas de los Estados, para los efectos de su adopción dentro de sus respectivas jurisdicciones.

CONSIDERANDO: Que la Comisión Permanente precitada procedió a elaborar de acuerdo con la Secretaría de Hacienda el proyecto de Ley sobre Herencias y Legados a que se refiere el considerando anterior, y que dicho proyecto fue aprobado por el Ejecutivo a mi cargo, en uso de las facultades extraordinarias de que se halla investido en el Ramo de Hacienda por Decreto de 27 de diciembre de 1933, y elevado a la categoría de ley para el Distrito y Territorios Federales.

CONSIDERANDO: Que la ley a que se ha hecho referencia ha considerado en las cuotas del impuesto tanto el promedio de las cuotas federales de la Ley de 25 de agosto de 1926 como el promedio

de las cuotas vigentes en la legislación de los Estados; que en la propia ley se otorga a la Federación una participación de 40% en el rendimiento total por concepto de impuesto, recargos, multas y demás responsabilidades fiscales que se deriven de la Ley local y que, por lo tanto, al entrar en vigor en cada Estado y en el Distrito y Territorios Federales la nueva legislación sobre Herencias y Legados no se justificaría la supervivencia de la ley federal, pues ella equivaldría a un doble gravamen sobre la misma fuente.

CONSIDERANDO: Que en lo que se refiere al Distrito Federal y Territorios, la Ley mencionada deberá comenzar a regir a partir del 20 de abril en curso, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO:

Artículo 1º.- A partir del 20 de abril en curso quedarán abrogados en el Distrito y Territorios Federales la Ley Federal sobre Herencias y Legados de 25 de agosto de 1926, con todas sus adiciones y reformas, así como el Reglamento del artículo 45 de la propia Ley y las circulares y demás disposiciones de observancia general expedidas hasta la fecha indicada con motivo de su cumplimiento, en virtud de haberse expedido la Ley del impuesto local sobre la materia, la cual regirá desde la fecha mencionada arriba en el Distrito y Territorios Federales.

Artículo 2º.- La Ley Federal sobre Herencias y Legados de 25 de agosto de 1926 quedará abrogada automáticamente en cada Estado en el preciso momento en que entre en vigor en cada uno de ellos la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados que elaboró la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal, aprobada por la Secretaría de Hacienda, en la que se concede a la

Federación una participación de 40% en el rendimiento total de ese gravamen y sus conexos.

Artículo 3°.- Todas las sucesiones abiertas antes de que haya quedado abrogada la Ley Federal de Herencias y Legados en cada una de las entidades federativas de la Unión, se tramitarán en los términos de esa Ley y de las diversas disposiciones relativas aplicables que, para este solo efecto, se continuarán considerando vigentes al igual que la Ley citada”.

Este conjunto de reformas constitucionales y legales sucedido durante mil novecientos treinta y cuatro vino a conformar un nuevo sistema de coordinación fiscal, basado en las participaciones que de los impuestos federales y locales se redistribuían entre los tres diferentes niveles de gobierno.

El sistema nacional de coordinación fiscal continuó su marcha en el ejercicio fiscal de mil novecientos treinta y cinco, adoptándose total o parcialmente diversas sugerencias planteadas en las Convenciones Nacionales Fiscales por los representantes de las entidades federativas, así, se redujo la tasa de la contribución federal, estableciéndose que para ese ejercicio fiscal sería del 15%; asimismo, se dio el primer paso para participar a las entidades federativas con litorales en el Pacífico y en el Golfo de México los ingresos derivados del impuesto sobre pesca, buceo y similares, pues se previó que de tal contribución se participara a los territorios. En tal ordenamiento se dispuso:

LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO DE 1935, DE 29 DE DICIEMBRE DE 1934, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1934.

Artículo 6°.- Los Estados, los Territorios y el Departamento del Distrito Federal, participarán en el

rendimiento de los impuestos, productos y aprovechamientos que en seguida se mencionan y en los demás que las leyes les reconozcan de acuerdo con las disposiciones respectivas y en la proporción que estas mismas fijen.

Impuestos:

Gasolina.

Benzol.

Cerillos y fósforos.

Energía eléctrica, (producción e introducción).

Cerveza, (conforme al decreto de 13 de enero de 1928).

Expendios de bebidas alcohólicas.

Producción de metales y compuestos metálicos.

Producción de sal, (cloruro de sodio).

Producción de petróleo.

Maderas y bosques.

Productos y aprovechamientos:

Enajenación de terrenos baldíos.

Enajenación de terrenos baldíos, excedencias y demasías.

Arrendamiento y explotación de terrenos nacionales.

Artículo 7º.- Los Municipios de toda la República, y dentro de sus respectivas jurisdicciones –el Departamento del Distrito Federal y los Territorios-- participarán en el rendimiento de los impuestos siguientes, y en los demás que las leyes especiales determinen, con arreglo a las disposiciones respectivas:

Expendios de bebidas alcohólicas.

Fundos mineros.

Fundos petroleros.

Producción de sal (cloruro de sodio)

producción de petróleo.

Maderas y bosques.

Artículo 8°.- Los Territorios Federales, además de las participaciones de que hablan los dos artículos anteriores, tendrán una de 50% sobre las recaudaciones que la Federación obtenga por concepto de impuesto sobre buceo, pesca, caza y similares considerándose incluidos dentro de los impuestos de pesca, para los efectos de la participación, los ingresos provenientes de tarjetas-credenciales, permisos para caza y pesca deportiva, contratos de pesca, permisos especiales para pesca de especies determinadas, para carnadas y anclaje, registro de artículos y embarcaciones de pesca y cuotas de inspección y vigilancia de esa explotación.

Artículo 9°.- La Federación tendrá una participación de 40% en el rendimiento de los impuestos locales del Distrito y Territorios Federales, sobre herencias, legados y donaciones.

Artículo 10°.- Los impuestos sobre herencias, legados y donaciones consignados en los incisos A y B de la fracción VII del artículo 1°, subsistirán entretanto las legislaturas de los Estados, adoptan los proyectos de legislación sobre esas materias que fueron sometidos a su consideración por la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal.

En el momento en que esas legislaciones sean aprobadas, la Federación disfrutará de una participación del 40% del rendimiento de los impuestos que cobren los Estados.

El Ejecutivo Federal tendrá facultad para determinar la forma de recaudación de esa participación.

Artículo 18.- La tasa de la contribución federal será del 15%.

En el caso del artículo 132 de la Ley General del Timbre corresponderá a la Federación el 13.04% del entero.

En los impuestos locales y municipales exceptuados de la contribución federal por decretos del Ejecutivo fundados en proposiciones hechas por la Secretaría de Hacienda con apoyo en los artículos 14 de la Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1929, 13 de la de 1930, 13 de la de 1931, 12 de la de 1932 y 13 de la de 1933, seguirá causándose – la contribución federal-- a razón de 5% sobre el importe del ingreso local, con sujeción a las reglas generales contenidas en la Ley del Timbre en vigor. En los ingresos locales comprendidos en el artículo 132 de la Ley General del Timbre que hasta ahora hayan estado exentos del pago de la contribución federal de acuerdo con los decretos a que se refiere el párrafo anterior corresponderá a la Federación el 4.75% del entero de que se trata”.

Para el año de mil novecientos treinta y seis el Presidente de la República, Lázaro Cárdenas del Río, presentó una iniciativa de reformas, con el fin de establecer las bases constitucionales de la distribución del ejercicio de la potestad tributaria entre la Federación y las entidades federativas, del texto de tal documento conviene transcribir lo siguiente:

“En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente

—lo que en sí mismo es un mal—sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, pues las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre una y otro, destructoras del desarrollo de la Nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República.

.....

Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer viable una unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia

tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales”.

El proyecto presentado proponía como tributos exclusivos del Gobierno Federal los siguientes:

- “a) Impuestos y derechos de importación y de exportación;***
- b) Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los Estados, el Distrito Federal, los Territorios y las municipalidades;***
- c) Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la Nación, tales como los de minería, producción de sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etc. Los Estados y los municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueren realizadas en sus territorios;***
- d) Impuestos sobre instituciones de crédito y las compañías de seguros;***
- e) Impuestos especiales sobre la energía eléctrica – producción y consumo--, gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transportes por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, juegos, loterías y rifas, explotación forestal. En las rentas de su producción como de su consumo;***
- f) Impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.***

Por otra parte, se proponía reservar a los Estados los siguientes tributos:

a) El impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarán los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios;

b) Un impuesto de patente. El Gobierno Federal participaría en el producto de este impuesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre (federal) sobre las operaciones comerciales e industriales”.

De especial relevancia resulta que en términos generales se buscaba reservar a las entidades federativas el gravar las fuentes de riqueza derivadas de los actos de comercio en general y de la industria, camino diverso al que habían trazado las Convenciones Fiscales.

Cabe señalar que el anterior proyecto no fue aprobado por el Congreso de la Unión, sin embargo, algunas de sus propuestas fueron adoptadas en el año de mil novecientos cuarenta y dos, con base en una diversa iniciativa que el propio Presidente presentara en mil novecientos cuarenta.

No obstante que en el ámbito constitucional la anterior propuesta no prosperó, en cuanto a la legislación tributaria de finales de la década iniciada en mil novecientos treinta destaca el sistema de cuota adicional establecido en la Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación, la cual si bien se expidió desde el veinte de mayo de mil novecientos treinta y dos, fue hasta la reforma de sus artículos 2° y 3°, que entró en vigor a partir de enero de mil novecientos treinta y siete, cuando se estableció una participación que correspondería a los Estados que se abstuvieran de gravar directa o indirectamente la producción o la venta de primera mano de aguamiel o de los productos de su fermentación, la cual correspondería a \$0.008 por litro que se produjera en su

territorio. Inclusive, fue hasta la reforma de veintisiete de diciembre de mil novecientos treinta y ocho, cuando se aumentó la participación conducente y se incluyó tanto a los Territorios como a los Municipios en la participación correspondiente. El referido artículo 2º disponía:

LEY DEL IMPUESTO SOBRE AGUAMIEL Y PRODUCTOS DE SU FERMENTACIÓN.

“Artículo 2º. Los Estados de la República que no graven con impuestos locales ni municipales directa ni indirectamente la producción o la venta de primera mano de aguamiel ni de los productos de su fermentación, tendrán una participación en el impuesto establecido por el artículo 3º de la Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación, de \$0.01 por litro que se produzca en su territorio.- - En esa cuota de \$0.01 participarán a su vez los Municipios. La proporción que les corresponda será determinada por las legislaturas locales.- - En los términos y con las condiciones del presente artículo, en cuanto sean aplicables, se concederá igual participación al Departamento del Distrito Federal y a los Territorios”.

Posteriormente, el veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, tuvo lugar una trascendente reforma constitucional que dio lugar a una nueva etapa del sistema de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados. El origen de esta reforma se encuentra en las iniciativas presidenciales presentadas en mil novecientos treinta y seis y mil novecientos cuarenta. El nuevo texto de los preceptos constitucionales reformados fue el siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X.- Para legislar en toda la República sobre, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería de hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior;

2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;

b).- Producción y consumo de tabacos labrados;

c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d).- Cerillos y fósforos;

e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y

f).- Explotación forestal.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice”.

Como corolario de esta reforma constitucional, atendiendo a su texto y a los debates que en el Congreso precedieron su aprobación, pueden señalarse tres circunstancias relevantes para el sistema nacional de coordinación fiscal.

Por principio, la regulación de la facultad legislativa del Congreso de la Unión se fragmentó, estableciéndose su distribución entre la Federación y las entidades federativas, en su ámbito general, en la

fracción X del artículo 73 y uno de sus ámbitos específicos, el relativo al ejercicio de la potestad tributaria, en la fracción XXIX del propio precepto constitucional.

Por otra parte, al establecerse una disposición especial para regular la distribución de la potestad tributaria, que constituye una de las múltiples expresiones de la facultad legislativa del Congreso de la Unión, se otorgó a éste la potestad para imponer contribuciones en exclusiva sobre determinadas materias, a saber: sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y, especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación y explotación forestal.

La tercer circunstancia relevante de la reforma en comento consistió en que en el párrafo último de la referida fracción XXIX, se estableció que las entidades federativas participarían en el rendimiento de las contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal lo determinara; y las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Como se observa, el sistema de coordinación fiscal basado en la participación que concediera la Federación a las entidades federativas, de lo recaudado vía tributos federales, se consolidó pues tal participación no se limitaría a la de los ingresos derivados del impuesto a la energía eléctrica, sino también respecto de los diversos con los que el Congreso de la Unión gravara otras actividades, reservadas a su potestad tributaria.

Más adelante, con base en la referida reforma constitucional, se inició el establecimiento de sistemas que permitieran el

aprovechamiento coordinado entre la Federación y los Estados de las principales fuentes tributarias, de manera que se lograra la reducción de los gastos de administración tributaria y de control de los ingresos.

Entre los tributos federales que sufrieron modificaciones, puede citarse el previsto en la Ley de Impuestos sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación, en cuyo artículo 3°, por reforma de veintiséis de agosto de mil novecientos cuarenta y tres, se estableció:

“Artículo 3°. El impuesto se causará en las ventas de primera mano y se pagará en timbres o en efectivo, según lo decrete el Ejecutivo.- - - Las tasas del impuesto serán las siguientes: I. \$0.087 por litro sobre el producto que se facture para el Distrito Federal, o se introduzca al mismo Distrito. - - - II. \$0.047 por litro sobre el producto que se facture para el resto de la República y no se introduzca al Distrito Federal. - - - Las entidades federativas participarán en el rendimiento del impuesto en la siguiente proporción: - - - a) \$0.015 por litro que se produzca en su territorio. - - - b) \$ 0.01 por litro del producto que se consuma dentro de su jurisdicción. - - - En esas cuotas de \$0.015 y \$ 0.01 participarán, a su vez, los Municipios. La proporción que les corresponda será determinada por las legislaturas locales.”

Por otra parte, la Federación continuaba participando de las contribuciones recaudadas por las entidades federativas, como deriva de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley de Ingresos de la Federación para el año de mil novecientos cuarenta y seis, en el cual se dispuso:

***LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1946
DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1945, PUBLICADA EN EL***

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE
DICIEMBRE DE 1945.**

***“Artículo 1°.- Durante el ejercicio fiscal de 1946, se
causarán y recaudarán los impuestos, derechos,
productos y aprovechamientos siguientes:***

.....

XVI.- Aprovechamientos:

.....

***H.- Participaciones de un 40%, en el rendimiento del
impuesto local del Distrito y Territorios Federales,
sobre donaciones.***

***I.- Participaciones de un 40% en el rendimiento del
impuesto local de los Estados que han adoptado o
adopten el proyecto de Ley del Impuesto sobre
Herencias y Legados, elaborado por la Comisión
Permanente de la Segunda Convención Nacional
Fiscal.***

***J.- Participación de un 40% en el rendimiento del
impuesto local de los Estados que se han adoptado
o adopten el proyecto de ley de Impuestos sobre
Donaciones, elaborado por la Comisión Permanente
de la Segunda Convención Nacional Fiscal”.***

El sistema nacional de coordinación fiscal aún no se consolidaba, las circunstancias internas y externas que habían privado hasta finales de mil novecientos cuarenta y cinco impidieron su nueva revisión, ante ello, el Presidente de la República, Miguel Alemán Valdez, emitió el cuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y siete la convocatoria a la Tercera Convención Nacional Fiscal. Con el fin de distribuir las labores correspondientes, se integraron once Comisiones Dictaminadoras, destacando al primera, denominada “Impuestos Generales al Comercio y a la Industria” y la décima, nombrada “Reformas constitucionales”; esta última no emitió recomendaciones, a diferencia de la primera, la que sostuvo

las siguientes (Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal, Tomo I, páginas de la 152 a la 154, editada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de 1947):

“I. Unifórmese en la República la imposición sobre el comercio y la industria.

II. Como primer paso inmediato para lograrlo recomiéndose a las autoridades federales:

A. Que supriman los impuestos especiales al comercio que actualmente tienen establecidos, inclusive el de expendios de bebidas alcohólicas.

B. Que establezcan cuanto antes un impuesto sobre ingresos en función de las ventas comerciales, derogando, a partir de la fecha en que principie a surtir sus efectos el que se sugiere, los federales sobre compraventa y sobre actos, documentos y contratos de carácter mercantil. El gravamen que se recomienda debe tener los siguientes rasgos fundamentales:

a) Será de carácter proporcional.

b) No establecerá tasas diferenciales en razón de la clase de productos materia de la venta, pero se recomienda que la industria sea gravada con cuotas menores que el comercio.

c) Las tasas serán lo más reducidas posible.

d) Para determinar el crédito fiscal correspondiente a cada causante, éstos presentarán declaraciones periódicas.

e) La legislación federal dará intervención a las autoridades locales y a los causantes en la verificación o comprobación de los datos contenidos en las declaraciones de dichos causantes.

f) No quedarán afectos al pago de este gravamen los ingresos que se obtengan por actividades

industriales o comerciales afectas a un impuesto especial.

g) Estará en vigor el impuesto sobre ventas de carácter federal, hasta que se establezca en todo el país un impuesto sobre ingresos en función de ventas comerciales, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 'd' de la Conclusión IV.

C. Que las autoridades federales establezcan, teniendo en cuenta los rasgos contenidos en el punto anterior, un impuesto local para el Distrito y Territorios Federales, debiendo derogar, a partir de la fecha en que principie a surtir sus efectos este gravamen, los que en estas entidades se recaudan por concepto de giros mercantiles e industriales, así como el especial sobre artículos de lujo y, de ser posible, el de compraventa de alcohol.

III. Recomiéndose a los Estados que desde luego den los pasos necesarios para la fusión, en uno solo, de los impuestos estatales y municipales sobre el comercio y la industria, sobre las siguientes bases:

A. Se gravarán los ingresos por ventas.

B. El impuesto será proporcional.

C. Las tasas serán menores para la industria que para el comercio.

IV. Recomendaciones de carácter general:

A. Que el organismo al que se asigne por esta Tercera Convención Nacional Fiscal la función de llevar a la práctica las resoluciones de la misma, realice los trabajos y estudios necesarios a la brevedad posible, para la implantación o establecimiento de una legislación general en la República, sobre ingresos en función de ventas comerciales, que substituirá a los que los Estados y Municipios tienen en la actualidad sobre ventas,

capitales, operaciones mercantiles, patente sobre actividades mercantiles e industriales, etc. El gravamen tendrá los rasgos fundamentales a que se refiere el punto B de la Conclusión II y además:

a) El rendimiento del impuesto a que este punto se refiere (gravamen general sobre ingresos en función de ventas comerciales e industriales) se repartirá entre los Estados y los Municipios.

b) La recaudación y administración del impuesto de que se trata corresponderá a las autoridades fiscales de los Estados.

c) Estará en vigor hasta que se implante el impuesto sobre ventas en función del consumo.

d) Cuando alguno o algunos de los Estados establezcan sus impuestos al comercio y a la industria en función de las ventas comerciales, sujetándolo a las bases anteriores, se aplicará tan sólo la legislación local, en la que se reconocerá a la Federación una participación equivalente al impuesto federal que deje de aplicarse y que en ningún caso podrá exceder del 33% .

B. Que el repetido organismo al que encomiende esta Convención la realización de las decisiones por ella tomadas, efectúe cuanto antes los estudios necesarios para determinar la posibilidad de implantar en la República el impuesto sobre ventas al consumo. Igual recomendación se hace a cada uno de los Estados y los Municipios. En las labores a que el presente párrafo se refiere, las entidades políticas citadas se prestarán recíproca ayuda.

C. El organismo a que el párrafo anterior se refiere formulará, llegado el caso, un anteproyecto de legislación sobre ventas en función del consumo, a efecto de que éste se someta a una nueva asamblea de autoridades fiscales de la Federación y de los

Estados, en la que será oída una representación de los causantes.

D. En caso de implantarse el impuesto sobre ventas al consumo, dejará de regir el gravamen sobre ingresos en función de ventas comerciales.

V. En lo no previsto y que no se oponga a las anteriores recomendaciones, la Asamblea ratifica las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal, en materia de impuestos al comercio y a la industria”.

Como consecuencia directa de las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal se estableció a nivel federal un impuesto sobre ingresos mercantiles, la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se expidió el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete, a través de este ordenamiento se estableció una cuota adicional en favor de las entidades federativas respecto del citado tributo. Al efecto destaca lo dispuesto en el artículo 8° de dicho ordenamiento, en el cual se previó:

“Artículo 8°. El impuesto se causará a razón del 18 al millar sobre el monto total de los ingresos gravados. - - - Los Estados, Distrito Federal y Territorios que supriman sus impuestos generales sobre el comercio y la industria (de patente, sobre capitales, sobre ventas, giros mercantiles, etc.) tendrán derecho a un participación del 15 al millar sobre el importe de los ingresos gravables, dentro de su jurisdicción, que se causará y recaudará en forma de cuota adicional sobre el importe federal de 18 al millar y que estará exento de pago de contribución federal. - - - En este caso la recaudación y control del impuesto se efectuarán de común acuerdo entre las autoridades federales y las locales correspondientes. Las disposiciones que al

respecto hayan de observarse se expedirán mediante decreto del Ejecutivo Federal”.

Para el ejercicio fiscal de mil novecientos cuarenta y ocho, la Federación continuó el camino que llevaría a desaparecer la contribución federal que se imponía a los ingresos tributarios locales, pues tuvo lugar la derogación de los artículos de la Ley del Impuesto del Timbre que la establecían, creando un nuevo ordenamiento en el que se regularía en forma específica tal contribución, reduciéndose su tasa al 15% y otorgándose a las entidades federativas un subsidio cuyo monto se determinaría anualmente y que para tal ejercicio, conforme a la Ley de Ingresos fue de hasta las dos terceras partes de esta contribución, lo que materialmente significó que su tasa se redujera a un 5%. Del contenido de la Ley de la Contribución Federal, conviene transcribir lo siguiente:

LEY DE LA CONTRIBUCIÓN FEDERAL, DE TREINTA DE DICIEMBRE DE 1947, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1947.

Artículo 1º.- En todo impuesto o derecho que de acuerdo con las leyes aplicables deba pagarse a los Estados, Territorios, Departamento del Distrito Federal y Municipios, se causará, además, la contribución federal, cuya tasa será de 15%, excepto en las contribuciones que cobren los gobiernos de las entidades federativas y los Municipios, y que fueron exceptuadas de este impuesto mediante decretos del Ejecutivo fundados en proposiciones hechas por la Secretaría de Hacienda, con apoyo en los artículos 14 de la Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1929; trece de la de 1930; trece de la de 1931; doce de la de 1932 y trece de la

de 1933, en las que la contribución federal se causará a razón de 5% sobre el importe total del ingreso local.

En los enteros a que se refiere el artículo 3° de esta ley, corresponderá al Erario Federal el 4.75% del monto del entero si la contribución federal se causa a la cuota de 5%, y el 13.04% sobre el entero total si dicho impuesto se causa al 15%.

Artículo 2°.- Se autoriza al Ejecutivo Federal para otorgar a los Gobiernos de los Estados, los Territorios y el Departamento del Distrito Federal, un subsidio en el rendimiento que se obtenga de la contribución federal causada en esas entidades a razón de 15%, sobre todos o algunos de los impuestos locales y municipales.

La Ley de Ingresos del Erario Federal determinará anualmente el monto de este subsidio.

Artículo 5°. Los Gobernadores de los Estados y Territorios, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Ayuntamientos o Juntas de Administración Civil de los Municipios, los Directores Generales de Rentas de los Estados, los Tesoreros de los mismos, de los Territorio , de los Municipios y del Departamento del Distrito Federal, así como los demás funcionarios y empleados de las oficinas exactoras locales o municipales, estarán obligados a recaudar la contribución federal, y si no lo hicieren, incurrirán en las sanciones establecidas por el Título Quinto del Código Fiscal de la Federación.

TRANSITORIOS.

Artículo 1°.- Se derogan los artículos 131 a 143 de la Ley General del Timbre.

Artículo 2°.- En tanto se expida el Reglamento de esta Ley, seguirán vigentes las disposiciones

contenidas en los artículos 137 a 154 del Reglamento de la Ley General del Timbre.

Artículo 3°.- La presente Ley entrará en vigor el día 1° de enero de 1948”.

En complemento de lo anterior y como fiel reflejo de la evolución del sistema de coordinación fiscal derivado de la Tercera Convención Nacional Fiscal destaca lo dispuesto en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de mil novecientos cuarenta y ocho, la que disponía:

***LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1948
DE 23 DE ENERO DE 1947 Y PUBLICADA EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 24 DE
ENERO DE 1948.***

***“Artículo 1°.- Durante el ejercicio fiscal de 1948, se
causarán y recaudarán los impuestos, derechos,
productos y aprovechamientos siguientes:***

.....

X. Contribución federal:

A. Gobiernos de las Entidades Federativas.

B. Municipios.

***Artículo 3°.- Además de las participaciones que las
leyes vigentes conceden a los Estados, Distrito
Federal, Territorios y Municipios de la República, en
la proporción y con los requisitos que las leyes
especiales establezcan, dichas entidades
participarán como sigue:***

***I. 25% sobre los productos que la Federación
obtenga por concepto de venta y arrendamiento de
terrenos nacionales, ubicados dentro de sus
respectivas jurisdicciones.***

***II. 50% sobre los productos que la Federación
obtenga por concepto de explotaciones de los***

terrenos nacionales y bosques, ubicados dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 4°.- Los Estados, Distrito Federal y Territorios tendrán una participación de 50% sobre rendimiento que la Federación obtenga por concepto de impuestos o derechos sobre la explotación de caza y similares y sobre la pesca, buceo y similares que se realice dentro de la jurisdicción de dichas entidades o en los mares adyacentes a las mismas.

De la participación que obtengan los Estados, conforme al párrafo anterior, darán a los Municipios la participación que estimen conveniente.

Artículo 5°. La participación de 20% que en rendimiento del impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas perciban los Estados y Municipios, se eleva a 50%, correspondiendo 25% a los Estados y 25% a los Municipios.

Artículo 6°. Se autoriza al Gobierno Federal para otorgar a los Gobiernos de los Estados, a los de los Territorios y al Distrito Federal, en cuya jurisdicción se cause la contribución federal a razón de 15% sobre todos o algunos de los impuestos locales y municipales, un subsidio equivalente a las dos terceras partes del rendimiento que se obtenga de la propia contribución causada a razón del 15%.

El producto de este subsidio, por lo que toca a los Estados y Territorios Federales, se destinará a la ejecución de las obras públicas que apruebe el C. Presidente de la República. El subsidio correspondiente al Departamento del Distrito Federal, se aplicará al Erario Federal para incrementar la compensación a cargo de dicho Departamento, por los servicios públicos locales que presta la Federación.

Artículo 8°. La producción de cerveza en el Territorio Nacional, causará un impuesto de \$ 0.0825 por litro. De este impuesto se otorgarán a los Estados, Municipios, Territorios y Distrito Federal, las siguientes participaciones:

A. \$ 0.01 por litro de cerveza producida en las Entidades Federativas en las que existan fábricas de cerveza.

B. \$ 0.0175 por litro de cerveza que se consuma en las Entidades Federativas. De esta participación corresponderá \$ 0.015 al Gobierno de la entidad consumidora y \$ 0.0025 se distribuirá por dicho Gobierno entre los Municipios del Estado respectivo.

Las participaciones a que este artículo se refiere únicamente se entregarán a los Gobiernos de los Estados, Territorios o al Distrito Federal, si dichas Entidades no decretan, ni mantienen los impuestos sobre producción o venta de cerveza que señale al Ley del Impuesto a la fabricación de cerveza, su Reglamento o el Reglamento especial de este artículo.

Artículo 9. Se faculta al Ejecutivo Federal para aumentar en \$ 0.0175 la cuota por litro del impuesto sobre producción de cerveza, cuando se realice la federalización de los impuestos a la cerveza por medio de la reforma constitucional respectiva o cuando el convenio propuesto por la Secretaría de Hacienda a los Gobiernos de los Estados para federalizar dichos impuestos haya sido aprobado por la totalidad de los Estados.

El aumento que se autoriza deberá aplicarse en la forma siguiente:

A. Medio centavo por litro para la constitución de un fondo de compensación para los Estados que sufran

quebranto en su recaudación con la federalización de los impuestos a la fabricación de cerveza.

B. Medio centavo por litro para aumentar las participaciones sobre producción concedidas a las Entidades Federativas.

C. Tres cuartos de centavo por litro para aumentar las participaciones por consumo concedidas a las Entidades Federativas”.

Entre las disposiciones anteriores, debe mencionarse que en esta Ley de Ingresos se cumplió, cabalmente, la solicitud presentada en la Tercera Convención Nacional Fiscal por la Delegación del Estado de Sinaloa, la cual solicitó que se participara en el rendimiento del impuesto federal sobre pesca y buceo a los Estados con litorales marinos.

El sistema de coordinación vía participaciones se fortaleció con la expedición de la “Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas”, de veintinueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, así como con su Reglamento, de siete de marzo del año siguiente.

Más adelante, por reforma de diez de febrero de mil novecientos cuarenta y nueve se adicionó un inciso g) a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, para reservar al Congreso de la Unión la potestad tributaria respecto de la producción y consumo de cerveza.

En el ámbito legislativo, por decreto de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno fue expedida una nueva Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en la cual, en relación con la coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, destaca lo dispuesto en sus artículos 14, 15, 16, 77 y 81, los cuales eran del siguiente tenor:

“Artículo 14. El impuesto se causará a razón del 18 al millar sobre el monto total de los ingresos gravables.

Artículo 15. Los Estados, Municipios, Distrito Federal y Territorios que no tengan en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria, tendrán derecho a una cuota adicional de 12 al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su jurisdicción. - - - En este caso, los municipios de las entidades respectivas percibirán, del rendimiento de la cuota adicional, el porcentaje que fije la legislatura correspondiente.

Artículo 16. Causan el impuesto solamente con la tasa federal de 18 al millar, los ingresos obtenidos por:

I. La explotación de concesiones federales de servicio público de teléfonos y telégrafos.

II. La enajenación de gasolina, en los términos de la fracción II del artículo 9°.

III. La explotación de mesas de billar, de boliches y la de aparatos fonoelectromecánicos

Artículo 77. La Secretaría de Hacienda podrá celebrar convenios con las entidades federativas para la recaudación de la cuota federal y de la participación local que a éstas pueda corresponderles, en los términos del artículo 15, y de acuerdo con las siguientes bases: - - - I. Cuando la entidad federativa tenga la administración del impuesto serán sus oficinas recaudadoras locales, las competentes para recibir las solicitudes de empadronamiento. - - - II. Para que las cédulas sean válidas deberán estar firmadas por un Delegado Federal; se podrá habilitar como cédula de empadronamiento uno de los tantos de las solicitudes respectivas.- - - III. Dentro de los primeros quince días de cada mes, se enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un duplicado de todas las cédulas expedidas durante el

mes inmediato anterior.- - - IV. Los causantes presentarán las declaraciones y pagarán el impuesto en la oficina, ante la que presentaron sus solicitudes de empadronamiento. - - - V. Las entidades federativas que hayan celebrado convenio para la coordinación y administración de este impuesto, tendrán participación en los recargos y las multas que se impongan a los contribuyentes del gravamen sobre ingresos mercantiles, en la proporción establecida en el convenio.

Artículo 81. Los Estados, Distrito Federal o Territorios que en los términos del artículo 15 de esta ley, tengan derecho a la cuota adicional del 12 al millar sobre el importe de los ingresos gravables, recargos y multas, dentro de su jurisdicción, podrán establecer, de acuerdo con las bases que se consignen en el convenio celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tener derecho a la expresada cuota adicional, impuestos especiales, locales o municipales sobre:

I. Puestos ubicados en la vía pública o en los mercados públicos que estén exceptuados del impuesto federal.

II. Vendedores ambulantes que estén exceptuados por el artículo 18, fracción V.

III. Los ingresos obtenidos en los establecimientos que limitativamente se enumeran a continuación y que en forma exclusiva operan con los artículos propios de su ramo:

a). Tortillerías, expendios de masa de maíz, molinos maquileros de nixtamal, y molinos productores de masa de nixtamal, así como los molinos de harina de maíz, que se destina a hacer masa para tortillas de maíz.

b). Panaderías y fábricas de pan.

- c). Carnicerías.*
- d). Pescaderías y expendios de mariscos.*
- e). Verdulerías y fruterías.*
- f). Lecherías y plantas pasteurizadoras de leche.*
- g). Carbonerías.*
- IV. Los ingresos que procedan de la venta de los artículos siguientes:**
 - a). Maíz, frijol, arroz y trigo.*
 - b). Ganado porcino, cabrío, lanar y vacuno, con excepción de los toros y novillos de lidia.*
 - c). Carnes en estado natural.*
 - d). Pescados y mariscos en estado natural.*
 - e). Aves de corral y huevos.*
 - f). Legumbres, verduras y frutas en estado natural.*
 - g). Tortillas, masa de nixtamal, harina de maíz y pan excepto pastel.*
 - h). Leche natural, condensada, evaporada, deshidratada, rehidratada o enlatada.*
 - i). Tabaco en rama.*
 - j). Hielo, con excepción del anhídrido carbónico.*
- V. Los ingresos que obtengan los agricultores y los ganaderos por la venta de primera mano de los productos no industrializados de sus ranchos, granjas o fincas agrícolas o ganaderas, excepto los que provengan de la enajenación de flores cultivadas y de toros y novillos de lidia.**
- VI. Los ingresos provenientes de regalías, excepto cuando provengan de la explotación de bienes del dominio directo de la Nación.**
- VII. Los ingresos procedentes de la enajenación de bienes inmuebles.**
- VIII. Los ingresos obtenidos por los establecimientos penitenciarios, de beneficencia o de enseñanza pública o privada.**

IX. Los ingresos procedentes de diversiones y espectáculos públicos, así como de juegos permitidos con apuestas o sin ellas; loterías, rifas, sorteos y aparatos fonoelectromecánicos.

X. las ventas de primera mano de bebidas que contengan alcohol, excepto la cerveza y los vinos de mesa elaborados con uva fresca del país.

XI. Los ingresos obtenidos por la compraventa de alcoholes y aguardientes.

XII. Los ingresos derivados de artículos producidos dentro de su territorio, siempre que por éstos hayan percibido la cuota adicional de 12 al millar.

XIII. Los ingresos por el estacionamiento o guarda de automóviles.

XIV. Expendios de bebidas alcohólicas, excepto los vinos de mesa elaborados con uva fresca del país. Los expendios exclusivos de cerveza sólo podrán ser gravados de acuerdo con la ley del impuesto a la fábrica de cerveza.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá facultar a los Estados, Distrito Federal y Territorios que tengan derecho a la cuota adicional de 12 al millar, para gravar los ingresos provenientes de giros o efectos no gravados por esta ley”.

De la lectura de los preceptos antes transcritos de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, se colige que fue en este ordenamiento, vigente a partir del año de mil novecientos cincuenta y dos, cuando por primera vez se estableció la posibilidad legal de que la Federación celebrara Convenios de Coordinación con las entidades federativas para el efecto de la recaudación de la cuota federal y de la participación local de un tributo de carácter federal. Para mejorar el sistema de coordinación fiscal que se vislumbraba con motivo de esta nueva Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, el veintiocho de diciembre de mil novecientos

cincuenta y tres, se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que permanecería vigente hasta la expedición de la actual Ley de Coordinación Fiscal, la cual disponía:

Artículo 1º. Son restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado. - - - I. La expedición por los Estados, de leyes o decretos que: - - - a) Establezcan o mantengan en vigor gravámenes tributarios que impliquen alcabalas o procedimientos alcabalatorios para su cobro; - - - b) Graven el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; - - - c) Prohiban o graven directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de mercancías de producción local, de otra Entidad o extranjeras; - - - d) Graven la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas o garitas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía. - - - e) Expidan o mantengan en vigor disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la local, o entre productos semejantes de distinta procedencia; y - - - II. El establecimiento o funcionamiento de garitas u oficinas de inspección de bultos, en las que se exija la presentación de documentos para la entrada o salida de mercancías que acrediten el pago de impuestos locales o municipales, o la presentación de guías de tránsito, aun cuando estas medidas se encuentren establecidas en las leyes locales.

Artículo 2º. Se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, que tendrá a su cargo las siguientes actividades: - - - I. Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los Estados, Distrito Federal, Territorios y los Municipios. - - - II. Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de los Estados de la República. - - - III. Servir de conducto a las Entidades para las modificaciones que soliciten en la legislación fiscal y en la fijación de participaciones. - - - IV. Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y a los Municipios. - - - V. Ejercer las facultades que le confieren la presente ley, cuando existan restricciones indebidas al comercio en alguna de las Entidades Federativas. - - - VI. Las demás que legalmente le sean encomendadas.

Artículo 4º. La Comisión Nacional de Arbitrios iniciará en el curso del primer semestre de 1954, un estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada uno de los Estados de la República.- - Para este efecto las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, coordinarán sus actividades a fin de solicitar de los gobiernos locales que presten la colaboración que resulte necesaria.

Artículo 5º. Cuando en el curso del estudio a que se refiere el artículo anterior aparezca que en algún Estado rigen disposiciones o se siguen procedimientos de los prohibidos en el artículo 1º, el Gobierno Federal pedirá a la Entidad respectiva que designe uno o varios comisionados para que

trabajando conjuntamente con la Comisión Nacional de Arbitrios, examinen la situación.

Artículo 6°. Hecho el examen a que se refiere el artículo anterior, la Comisión Nacional de Arbitrios propondrá un programa para la supresión o substitución, en un término prudente, de las leyes o procedimientos contrarios a la Constitución. Dicho programa podrá incluir una o varias de las recomendaciones siguientes:- - - I. Creación de nuevos arbitrios locales:- - - II. Auxilio técnico para la mejoría de las leyes fiscales o de los sistemas de recaudación;- - - III. Aumento de una o varias participaciones en impuestos federales;- - - IV. Otorgamiento de créditos a largo plazo a través del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas para el establecimiento o mejoría de servicios públicos o para la ejecución de obras productivas de fomento económico. - - - V. Afectación en beneficio del Estado respectivo de todo o parte de los rendimientos de empresas propiedad del Gobierno Federal que estén ubicadas dentro del Territorio de aquél; y - - - VI. Otorgamiento de un subsidio temporal del Gobierno Federal, mientras se obtienen los resultados de las medidas anteriores.

Artículo 7°. Una vez aprobado por el Ejecutivo Federal el programa respectivo de la Comisión Nacional de Arbitrios, se someterá al Gobierno del Estado de que se trate proponiéndole que lo adopte en un término prudente que en ningún caso será menor de dos meses.

Artículo 8°. Si transcurre dicho plazo sin que el Estado modifique las leyes o actos a que se refiere el artículo 1°, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considerará la expedición de un acuerdo

sobre las medidas que deban tomarse, entre las que podrá figurar la retención parcial o total de las participaciones en ingresos federales a que tenga derecho el Estado en el que rijan disposiciones contrarias a esta ley.

Artículo 9°. La Entidad afectada podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 105 constitucional y de las fracciones II y III del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, demandando a la Federación el reconocimiento de la constitucionalidad de las leyes o procedimientos impugnados y consecuentemente la anulación del acuerdo que se haya dictado conforme al artículo 8°. de esta ley.- - - El juicio deberá promoverse dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la notificación del mismo acuerdo y su tramitación se sujetará a las siguientes normas:- - - Se dará traslado de la demanda al Ejecutivo Federal para que la conteste en el plazo de 30 días. Hecha la notificación, la Secretaría de Hacienda dejará en suspenso la ejecución del acuerdo a que se refiere el artículo 8° hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva en definitiva.- - - Al admitirse la demanda, se señalará fecha para la celebración de una audiencia que habrá de verificarse antes de los 90 días siguientes; y dentro de este término, tanto el Estado que haya promovido el juicio, como el Gobierno Federal, podrán aportar las pruebas que estimen pertinentes y presentar sus alegatos.- - - Verificada la audiencia, la Suprema Corte de Justicia pronunciará su fallo”.

De lo dispuesto en el citado ordenamiento deriva que el sistema de coordinación fiscal que se venía conformando buscaba evitar por dos vías la doble o múltiple tributación, en principio, velando porque

las entidades federativas respetaran las restricciones que a nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria, principalmente en los artículos 73, fracción XXIX, 117, 118 y 131, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el no acatamiento de tales restricciones provocaría la retención parcial o total de las participaciones en ingresos federales a que tuviera derecho el Estado respectivo.

Por otra parte, en materia de comercio e industria, los Estados, Municipios, Distrito Federal y Territorios que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria, tendrían derecho a una cuota adicional de 12 al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su jurisdicción. Así, mediante la celebración de un convenio las entidades federativas ejercerían su potestad tributaria a través del correspondiente ejercicio que realizara la Federación, previéndose además, para una mejor administración de los ingresos impositivos, la posibilidad de que la propia entidad recaudará tanto la cuota federal como la adicional.

Cabe señalar que desde mil novecientos cincuenta y cuatro hasta el año de mil novecientos setenta el sistema de coordinación fiscal se mantuvo funcionando con base en los ordenamientos creados al inicio de la década de los cincuentas, girando en torno al impuesto sobre ingresos mercantiles, sin que tuviera lugar la coordinación de todas las entidades federativas.

Inclusive, el sistema de coordinación a través de cuotas adicionales en diversos tributos perduró durante aquellos años.

Fue hasta el año de mil novecientos setenta cuando tuvo lugar una modificación sustantiva del sistema nacional de coordinación fiscal, en específico de su eje, el impuesto sobre ingresos mercantiles, pues en aquel año se creó una tasa especial del diez por ciento, de la cual se participaría en un cuarenta por ciento a las entidades coordinadas, los motivos que llevaron a ello y las reformas conducentes, se transcriben a continuación:

“En uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes me permito someter a esa H. Cámara, la siguiente Iniciativa de Ley que tiene por objeto establecer, reformar y adicionar, disposiciones relacionadas con diversas leyes fiscales.

La dinámica del proceso de desarrollo económico, político y social del país, señala la necesidad de que la legislación fiscal se adapte a los nuevos requerimientos que se plantean.

Los motivos que dan lugar a diversas reformas que se presentan en esta iniciativa, se exponen en forma resumida a continuación.

II. LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES

En la Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles, se introduce una tasa especial de 10% para artículos y servicios cuyo consumo revela una capacidad económica superior, a fin de eliminar uno de los principales defectos de este impuesto, que consiste en su falta de progresividad, por no discriminar según el tipo de consumo, a pesar de las exenciones a ciertos bienes necesarios.

La reforma afectaría a un reducido número de personas, además de que las mercancías y servicios seleccionados tienen actualmente una carga fiscal media inferior a la del resto de los artículos gravados.

La tasa propuesta de 10% cubre tanto el nivel general como el local, otorgándose una participación del 40% a las Entidades que celebren convenios de coordinación con la Federación, con lo que obtendrían una importante ayuda financiera para sus erarios.

La modalidad de conceder participación en el rendimiento de la tasa especial de 10%, en lugar de que se aplique una cuota federal y una cuota adicional, tiene el objeto de no distorsionar los procesos de producción y distribución por la ventaja comparativa que obtendrían los causantes en Entidades no coordinadas que no tendrían que pagar la cuota adicional, lo que se evita introduciendo el sistema de participación en la tasa especial que sería uniforme en toda la República.

Con la tasa propuesta se gravarán automóviles de precio elevado, excluyendo aquéllos que se consideran de uso popular, el equipo opcional de aquéllos: armas de fuego, radios de frecuencia modulada y televisión de color, artículos de joyería y relojes de más de 1,000 pesos; cosméticos, lociones y perfumes, artículos de cristal cortado, coral, marfil, etcétera; alfombras, tapetes y tapices, aparatos fotográficos y cinematográficos, artículos para golf, polo, equitación, etcétera; yates, veleros y lanchas deportivas.

Adicionalmente, se proponen diversas aclaraciones en los textos a fin de evitar que, por interpretaciones indebidas de algunos sectores de contribuyentes, se eluda el pago del impuesto sobre ingresos mercantiles. Así, es preciso aclarar que los ingresos por ventas con reserva de dominio, están gravadas desde el momento en que se celebra la operación; que las ventas de automóviles hechas directamente por las plantas ensambladoras a personas que no sean concesionarias, agentes y distribuidores y por lo tanto aun cuando los compradores sean organismos del sector público, causen el impuesto, que los gastos complementarios que cargan los vendedores a sus clientes, estén específicamente

señalados en las facturas y que los envases formen parte del producto cuando sean necesarios para su venta al detalle”.

LEY QUE ESTABLECE, REFORMA Y ADICIONA LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A DIVERSOS IMPUESTOS ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRA LA LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES, DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1970, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DE 1970.

LEY FEDERAL DE IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES.

Artículo 14.- La tasa general del impuesto será de 1.8% sobre el monto total de los ingresos gravables. En los casos que a continuación se indican, en vez de la tasa general se aplicará sobre los ingresos gravables una tasa especial de 10%:

I.- Automóviles para el transporte hasta de 10 pasajeros, con precio oficial de venta al público o precio de reventa, superiores a \$52,000.00;

II.- Equipo opcional y accesorios incluidos en la factura de venta de los automóviles para el transporte hasta de 10 pasajeros, cualquiera que sea el precio oficial de éstos:

III.- Armas de fuego y sus accesorios;

IV.- Aparatos receptores de televisión a color; aparatos de radio de frecuencia modulada y de onda corta; aparatos de radio combinados con otros aparatos; aparatos receptores o reproductores de sonido de cualquiera clase, inclusive grabadoras y sintonizadores; cintas magnetofónicas, excepto las

ya impresas o grabadas que se utilicen para fines didácticos o científicos.

V.- Piedras preciosas o semipreciosas, perlas naturales cultivadas o reconstituidas; manufacturas de joyería, excepto las manufacturadas exclusivamente con plata; relojes, excepto los de uso en el comercio y la industria, con precio de venta al público superior a \$1,000.00;

VI.- Prendas de vestir de piel con pelo y prendas de vestir de seda natural;

VII.- Cosméticos, lociones, perfumes y extractos para perfumes. Quedan excluidos los jabones, desodorantes y dentífricos;

VIII.- Artículos de cristal cortado o de plomo o roca, jade, coral, marfil, ámbar y los de porcelana que no sean de uso industrial;

IX.- Artículos deportivos para polo, golf, pesca, equitación, automovilismo, boliche y buceo;

X.- Yates, veleros y lanchas deportivas;

XI.- Alfombras, tapetes y tapices, excepto los de algodón, fibras duras, lana hechos a manos en el país y los linóleums;

XII.- Aparatos fotográficos, cinematográficos, proyectores de películas y de transparencias, así como sus accesorios;

XIII.- Secadoras de cabello y rasuradoras eléctricas; encendedores de toda clase, excepto los de uso industrial;

XIV.- Equipos y accesorios para albercas; cortadoras de pasto eléctricas o de motor de combustión interna; lavadoras y secadoras de vajilla; planchadoras, aspiradoras y pulidoras eléctricas, de uso doméstico.

Artículo 15.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá celebrar con los Estados de la

República, convenios de coordinación en lo que respecta al impuesto sobre ingresos mercantiles, a condición de que no mantengan en vigor impuestos locales ni municipales sobre el comercio y la industria, diversos de los autorizados en el artículo 81 de esta ley y en el convenio respectivo.

Los Estados que se coordinen percibirán la cuota adicional que fije la legislatura local correspondiente, en los términos del convenio concertado, la que no excederá de 1.2% sobre los importes gravables con la tasa general de 1.8% percibidos dentro de su territorio; en el Distrito y Territorios Federales se aplicará la cuota adicional que fije el Congreso de la Unión al expedir las leyes de ingresos relativas, la que no excederá de 1.2%.

Los Estados que celebren con la Federación convenio al efecto, el Distrito y Territorios Federales, percibirán el 40% de lo que se recaude en sus respectivos territorios por la aplicación de la tasa especial del 10%.

Los Estados coordinados, el Distrito y Territorios Federales, percibirán una participación de 40% sobre los recargos y multas que se recauden por la aplicación de esta ley.

Artículo 77.- La Secretaría de Hacienda podrá celebrar convenios con las entidades federativas para la recaudación de la tasa general, la tasa especial y de cuota adicional que a éstas pueda corresponderles en los términos del artículo 15, de acuerdo con las siguientes bases:

.....

V.- Los municipios de los Estados coordinados tendrán derecho a recibir como mínimo el 15% del rendimiento de la cuota adicional y de la participación sobre la tasa especial, que se

distribuirá exclusivamente entre los mismos municipios en los términos que disponga la legislatura local respectiva.

Artículo 81.- Los Estados, Distrito o Territorios Federales, que en los términos del artículo 15 de esta ley, tengan derecho a la cuota adicional, a la participación por la aplicación de la tasa especial del 10% sobre el importe de los ingresos gravables dentro de su territorio y al 40% sobre recargos y multas, podrán establecer, de acuerdo con las bases que se consignent en el convenio celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, impuestos especiales, locales o municipales sobre:

I.- ...

XII. Los ingresos derivados de artículos producidos dentro de su territorio, siempre que estos no hayan percibido la cuota adicional de 1.2% ni la participación por la aplicación de la tasa especial de 10%”;

Posteriormente, en el año de mil novecientos setenta y tres y con el fin de lograr la coordinación de todas las entidades federativas al sistema de coordinación fiscal que establecía la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, tuvieron lugar radicales reformas a este ordenamiento. Por su relevancia y para mayor claridad, a continuación se transcriben la respectiva exposición de motivos y el texto de los principales dispositivos reformados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS Y ADICIONES REALIZADAS A LA LEY DE IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES DEL 26 DE DICIEMBRE DE 1972, EN EL DIARIO DE DEBATES No. 38 DE LA XLVIII LEGISLATURA.

México, D. F., a 26 de diciembre de 1972. CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. - Presentes.

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados. Presentes.

Por el digno conducto de ustedes, me permito someter a esa H. Cámara la siguiente Iniciativa que tiene por objeto reformar y adicionar diversas disposiciones de carácter fiscal, fundándome para ello en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Iniciativa de referencia tiende a establecer a través de las diversas modificaciones a las leyes que se proponen, la aplicación de la experiencia administrativa obtenida en diversos campos, para lograr un mejor control de los causantes de los impuestos a que la misma se refiere y por ende, una aplicación más justa de los ordenamientos fiscales y sólo en las reformas a las Leyes de Impuestos sobre Tabacos Labrados, Ingresos Mercantiles y la Renta, se persigue un incremento en la recaudación de los ingresos federales, independientemente de los ajustes a que ya se ha hecho referencia.

Con objeto de expresar los motivos en que se fundan todas y cada una de las reformas propuestas a la consideración de esa H. Asamblea, a continuación se hace una breve referencia de los mismos.

XII. INGRESOS MERCANTILES

Ante la necesidad de incrementar los recursos tanto del Gobierno Federal como de las Entidades Federativas, en la Iniciativa se propone establecer una tasa general de 4%, de la que correspondería el 55% a la Federación y el 45% a las entidades. Este último porciento es mayor que la tasa adicional de

1.2% que equivalía al 40%. Asimismo se eleva en favor de los municipios el límite mínimo de porcentaje que pueden recibir de 15% a 20%.

Cabe señalar que el aumento de las tasas que se propone, no afectará el consumo de las clases populares, pues se conserva en la Ley la exención del impuesto para los artículos de primera necesidad.

La experiencia durante la aplicación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, ha demostrado la dificultad de lograr la coordinación mediante la adopción voluntaria de la tasa adicional, en contra del propósito de la Federación de lograrla en forma total en la República, a través de la uniformidad de los impuestos al comercio y a la industria. Es de esperarse que con el régimen de participación en el impuesto, los Estados que aún no lo han hecho celebren el convenio que les dé el derecho a percibirla.

.....”

REFORMAS Y ADICIONES A DIVERSAS LEYES DE CARÁCTER FISCAL ENTRE LAS QUE SE ENCUENTRA LA LEY FEDERAL DE IMPUESTOS SOBRE INGRESOS MERCANTILES DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1972, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DE 1972.

“Artículo 14.- La tasa general del impuesto será de 4% sobre el monto total de los ingresos gravables. En los casos que a continuación se indican, en vez de la tasa general se aplicará sobre los ingresos gravables una tasa especial de 10%:

I.- Automóviles nuevos para el transporte hasta de 10 pasajeros, con precio oficial de venta al público, superior a \$55,000.00.

...

XII.-...

No se causará el impuesto con la tasa especial sino solamente con la general en las ventas de los productos arriba numerados que se realicen al extranjero, ni sobre los intereses derivados de operaciones a crédito.

Tampoco se causará la tasa especial, sino sólo la general, en las ventas que se realice a las zonas fronterizas o a las zonas y perímetros libres, o dentro de ellos, excepción hecha de las que se efectúen con los productos mencionados en las fracciones I y II.

En el caso de las fracciones I y X de este artículo, también se aplicará la tasa especial de 10% sobre los ingresos derivados del arrendamiento de los bienes incluidos en ellas, con excepción de los casos en que al adquirir esos bienes el arrendador, se hubiera causado dicha tasa.

Tratándose de ingresos de mediadores y de los derivados de las operaciones comprendidas en el artículo 8º y en la fracción VII del artículo 9º de esta Ley, el impuesto se causará a la tasa de 10%. En el caso de operaciones con productos sujetos a precio oficial, la tasa que se aplicará será la general de 4%.

Artículo 15.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá celebrar con los Estados de la República convenios de coordinación en lo que respecta al impuesto sobre ingresos mercantiles, a condición de que no mantengan en vigor impuestos locales, ni municipales sobre el comercio y la

industria diversos de los autorizados en el artículo 81 de esta Ley en el convenio respectivo.

Los Estados que se coordinen con la Federación, Distrito y Territorios Federales percibirán el 45% de lo que se recaude en sus respectivos territorios por la aplicación de la tasa general de 4% y las especiales de 10%, así como de los recargos y multas correspondientes.

Artículo 77.- La Secretaría de Hacienda podrá celebrar convenios con las entidades federativas para la recaudación de este impuesto, en los términos del artículo 15, de acuerdo con las siguientes bases:

...

V.- Los Municipios de los Estados coordinados tendrá derecho a recibir como mínimo el 20% de la participación de este impuesto, que se distribuirá exclusivamente entre los mismos Municipios, en los términos que disponga la legislatura local respectiva.

Artículo 81. Los Estados, Distrito y Territorios Federales, que en los términos del artículo 15 de esta Ley, tengan derecho a la participación de los que se recaude por la aplicación de la tasa general del 4% y las especiales del 10%, así como de recargos y multas, podrán establecer, de acuerdo con las bases que se consignen en el convenio celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impuestos especiales, locales o municipales sobre:

.....”.

Fue entonces a partir del año de mil novecientos setenta y tres, cuando se transformó el mecanismo que regía el principal impuesto del sistema nacional de coordinación fiscal, pues se abandonó el

sistema de cuotas adicionales, adoptándose el de participación en sentido estricto, ya que la Federación continuaría participando a las entidades federativas y municipios del país respecto de cada tributo en lo particular.

Además, debe destacarse que la posibilidad de celebrar convenios de coordinación fiscal no se limitó a lo establecido en la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles pues se previó, incluso, en la Ley del Impuesto sobre la Renta de treinta de diciembre de mil novecientos sesenta y cuatro, en específico en su artículo 45 bis, adicionado por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos setenta y dos, en el cual se dispuso:

“Artículo 45 Bis.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá celebrar con los Estados de la República, convenios de coordinación por lo que respecta al impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores, a condición de que no mantengan en vigor los impuestos locales y municipales que se establezcan en el convenio respectivo. - - - Los Estados que se coordinen con la Federación y el Distrito y Territorios Federales percibirán una participación del impuesto al ingreso global de las empresas que se recaude de los causantes menores en la localidad correspondiente, conforme a las bases que se fijen en los convenios respectivos, así como de los recargos y multas. - - - En los convenios de coordinación se fijarán las condiciones de la participación que se autoriza y todo lo relacionado con la vigilancia de los causantes menores y la administración del impuesto. Sin embargo, la facultad de revisión y práctica de auditorías a estos causantes, en todo caso podrá ser ejercida por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, aun cuando tales facultades hayan sido delegadas”.

Los antecedentes legislativos antes relatados constituyen, en esencia, el sustento histórico del actual sistema nacional de coordinación fiscal, el que surgió con la expedición, en el año de mil novecientos setenta y ocho, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y, en mil novecientos ochenta de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, entre otras.

Con base en este marco constitucional se estableció un sistema que gira en torno a la Ley de Coordinación Fiscal publicada el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho en el Diario Oficial de la Federación. En la exposición de motivos de dicho ordenamiento, el legislador ordinario precisó como causas de su creación, las que a continuación se transcriben:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha separado las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, con la sola excepción de la fracción XXIX del artículo 73 que se adicionó a la Carta Fundamental y que reservó algunas fuentes que se decidió quedaran gravadas exclusivamente por la Federación; pero en dicha fracción no quedan comprendidos los principales impuestos federales y, por otra parte, nuestra Carta Fundamental no establece impuestos reservados en forma exclusiva a los Estados, ni a los municipios.

El sistema constitucional permite a la Federación, en los términos de la fracción VII del artículo 73, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los

Estados, con apoyo en el artículo 124 tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 da facultad a las Legislaturas de los Estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos Municipales.

La circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales; estatales y municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de Federación y Estados.

Debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31 de su texto; pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el Constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales.

La conclusión correcta no puede ser otra que la que el Constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de Federación, Estados y Municipios.

Lo antes señalado no impide, sino por el contrario supone, que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente.

Con esta prudencia ha ocurrido que ciertos gravámenes, como los relativos a la propiedad raíz, han venido quedando reservados, de hecho, a los

Estados y otros como el de la renta que grava a las empresas, han sido establecidos únicamente por la Federación.

La prudencia de los legisladores federales y estatales los ha llevado incluso a buscar acuerdos para que sólo una u otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para Federación y Estados. Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva. El acuerdo entre Federación y Estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y los Municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente. Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los Estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación.

El ejemplo más característico de armonía o coordinación entre Federación y Estados en materia fiscal, lo constituyó el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, por medio del cual se establece un gravamen sobre el comercio y la industria que se comparte entre Federación, Estados y Municipios, en relación con el cual sólo

legisla la Federación y los Estados han realizado una amplia colaboración en tareas administrativas.

La uniformidad del impuesto al comercio y a la industria ha facilitado su desarrollo, al evitar que surjan barreras o restricciones entre los Estados, las más severas de las cuales suelen ser las de carácter fiscal. Ello ha hecho también innecesario que el Congreso de la Unión haga uso de las facultades que le concede la fracción IX del artículo 73 de la Constitución Política.

Paralelamente y en muy diversas materias, los Estados se han venido acogiendo a participaciones otorgadas por las leyes federales, absteniéndose de gravar las mismas materias en los términos previstos en aquellas leyes; pero como el sistema de participaciones se desarrolló históricamente en diversas etapas y conforme a diferentes criterios, resulta que al conjunto del sistema tributario federal, falta racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos en que sí se otorgan participaciones y aquellos otros cuya recaudación se destina exclusivamente a la Federación. Falta también uniformidad y armonía en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diversas entidades federativas.

Finalmente, la decisión de la Federación de transformar y modernizar el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y sustituirlo por el impuesto al valor agregado, como en Iniciativa por separado se ha propuesto a Vuestra Soberanía, obliga a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un solo sistema al cual la presente Iniciativa llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Dentro de dicho sistema, ya no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones.

El mayor dinamismo del sistema fiscal federal en su conjunto, comparado con el de los impuestos federales participables.

.....

Los Estados de la República, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, la Secretaría de Hacienda celebrará con ellos, un convenio de coordinación fiscal que les dará derecho a participar en un Fondo General de Participaciones formado con el 13.0% de la recaudación federal total que se incrementará con el por ciento que represente en dicho ingreso de la Federación la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso. Dicho fondo será distribuido entre los Estados conforme a las bases establecidas en la Ley que se propone y que se desarrollen en los citados convenios. A cambio de esta participación, los Estados no impondrán gravámenes o los mantendrán en suspenso, sobre las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables, modalidad que no se hace extensiva en relación a otros impuestos en los cuales no ha existido participación a los Estados.

El acto de adhesión por convenio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene importancia relevante para los Estados, ya que deja en suspenso, mientras dura el convenio, algunos de los impuestos establecidos por su Legislatura o impone abstención al propio Estado, por todo lo cual el convenio se rodea de formalidades especiales, debiendo ser aprobado, según lo dispongan las normas locales, por la Legislatura de cada entidad.

El H. Congreso de la Unión es también el poder legislativo local del Distrito Federal. Con base en ello, esta Iniciativa propone que el propio Distrito, sin que medie convenio, quede adherido al Sistema de Coordinación Nacional Fiscal al entrar en vigor la Ley a que se refiere la presente Iniciativa.

Los Estados de la República, si así lo prefieren, pueden no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, podrán establecer libremente los impuestos que estimen convenientes, salvo los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en relación con los cuales seguirán recibiendo las participaciones señaladas en las leyes federales.

Las participaciones tradicionales en impuestos federales y aun el funcionamiento del Fondo General de Participaciones que se proponen, tienen como consecuencia que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones. Ello es natural y debido; pero produce el inconveniente de que los Estados de menor desarrollo económico relativo, no obtengan de la distribución de participaciones, recursos que los auxilien para acelerar su desarrollo social y económico. A través de un largo diálogo

entre los Estados y la Federación, se ha encontrado un camino para aliviar situaciones como la descrita a través de la creación en forma permanente, de un Fondo Financiero Complementario de Participaciones que se distribuya entre los Estados en proporción inversa a las participaciones que reciban del Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realice la Federación en cada una de las entidades. En esta forma y tomando en cuenta además, la población de cada Estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones. Ello ya fue intentado pero por una sola vez en el ejercicio que termina. El 0.37% de la recaudación total federal, que se propone en esta iniciativa para llevarla al citado Fondo Financiero Complementario, dará a los Estados en el ejercicio de 1979 la cantidad estimada de un mil millones de pesos. Las entidades que decidan adherirse al Sistema Nacional de Participaciones compartirán los recursos del Fondo General Complementario.

Como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se basará en las leyes y se desarrollará en convenios que celebren los Estados y la Federación, implica que los Estados no graven las fuentes en relación con las cuales reciben participaciones, es conveniente, si se busca preservar dicho Sistema y facilitar su desenvolvimiento futuro, que se establezcan procedimientos para resolver los problemas que pudieren presentarse y mantener las relaciones entre la Federación y las Entidades en un plano constante de entendimiento”.

Con la expedición de esta Ley de Coordinación Fiscal, el sistema nacional de coordinación fiscal evolucionó hacia un sistema de participación basado en la conformación de un Fondo General de Participaciones, que se integraría con los ingresos que obtuviera la Federación por el cobro de sus impuestos, cuya distribución, a manera de asignación global se realizaría entre las entidades federativas y los municipios, atendiendo al número de habitantes por Estado y al porcentaje en que hubieren participado éstos durante el ejercicio anterior.

Este nuevo sistema nacional de coordinación fiscal, como ya se señaló, también tuvo como base la emisión de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y la del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS), el primero sustituyó al impuesto sobre ingresos mercantiles y a otras contribuciones, y el segundo, a diversos impuestos especiales. Para una mejor precisión del sistema creado con tales ordenamientos, conviene reproducir, en lo conducente, el texto de las respectivas exposiciones de motivos, el cual es del siguiente tenor:

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO DE 1978

***“CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.-
Presentes.***

El Ejecutivo a mi cargo ha expuesto ante ese H. Congreso de la Unión en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1979, la necesidad, transcendencia y oportunidad de los cambios a la estructura del sistema fiscal que se propone a Vuestra Soberanía.

Un elemento importante en las modificaciones propuestas lo constituye el mecanismo del impuesto al valor agregado que se contiene en esta

Iniciativa y que de aprobarse vendrá a sustituir al impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

El impuesto federal sobre ingresos mercantiles tiene una antigüedad de 30 años y, en su origen, permitió abandonar gravámenes obsoletos, como lo era el impuesto federal del timbre sobre facturas que debían de expedir los comerciantes y los impuestos estatales de patente o sobre giros comerciales que además de incrementar desordenadamente la carga fiscal, daban lugar a numerosas obligaciones secundarias que elevaban los costos de los causantes y afectaban los niveles de precios. No obstante, con el desarrollo económico y la complejidad en los procesos de producción y distribución, en la estructura del impuesto federal sobre ingresos mercantiles surgen deficiencias que es necesario corregir.

Es normal que el sistema fiscal esté sometido a un proceso de revisión constante, pues instrumentos que en un tiempo fueron adecuados, pueden dejar de serlo si no se procede a su reestructuración para adaptarlos a las necesidades cambiantes del desarrollo social y económico.

La principal deficiencia que hoy muestra el impuesto federal sobre ingresos mercantiles deriva de que se causa en "cascada, es decir, que debe pagarse en cada una de las etapas de producción y comercialización y que, en todas ellas, aumenta los costos y los precios, produciendo efectos acumulativos muy desiguales que, en definitiva, afectan a los consumidores finales.

Existe la conciencia en el público de que paga el impuesto federal sobre ingresos mercantiles sólo con la tasa general de 4%, sobre el precio de los bienes y servicios que adquiere; pero, en general, no

puede percatarse de las numerosas ocasiones en las que un bien, al pasar de una mano a otra, volvió a causar el mismo 4%; ya que el efecto repetitivo del gravamen queda totalmente oculto en el precio de los bienes y servicios.

.....

Para eliminar los resultados nocivos del impuesto .en cascada, la generalidad de los países han abandonado sus impuestos tradicionales a las ventas, similares a nuestro impuesto sobre ingresos mercantiles y, en su lugar han adoptado el impuesto al valor agregado que destruye el efecto acumulativo del gravamen en cascada y la influencia que la misma ejerce en los niveles generales de precios, elimina la desigualdad en la carga fiscal que favorece a los artículos de consumo suntuario en relación con los bienes que adquiere la generalidad de la población, hace desaparecer la ventaja competitiva de las mayores empresas frente a las medianas y pequeñas y favorece la exportación.

El impuesto al valor agregado que se propone en esta Iniciativa, se debe pagar también en cada una de las etapas entre la producción y el consumo; pero el impuesto deja de ser en cascada, ya que cada industrial o comerciante al recibir el pago del impuesto que traslada a sus clientes, recupera el que a él le hubieran repercutido sus proveedores y entrega al Estado sólo la diferencia. En esta forma, el sistema no permite que el impuesto pagado en cada etapa influya en el costo de los bienes y servicios y al llegar éstos al consumidor final no llevan disimulada u oculta en el precio, carga fiscal alguna.

.....

Como características generales del impuesto que se propone, debe mencionarse que gravará la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes tangibles y las importaciones. A pesar de la generalidad de estos hechos, se establecen excepciones importantes en relación con las cuales no se pagará el impuesto.

.....

Las características del impuesto al valor agregado obligan a variar sustancialmente el procedimiento para hacer la distribución de participaciones a las entidades federativas; pues al contrario de lo que ocurre en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, el lugar donde se recaude el nuevo impuesto no es necesariamente el lugar en el que en definitiva se realiza el consumo final. Consecuentemente, las participaciones no se otorgarán en función de las recaudaciones que se obtengan en cada entidad sino que se llevarán a un Fondo General de Participaciones, con cargo a todos los impuestos federales, el cual se distribuirá entre las entidades, en los términos de una nueva Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios que las entidades que así lo deseen, celebren con la Federación. En dichos convenios se señalarán también las facultades para administrar el impuesto, que ejercerán las entidades federativas.

La nueva Ley requiere un amplio período entre el momento en que sea aprobada por Vuestra Soberanía y el día en que entrará en vigor, el cual se propone que sea el 1o. de enero de 1980. Este plazo es indispensable para informar y difundir las nuevas disposiciones entre el público consumidor y los comerciantes e industriales, a fin de que sean

comprendidas y evitar que el desconocimiento del sistema dé lugar a una elevación injustificada de los precios. El plazo citado es también necesario para capacitar ampliamente al personal de la Federación y de las entidades que se encargará de la recaudación, comprobación y demás tareas de administración del impuesto.

Se propone la derogación de un conjunto de impuestos que ya no son necesarios, porque las actividades que gravan quedaría adecuadamente tratadas con el valor agregado. Así se logra, adicionalmente, realizar una importante simplificación del sistema, al desaparecer 19 impuestos federales. Por las razones anteriores y con fundamento en los artículos 71, fracción I, y 72, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esa H. Cámara de Diputados por el digno conducto de ustedes, la siguiente iniciativa de Ley del Impuesto al Valor Agregado

.....”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS DE 1980

“México D.F., a 24 de noviembre de 1980.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo.

**CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.-
Presentes.**

El Ejecutivo a mi cargo en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71. fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, somete a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

Es conveniente señalar que el avance logrado en materia de impuestos especiales durante la presente administración ha sido notable. baste citar que hasta 1979, el número de impuestos especiales ascendía a 52 y se encontraban vigentes 43 ordenamientos fiscales excluyendo las Leyes de los Impuestos sobre la Renta e Ingresos Mercantiles. Con motivo de la sustitución de este último impuesto, por la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en 1980, quedaron abrogados 28 impuestos especiales.

La iniciativa que ahora se presenta es una acción de congruencia, necesaria para complementar la modernización que se ha venido imprimiendo en nuestro sistema fiscal. En el ordenamiento propuesto, para adecuar, simplificar y sistematizar los impuestos especiales, se agruparon los siguientes: compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, envasamiento de bebidas alcohólicas, producción y consumo de cerveza, venta de gasolina, tabacos labrados y en el renglón de servicios, los seguros de vida y teléfonos.

De ser aprobada la iniciativa de Ley que ahora se presenta, quedarían en vigor 10 impuestos indirectos, considerando los de valor agregado, adquisición de inmuebles y automóviles nuevos. En suma, la estructura de impuestos internos quedaría integrada por 11 ordenamientos tomando en cuenta la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La simplificación que se propone redundará en beneficio del contribuyente y sin duda alguna se basa en la confianza en él, permitiendo eliminar algunos controles físicos anacrónicos y fundar la tarea de fiscalización en la contabilidad del contribuyente y en los controles que requiere la elaboración de los productos. Durante 1981, se mantendrá transitoriamente ciertos controles físicos hasta que sea expedido el reglamento correspondiente.

.....

El impuesto se calcula aplicando las tasas a las mismas cantidades sobre las cuales se determina el impuesto al valor agregado, sin incluir impuestos. Se mantienen las exenciones actuales, precisándose que el aguamiel y los productos de su fermentación no quedan gravados por este impuesto. Se adiciona una exención para el aguardiente regional cuya producción anual no exceda de 7,500 litros. Con el propósito de favorecer la competitividad de productos mexicanos en el mercado internacional, se eximen del pago del impuesto, los bienes que se exporten.

.....

En cuanto a facultades de las autoridades se procuró hacerlas homogéneas con las que contiene la diversa Iniciativa de Ley del Impuesto sobre la Renta que por separado se somete también a la consideración del Congreso, así como la Ley del Impuesto al Valor Agregado lo que hará más objetivo el control de los contribuyentes. Entre dichas facultades se encuentra la que se establece para determinar presuntivamente el precio en que los contribuyentes enajenaron los productos que se gravan en este ordenamiento, mediante la aplicación

de diversos métodos como son: el comparativo, el de costo incrementado, el de precio de reventa y uno específico para productos sujetos a precio máximo al público.

.....

El último Capítulo relativo a participaciones a las entidades federativas responde a la nueva estructura de la Ley de Coordinación Fiscal”.

Cabe señalar que el actual sistema nacional de coordinación fiscal, basado en las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, José López Portillo, en específico las disposiciones que integran la Ley de Coordinación Fiscal, han venido evolucionando desde su creación, atendiendo a las diversas circunstancias que el legislador federal ha considerado relevantes, con lo que si bien se han modificado los fondos que se integran para efectos de la participación a las entidades federativas, las operaciones para el cálculo respectivo y otras cuestiones relativas a la distribución de los recursos, ello no ha afectado su teleología, que se traduce en establecer un sistema uniforme, menos aún el mecanismo que origina el establecimiento de la coordinación fiscal, los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, incluidos sus efectos respecto de los gobernados.

II. RASGOS DISTINTIVOS DEL ACTUAL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

A partir de estos antecedentes es conveniente referirse a los siguientes aspectos que distinguen al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: 1. Bases constitucionales del sistema de coordinación fiscal y el debate sobre la validez del sistema derivado de la Ley de Coordinación Fiscal; 2. La imposibilidad constitucional de que el Congreso de la Unión delegue sus fuentes exclusivas de imposición a los Estados; 3. La imposibilidad constitucional de que la Federación establezca exenciones respecto de tributos locales o

municipales; 4. Bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal derivado de lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal; 5. Integración del Fondo General de Participaciones previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y factores considerados para su distribución entre los Estados; 6. Fuentes de riqueza reservadas a la Federación con motivo de la celebración de los Convenios de Adhesión; 7. Fuentes de riqueza gravables por las legislaturas locales al tenor de los Convenios de Adhesión; 8. La dependencia de los Municipios en cuanto a la creación de sus ingresos tributarios y en la distribución de participaciones federales y 9. Deficiencias en el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Como se advertirá, durante los últimos 44 años se ha logrado conformar una estructura formal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del Estado Mexicano que permite armonizar en buena medida el ejercicio de la potestad tributaria con dos objetivos primordiales. En primer lugar, evitar una doble o múltiple tributación que afecte gravemente el desarrollo económico y, en segundo lugar, generar ingresos tributarios que permitan financiar la prestación de diversos servicios públicos.

A pesar de lo anterior, la revisión del marco constitucional y legal que rige dicho Sistema revela que existen múltiples áreas de oportunidad para mejorar su regulación de tal suerte que, por una parte, permita fortalecer las haciendas de los Estados y de los Municipios y, por otra parte, se dote a la Federación de mayores herramientas para realizar un uso más eficaz de la política tributaria.

En ese orden, las propuestas de mejora de dicho Sistema contenidas en este documento reconocen sus virtudes y sus defectos, con el objeto de mantener lo que ha sido de utilidad y

modificar los aspectos que pueden dar lugar a cumplir en mayor medida sus objetivos.

1. Bases constitucionales del sistema de coordinación fiscal y el debate sobre la validez del sistema derivado de la Ley de Coordinación Fiscal. Conforme a la jurisprudencia de la SCJN en materia de distribución de la potestad tributaria entre la Federación y los Estados no existe una delimitación radical sino que se trata de un sistema complejo que se sustenta en las siguientes reglas: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).²

Además, tratándose de las contribuciones municipales corresponde a los Estados establecerlas mediante las leyes que emitan las legislaturas locales como lo establece la fracción IV del artículo 115 constitucional, lo que genera una grave dependencia económica de las haciendas municipales respecto de los Poderes legislativo y ejecutivo locales, aun cuando se ha establecido en el párrafo antepenúltimo de esa fracción una peculiar atribución que permite a los Ayuntamientos proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones

2. Vid tesis del Pleno de la SCJN que lleva por rubro: “IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).”

de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y de construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, a partir de la cual la SCJN ha considerado que dichas propuestas deben tomarse en cuenta por dichas legislaturas y en caso de no atender a ellas sin la justificación pertinente, el acto legislativo derivado del procedimiento respectivo será inconstitucional.³

En relación con estas bases constitucionales si bien ha existido amplio debate sobre el alcance de las diferentes fuentes de riqueza reservadas en la Federación en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional,⁴ lo cierto es que las conclusiones a las que arriba la

3. Dicho criterio se puede consultar, entre otras, en las tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: “PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)” (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XX, Diciembre de 2004, Tesis: P./J. 122/2004, Página: 1124) y “HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE”. (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XXIV, Octubre de 2006, Tesis: P./J. 112/2006, Página: 1131) y “HACIENDA MUNICIPAL. LA MOTIVACIÓN DE LA LEGISLATURA ESTATAL PARA APARTARSE O MODIFICAR LA PROPUESTA INICIAL DE LEY DE INGRESOS DE UN MUNICIPIO PUEDE SUSTENTARSE DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA O ADICIÓN DE UNA LEY DIVERSA, VINCULADA CON AQUÉLLA (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XXIV, Noviembre de 2006, Tesis: P./J. 120/2006, Página: 880).

4. Vid. entre otras las tesis jurisprudenciales siguientes: “INVASIÓN DE ESFERAS. EL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS PREVISTO EN UNA LEY LOCAL, EN RELACIÓN CON UNA INSTITUCIÓN DE CRÉDITO, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN” (Octava Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Gaceta

SCJN al conocer de los juicios respectivos únicamente determinan si el respectivo tributo local o municipal invade o no la esfera reservada a la Federación; en cambio, el debate que se ha suscitado sobre todo en el siglo XXI se ha relacionado con la validez del sistema de coordinación fiscal establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, cuyas bases se explican en los siguientes apartados, en virtud de que no existe una norma expresa en la Constitución General de la República sobre la posibilidad de que los Estados y la Federación celebren los respectivos convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, así como de todas las consecuencias que dichos convenios provocan.

En ese contexto destaca la sentencia emitida por el Pleno de la SCJN en la controversia constitucional 13/2008 promovida por el Gobierno del Distrito Federal en contra de la Federación, en la cual al analizar el planteamiento relativo a la falta de competencia del Congreso de la Unión para expedir la Ley de Coordinación Fiscal, se sostuvo sólo por una mayoría de seis⁵ de los integrantes de ese Tribunal que conforme a lo previsto en la fracción XXX del artículo 73 constitucional el referido Congreso goza de una facultad implícita para expedir esa legislación, a partir de la base del federalismo cooperativo prevista en la fracción VII del artículo 116 constitucional ya que lo establecido en esa legislación constituye

Núm. 78, Junio de 1994, Tesis: P./J. 21/94, Página: 19) y “POZOS ARTESIANOS. EL ARTÍCULO 106 DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, QUE ESTABLECE CONTRIBUCIONES SOBRE EL USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS QUE PRODUZCAN INVADA LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN” (Séptima Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen : 175-180, Primera Parte, Página: 219).

5. En el pie de dicha sentencia se indica al respecto: “Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a que el Congreso de la Unión, sí tiene facultades para expedir la Ley de Coordinación Fiscal; los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra”.

“una declaración a través de la cual la Federación ofrece a los Estados que decidan incorporarse, coordinar su potestad tributaria, con el compromiso de abstenerse de gravar las fuentes motivo de convenio con las características y excepciones que las propias leyes federales autorizan”.

2. La imposibilidad constitucional de que el Congreso de la Unión delegue sus fuentes exclusivas de imposición a los Estados. Tomando en cuenta que las autoridades constituidas se encuentran impedidas para modificar el sistema de distribución competencial fijado en la Constitución General de la República, la SCJN ha determinado que el Congreso de la Unión no puede, válidamente, ceder a las legislaturas de los Estados la potestad tributaria que le asiste para gravar en exclusiva alguna fuente de riqueza, pues ello implicaría una vulneración de las esferas delimitadas constitucionalmente, a diferencia de lo que puede suceder cuando la Norma Fundamental faculta al propio Congreso para realizar habilitaciones de esa naturaleza o bien cuando se trate de fuentes de riqueza que por mandato constitucional no están reservadas a un nivel de gobierno y, por ende, su imposición puede ser materia de un convenio celebrado en términos de la legislación aplicable.

En ese orden, se determinó en su momento la inconstitucionalidad de diversos preceptos que facultaban a las legislaturas locales para establecer tributos sobre actividades relacionadas con productos derivados de hidrocarburos.⁶

6. Vid. Tesis de la SCJN que lleva por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: “GAS DE IMPORTACION. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNION PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA. LEY DEL IMPUESTO SOBRE CONSUMO DE GASOLINA Y LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SINALOA.por lo que debe considerarse que el Congreso de la Unión sí tiene facultades exclusivas para establecer contribuciones especiales por

Ante este criterio es de mencionarse que el titular del Ejecutivo de la Unión, mediante iniciativa de reforma presentada en el año 2007 ante el Congreso de la Unión propuso reformar la fracción XXIX del artículo 73 constitucional para adicionar un párrafo en el que se indique: “Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán imponer contribuciones locales a la venta final de gasolinas y diesel, así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas, que se realice dentro de su territorio, siempre y cuando se ajusten a las tasas o cuotas, requisitos y demás características que establezca el Congreso de la Unión

el "gas" de importación; estas facultades a que se refiere el precepto constitucional debe entenderse que son exclusivas del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 de la propia Constitución Federal, el cual previene que se encuentran reservadas a los Estados las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales. Por lo tanto, si la facultad de que se viene hablando, es la de establecer contribuciones sobre productos derivados del petróleo y está expresamente conferida al Congreso de la Unión, es evidente que no ha sido reservada tal facultad a los Estados, por lo que carecen de atribuciones para establecer impuestos en esta materia. No es obstáculo para lo anterior el que en el párrafo final del apartado 5o. del artículo 73 constitucional se prevenga que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales establecidas por los mencionados derivados del petróleo, en la proporción que la ley federal secundaria determine, porque ese derecho a participar en el rendimiento del gravamen no significa de manera alguna derecho a participar en la facultad de establecerlo, que como se ha dicho, es propia y exclusiva del Congreso de la Unión. Ahora bien, el que la ley secundaria, como lo es la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina, en su artículo 21, haya dado facultad a los Estados para gravar hasta con el dos por ciento las ventas de los derivados del petróleo, no convierte en constitucionales a las leyes impugnadas ya que, como se ha venido repitiendo, por facultad expresa de la Constitución sólo el Congreso de la Unión puede gravar los mencionados derivados, sin que la ley secundaria pueda otorgar facultades a los Estados para gravarlos sin contrariar al texto expreso de la Constitución, caso éste en el que se comprende la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, contenida en el Decreto 200 del Congreso Local (Séptima Época, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 64 Primera Parte, Tesis: Página: 45)

mediante ley secundaria federal”. Aun cuando esta reforma no se aprobó, sí resulta reveladora de la necesidad de que los Estados de la República tengan la posibilidad de gravar determinadas actividades que actualmente están reservadas a la Federación, al tenor de un sistema homogéneo que sea articulado mediante una ley emitida por el Congreso de la Unión.

Cabe agregar que al resolver el 12 de mayo de 2008 la acción de inconstitucionalidad 29/2008 la SCJN declaró la invalidez de los artículos 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal y 2º-A de la LIEPS mediante los cuales se facultó a las legislaturas de los Estados a establecer impuestos locales a la venta final de gasolina y diesel, al tratarse de una fuente de riqueza reservada a la Federación que en materia de potestad tributaria no puede ser delegada a los Estados mediante una ley.⁷

3. La imposibilidad constitucional de que la Federación establezca exenciones respecto de tributos locales o municipales. Como lógico resulta, ante la limitada regulación de las bases constitucionales de un sistema nacional de coordinación fiscal, no se prevé en la Constitución General de la República alguna disposición que permita a la Federación establecer

7. Vid. Tesis de la SCJN que llevan por rubro y datos de identificación: “COORDINACIÓN FISCAL. LAS FACULTADES EXCLUSIVAS EN MATERIA IMPOSITIVA CONCEDIDAS A UN ÓRGANO ESTATAL NO PUEDEN ESTAR COMPRENDIDAS EN DICHA MATERIA” (Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIX, Abril de 2009, P/J 14/2009, página 1117) e “IMPUESTOS LOCALES A LA VENTA FINAL DE GASOLINA Y DIESEL. LOS ARTÍCULOS 10-C DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y 2º-A DE LA LIEPS, QUE FACULTAN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECERLOS CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, PUNTO 5º, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” (Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIX, Abril de 2009, P/J 16/2009, página 1119).

exenciones en relación con el pago de las contribuciones locales o municipales.

Si bien de una primera reflexión, una atribución de esa naturaleza puede considerarse como una grave intromisión de los poderes federales en los ámbitos local o municipal,⁸ debe tomarse en cuenta que, por una parte, actualmente la Federación mediante modificaciones a las leyes federales puede incrementar o disminuir las materias que no pueden ser objeto de gravámenes locales o municipales, como se explica en apartado posterior y, por otra parte, resulta relevante dotar de esa atribución excepcional a la Federación sujeta al cumplimiento de diversos requisitos que justifiquen su ejercicio por sus indudables beneficios económicos y que, además, no impliquen una afectación económica a las haciendas locales o municipales ni vulneración al principio de equidad tributaria.

4. Bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal derivado de lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal. Del análisis de lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal se advierte

8. Ante la falta de disposición constitucional expresa, cualquier pretensión de la Federación por establecer exenciones respecto de tributos locales o municipales resulta inconstitucional conforme al orden jurídico del Estado Mexicano, como se precisó en la tesis del Pleno de la SCJN cuyo rubro, texto y datos de identificación son: “IMPUESTOS LOCALES. EL CONGRESO DE LA UNIÓN CARECE DE ATRIBUCIONES PARA ESTABLECER EXENCIONES O DIVERSOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS RESPECTO DE AQUÉLLOS. El hecho de que el Congreso de un Estado establezca una contribución ejerciendo su potestad tributaria dentro de su ámbito competencial implica que la atribución para establecer exenciones sobre dicho tributo corresponde única y exclusivamente a la propia Legislatura Local, ya que no existe precepto constitucional alguno que permita al Congreso de la Unión fijar exenciones o diversos beneficios tributarios respecto de las contribuciones que válidamente pueden establecer las Legislaturas Locales en ejercicio de la soberanía reconocida a los Estados en el artículo 41 de la Constitución General de la República” (Registro digital: 165244, Novena Época, Tesis: P. XIV/2010, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 24).

que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal presenta los siguientes rasgos distintivos:

4.1 Se basa en la celebración de convenios de adhesión al referido Sistema que deben suscribirse por la Federación, por conducto de la SHCP, y por los Estados, a través de sus legislaturas, así como en convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales celebrados por la SHCP y por los gobiernos de los Estados. Conforme a la jurisprudencia⁹ de la SCJN dichos convenios tienen como consecuencias:

a) Con motivo de su firma la legislatura local se compromete a no gravar las fuentes de riqueza sobre las que recaen el IVA y el IEPS, así como a respetar las demás restricciones que se establezcan en las leyes que regulan esos tributos. Esto implica que con motivo de la firma de los convenios referidos las legislaturas locales

9. Dichas tesis llevan por rubro y datos de identificación: “COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR ÉSTOS CON AQUÉLLA PARA ADHERIRSE AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO, TIENEN EFECTOS ANÁLOGOS A LOS DE UN TRATADO INTERNACIONAL” (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XII, Diciembre de 2000, Tesis: 2a. CLXXII/2000, Página: 436) y “COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EFECTOS DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO RESPECTO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL”. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XIII, Mayo de 2001, Tesis: 2a./J. 17/2001, Página: 293). En similares términos se pronunció la Segunda Sala de la SCJN, respecto de los Convenios celebrados entre la Federación y los Estados al tenor de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, al resolver el 24 de octubre de 1956 el amparo en revisión 4148/55, en el cual se declaró inconstitucional el impuesto del Estado de Puebla que recaía sobre la compraventa de primera mano de cacahuete.

además de aceptar dejar de gravar las fuentes de riqueza sobre las que recaen esos impuestos federales, también se comprometen a no establecer tributos sobre las diversas fuentes que indique el Congreso de la Unión en esas leyes tributarias federales. Importa destacar que la manifestación consistente en aceptar no gravar lo establecido al efecto en la LIVA y en la LIEPS únicamente se plasmó en la consideración Quinta de dichos Convenios.

b) Los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son asimilables a un tratado internacional, en tanto que a través de ellos quedan vinculados dos niveles de gobierno autónomos y se prevén disposiciones de observancia general de las que derivan derechos y obligaciones para las partes contratantes, así como respecto de los gobernados que están sujetos al cumplimiento de los deberes tributarios objeto de la coordinación; máxime que, conforme a lo previsto en ellos, queda suspendida la aplicación de las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa, vigentes con anterioridad a su celebración, que establecían tributos cuyo hecho imponible se encuentra gravado por los impuestos federales participables y, en tanto perdure el convenio de adhesión, la correspondiente Legislatura Local no podrá imponer contribuciones que concurren con los mencionados impuestos federales.

c) Cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso Local de que se trate. En principio, dicha facultad, en aras de evitar la doble o múltiple imposición, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos imponibles que se encuentren gravados por un impuesto federal participable o respecto de los que se indiquen en la LIVA y en la LIEPS, ya que al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria

se ha ejercido en su expresión omisiva que se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que graven aquellos hechos o actos.

d) Al adherirse la respectiva entidad federativa al señalado Sistema de Coordinación Fiscal, el órgano legislativo local se compromete a no imponer las contribuciones que concurran con los impuestos federales participables o respecto de los hechos imponible que se indiquen en la LIVA y la LIEPS, lo que conlleva, incluso, desincorporar temporalmente de su ámbito competencial su potestad tributaria para gravar determinadas fuentes de riqueza, por lo que si aquél crea contribuciones de esa especie, estará expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que serán emitidas sin la competencia para ello, tal como deriva del contenido de la tesis jurisprudencial número 146 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 149 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA".

4.2 Se compone de los siguientes Fondos de Participaciones: 1. General de Participaciones constituido con un 20% de la recaudación federal participable (artículo 2º); 2. De Fomento Municipal equivalente a un 1% de la referida recaudación (2.A fracción III); 3. De Fiscalización y Recaudación conformado por un 1.25% de la propia recaudación (artículo 4º); 4. De Compensación integrado por las 2/11 partes de lo recaudado por los Estados por concepto de las cuotas sobre la venta final al público de gasolinas y diesel previstas en el artículo 2º A, fracción II, de la LIEPS, el cual

se destinará a las 10 entidades federativas con menor producto interno bruto per capita no minero y no petrolero (4º A, fracción II); 5. De Extracción de Hidrocarburos conformado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo en términos del artículo 1º de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual será distribuido entre las entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo realizado por el INEGI (artículo 4º B).

Los municipios deben recibir cuando menos el 20% de las participaciones que obtenga el Estado respectivo, respecto de los Fondos indicados con los números 1, 3, 4 y 5.

4.3 Además de dichos Fondos, se prevén como recaudaciones participables las siguientes: 1. .136% de la recaudación federal participable para los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realicen materialmente la entrada o la salida al país de los bienes que se importen o exporten, siempre que el Estado respectivo celebre convenio en materia de vigilancia y control de introducción ilegal en el territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera (artículo 2º A, fracción I); 2. La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en términos del artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que se realice a los Municipios colindantes con la frontera o con litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos (artículo 2º A, fracción II); 3. El 20% y el 8% de la recaudación del IEPS por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto si se trata, respectivamente, de cerveza, bebidas refrescantes y bebidas alcohólicas o de tabacos labrados (artículo 3º A); 4. El 100% de la recaudación que se obtenga de la recaudación del impuesto sobre la renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario

del personal que preste un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México siempre que el salario sea pagado con cargo a participaciones o ingresos locales (artículo 3º B); 5. 9/11 partes de lo recaudado por concepto de las cuotas sobre la venta final al público de gasolinas y diesel previstas en el artículo 2º A, fracción II, de la LIEPS (artículo 3º B); 6. 50% de los productos que reciba la Federación relacionados con bosques o bienes que las leyes definan como nacionales cuando aquéllos provengan de su venta o arrendamiento, los que se otorgaran a la entidad en la que se ubiquen dichos bienes (artículo 2º párrafo penúltimo); y 7. 100% de la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos a las entidades que celebren convenio de colaboración administrativa en materia de ese tributo (artículo 2º párrafo último)

Los municipios deben recibir cuando menos el 20% de las participaciones que obtenga el Estado respectivo, respecto de las recaudaciones participables indicadas con los números 3, 5 y 7. En el caso de la recaudación precisada en el punto 4 les corresponderá el 100%.

4.4 La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados conforme a las reglas de distribución que sus legislaturas locales establezcan, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba, en la inteligencia de que el retraso en su pago dará lugar al pago de intereses. En todo caso las participaciones deberán ser cubiertas en efectivo no en obra y sin condicionamiento alguno.

4.5 Las participaciones son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades federativas o por los

Municipios con autorización de las legislaturas locales e inscritas ante la SHCP.

4.6 Los Estados pueden coordinarse en materia de derechos adoptando el compromiso de no mantener los derechos estatales o municipales señalados en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

4.7 En los artículos 41 de la LIVA y 27 de la LIEPS se establecen fuentes de riqueza que no pueden ser gravadas por los Estados, como se precisará más adelante.

4.8 En los artículos 41, fracción I, párrafo primero, parte final; 42 y 43 de la LIVA; 27, párrafo último, en relación con el 2º fracción II, inciso b), ambos de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios y en el 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal se faculta a los Estados para establecer diversos tributos, como se detallará más adelante.

4.9 Ante el incumplimiento por parte de los Estados de lo previsto en los convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o en los diversos ordenamientos que regulan dichos convenios, los contribuyentes pueden hacer valer el recurso de inconformidad ante la SHCP y ésta puede reducir las participaciones que correspondan e incluso declarar que la entidad respectiva deja de estar adherida al citado Sistema, lo que podrá impugnarse ante la SCJN. También los Estados pueden impugnar ante la SCJN cualquier acto que estimen violatorio del Sistema en comento.

4.10 El gobierno federal, por conducto de la SHCP, y los gobiernos de las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden celebrar convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que comprenderán las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y

administración de tributos federales, las que podrán ser ejercidas por las autoridades estatales o municipales. Dichos convenios se publicarán en el DOF y deberán precisar los tributos respecto de los que se delegaran funciones a las autoridades estatales o municipales, las atribuciones que se delegan y sus limitaciones, así como las percepciones que recibirán los Estados y sus municipios por las actividades que realicen.

Cabe señalar que las autoridades locales que ejercen las atribuciones delegadas son consideradas en el ejercicio de éstas como autoridades federales por lo que en contra de sus actos proceden los medios de defensa previstos en la legislación federal, aunado a que aquéllas deben sujetarse a los criterios de interpretación y aplicación que fija la SHCP.

4.11 Prevé como organismos en materia de coordinación la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y la Junta de Coordinación Fiscal. Las atribuciones de estos órganos están reguladas en los artículos del 16 al 24 de la Ley de Coordinación Fiscal y dentro de ellas destacan, por su relevancia y trascendencia, las que asisten a la referida Comisión Permanente como son la prevista en la fracción IV del artículo 21 de ese ordenamiento, consistente en “Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades”.

4.12 Establece ocho Fondos de aportaciones federales, a saber: 1. Para la Educación Básica y Normal. 2. Para los Servicios de Salud.

3. Para la Infraestructura Social. 4. Para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. 5. De Aportaciones Múltiples. 6. Para la Educación Tecnológica y de Adultos. 7. Para la Seguridad Pública de los Estados y de la Ciudad de México y 8. Para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Los montos o porcentajes a los que ascienden dichos Fondos, las reglas para su distribución y administración, los fines a los que deben destinarse y la normativa que rige su fiscalización se fijan en los artículos del 26 al 52 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En relación con estos rasgos distintivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es importante reconocer que los Convenios de Adhesión celebrados en el año de 1979 en realidad han tenido como finalidad fundamental constituir el acto jurídico en virtud del cual los Estados aceptaron no gravar determinadas fuentes de riqueza que constitucionalmente no están reservadas a la Federación; incluso, sometieron su potestad tributaria a lo que al efecto disponga el Congreso de la Unión tanto en la LIVA como en la LIEPS, situación que se estima discutible, pues un sometimiento de tal magnitud genera incentivos para que las haciendas locales y municipales realicen menores esfuerzos para generar los ingresos tributarios que les permitan prestar los diversos servicios públicos que se les encomiendan en la fracción IV del artículo 115 constitucional

5. Integración del Fondo General de Participaciones previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y factores considerados para su distribución entre los Estados. De lo previsto en el texto actual de la Ley de Coordinación Fiscal conviene precisar algunos de los aspectos más relevantes sobre la conformación de dicho Fondo General.

Actualmente se integra por el 20% de la recaudación federal participable, la cual se constituye con todos los ingresos que reciba la Federación por sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos siguientes:

1. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.¹⁰
2. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;
3. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;
4. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
5. El impuesto sobre automóviles nuevos;

10. Es importante recordar que dentro de esta recaudación federal participable no se consideran todos los ingresos regulados en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, en primer lugar, al no ser ingresos tributarios, los referidos en el artículo 2º de esta legislación, es decir: “Artículo 2.- Sin perjuicio de las demás obligaciones fiscales de los Contratistas y Asignatarios, el Estado Mexicano percibirá ingresos por las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos conforme a lo siguiente:

I. Por Contrato, las Contraprestaciones establecidas a favor del Estado en cada Contrato de conformidad con esta Ley; II. Por Asignación, los derechos a que se refiere el Título Tercero de esta Ley, y III. El impuesto sobre la renta que causen los Contratistas y Asignatarios por las actividades que realicen en virtud de un Contrato o una Asignación. Los ingresos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo serán recibidos por el Fondo Mexicano del Petróleo, conforme a lo señalado en esta Ley, en cada Contrato y en las demás disposiciones aplicables. Dichos ingresos se exceptúan de las reglas de concentración contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate y demás disposiciones jurídicas aplicables”.

6. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;

7. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la LIEPS.

8. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley;

9. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y

10. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.¹¹

Como primer aspecto que conviene referir sobre la integración de este Fondo es el porcentaje de los ingresos por impuestos federales que le son asignados. Originalmente, en la fracción I del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal se estableció que ascenderían al 13% de esos ingresos; posteriormente, mediante Decreto publicado en el DOF el 28/XII/1989 se modificó ese numeral para incrementar ese porcentaje al 18.1% de los referidos ingresos; más adelante, mediante Decreto publicado en ese medio oficial de difusión el 26/XII/1990 se incrementó al 18.5%. Finalmente, en el Decreto publicado en el DOF el 15/XII/1995 se fijó dicho porcentaje en el 20% de los ingresos federales mencionados. Como se advierte, durante los últimos 28 años dicho

11. Dicho impuesto se encuentra regulado en el artículo 55 de la referida Ley de Ingresos y dispone: “El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos se calculará mensualmente aplicando por cada kilómetro cuadrado que comprenda el Área Contractual o el Área de Asignación, las siguientes cuotas: I. Durante la fase de exploración 1,500 pesos, y II. Durante la fase de extracción 6,000 pesos. Para los efectos de este artículo, la Fase de Exploración comprende desde la formalización del Contrato o de la Asignación hasta el inicio de la Fase de Extracción, la cual comprende del inicio de las actividades destinadas a la producción comercial de Hidrocarburos hasta que concluye la vigencia del Contrato o de la Asignación”.

porcentaje se ha mantenido con independencia de que a lo largo de los años se hayan incorporado en la Ley de Coordinación fiscal algunos otros fondos específicos o ingresos que en virtud de su recaudación realizada por los Estados o Municipios, se incorporan en su hacienda.

Otro aspecto de especial relevancia es el relativo a los factores que se toman en cuenta para determinar en qué forma se distribuye el Fondo General de Participaciones entre la totalidad de los Estados, para lo cual se atiende a la fórmula prevista en el párrafo quinto del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, conforme a su texto vigente con motivo de su reforma publicada en el DOF el 9/XII/2013.

Conforme a dicha fórmula, las participaciones que corresponden a cada Estado además de tomar como base el monto que se asignó en el año 2007, se incrementan considerando tres coeficientes, el primero, que impacta en un 60% y que atiende a la proporción en la que se incrementó el Producto Interno Bruto del Estado respectivo considerando el último año reportado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en relación con el reportado el año anterior; el segundo, que impacta en un 30% y que considera tanto la variación en la recaudación de impuestos y derechos locales, incluyendo los municipales por concepto de predial y derechos de suministro de agua potable, como la población que corresponde a cada Estado, informada por el INEGI; y el tercero, que impacta en un 10% y que además de considerar esa variación en la recaudación de tributos locales, valora en forma inversa la población de cada Estado.

Aun cuando la comprensión de dicha fórmula y su aplicación resultan complejas, a grandes rasgos es posible advertir a qué factores atiende y en qué proporción los considera, máxime que los dos últimos coeficientes son legalmente considerados como “incentivos recaudatorios”.

Ante ello, si bien la determinación tanto de los factores a valorar como la proporción en que deben considerarse para el cálculo de las participaciones que corresponden a cada entidad federativa exigen un análisis detenido, que justifican dejar su regulación en el ámbito de la ley ordinaria y no de la normativa constitucional, ello no obsta para advertir que la fórmula de reparto sólo atiende en un 60% a la aportación que realiza a la riqueza nacional cada Estado y en el otro 40% considera tanto la eficiencia recaudatoria de las haciendas locales y municipales como a la población con la cuenta cada una de esas entidades.

6. Fuentes de riqueza reservadas a la Federación con motivo de la celebración de los Convenios de Adhesión. Para conocer cuáles son las fuentes de riqueza que se reservan a la Federación con motivo de la celebración de los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe acudirse a lo establecido en los artículos 41 y 42 de la LIVA así como en el 27 de la LIEPS.

De la lectura de tales numerales se advierte que como consecuencia de lo señalado en la consideración Quinta de los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los Estados aceptaron no gravar lo que al respecto se estableciera en esas leyes federales, siendo que a la fecha las principales fuentes de riqueza que aceptan no gravar son:

a) Los actos o actividades por los que deba pagarse el IVA y el IEPS o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto (artículos 41, fracción I, de la LIVA y 27, fracción I de la LIEPS)

En este supuesto, como consecuencia de la aceptación expresada en los referidos convenios de adhesión, los Estados se encuentran obligados a no gravar tanto los hechos imponible del IVA como las

contraprestaciones que derivan de los mismos, como es el caso de los ingresos que reciben los profesionistas al prestar sus servicios o las personas morales al enajenar bienes.

En relación con esta limitación, el legislador local debe tener especial cuidado sobre cuál es el hecho imponible que selecciona al crear un impuesto y cuál es el procedimiento que establece para determinar la respectiva base gravable, pues pudiera suceder que pretenda gravar la propiedad inmobiliaria pero para cuantificar dicha base decida seleccionar un parámetro de medición que sirve tradicionalmente para cuantificar la base gravable de un tributo federal.

b) La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otras se exporten o sean de los señalados en los artículos 2o.-A y 2o.-C de la LIVA (supuestos de tasa cero y de pequeños contribuyentes).

c) Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles, omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, aeronaves, embarcaciones, veleros, esquíes acuáticos motorizados, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas.

d) El uso o goce temporal de casa habitación. En este supuesto se impide a las legislaturas locales gravar una fuente de riqueza de las no restringidas por la fracción I del artículo 41 de la LIVA, por lo que no bastaría para que el legislador local cumpla con las restricciones impuestas en esta ley el que decidiera gravar todo lo no gravado por dicho ordenamiento federal, pues existen fuentes de riqueza que no están sometidas al citado tributo federal y que tampoco pueden estarlo a los locales atendiendo a lo previsto en la ley en cita.

e) Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo, que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades. Como se advierte en este supuesto se permite a los Estados establecer impuestos sobre obras de teatro y funciones de circo hasta una tasa del 8%.

f) La enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, organizados por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública.

g) Los actos de organización de los contribuyentes del IEPS.

h) La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los actos de organización de los contribuyentes del IEPS.

Las limitantes antes referidas a la potestad tributaria local revelan que, en esencia, como consecuencia de lo aceptado en la quinta consideración de los respectivos convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal la potestad tributaria de los Estados se encuentra sujeta a lo que disponga el legislador federal tanto en la LIVA como en la LIEPS y, sin base constitucional expresa, sólo implícita, vía convenio las entidades federativas han aceptado no ejercer su potestad tributaria sobre las principales fuentes de riqueza que gravan los impuestos federales, a saber la renta de las personas y el valor agregado, las cuales al no estar reservadas en la Constitución a los Estados pudieran ser gravadas por éstos, si decidieran renunciar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que pudiera provocar en el caso de que así lo acordaran las cuatro o cinco entidades federativas con mayor actividad económica una grave afectación, en primer lugar, a los contribuyentes con fuentes de riqueza ubicadas en el territorio de

esas entidades al ser gravados concurrentemente con tributos federales y locales y, en segundo lugar, a la pervivencia de dicho pacto en los términos en los que actualmente opera, situación que si bien en el contexto político actual no se estima cercana, ante un cambio inesperado pudiera provocar problemas considerables.

7. Fuentes de riqueza gravables por las legislaturas locales al tenor de los Convenios de Adhesión. La celebración de los convenios en comento da lugar a que las legislaturas locales vean restringido el ámbito competencial de su potestad tributaria. A pesar de ello, debe señalarse que para conocer qué fuentes de riqueza aún pueden gravar esos órganos legislativos debe acudirse tanto a las autorizaciones expresas que se reconocen en la LIVA y en la LIEPS, como a los supuestos de exención previstos en esas leyes.

En el caso de las autorizaciones expresas, destacan como fuentes de riqueza gravables por las legislaturas locales:

- a) La prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.
- b) Los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica, lo cual, conlleva una autorización para generar tributos inconstitucionales, como se han sostenido en numerosa jurisprudencia de la SCJN desde el siglo pasado.¹²

12. Vid. la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN”. (Registro digital: 1000977, Instancia: Pleno, Octava Época, Apéndice de 2011. Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte - SCJN Primera Sección - Esfera federal, página 12), cuyo primer precedente data de 1982.

c) Impuestos cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, siempre y cuando reúnan las características señaladas en el artículo 43 de la Ley del IVA.

d) De lo previsto en el artículo 41 de la LIVA se advierte que los Estados pueden establecer impuestos sobre tenencia vehicular y sobre los ingresos por la venta de boletos para obras de teatro y funciones de circo, siempre que no superen el 8% de esos ingresos.

e) Conforme a lo previsto en el párrafo último del artículo 27 de la LIEPS los Estados pueden establecer impuestos sobre las actividades relacionadas con la realización de toda clase de juegos con apuestas y sorteos que requieran permiso de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, aun cuando se encuentren gravados por el IEPS conforme a lo previsto en el artículo 2º, fracción II, inciso B), de la propia LIEPS.

f) Al tenor del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas pueden establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentra gravada por la LIEPS, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen esté reservado constitucionalmente a la Federación, dicha venta se realice dentro del territorio de la entidad, no se establezcan beneficios tributarios, la tasa única aplicable sea del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien, la base no incluya a los impuestos federales, el impuesto no sea acreditable contra otros impuestos, no se traslade en forma expresa a los consumidores, se cause en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y no se aplique en dos o más etapas del proceso de comercialización.

En el caso de las fuentes de riqueza que pueden gravar las legislaturas locales al encontrarse exentas en la LIVA o en la LIEPS debe considerarse si la conducta exenta se ha incluido en el catálogo de conductas no gravables por las legislaturas locales, como sucede en el caso del uso o goce temporal de casas habitación, lo que obviamente impedirá que aquéllas puedan ejercer su potestad tributaria sobre esas fuentes.

Entre los supuestos más relevantes de las fuentes de riqueza que al estar exentas en la LIVA pueden ser gravadas por las legislaturas locales destacan:

- a) El pago de nóminas, al no ser objeto del IVA la prestación de trabajo subordinado.
- b) Enajenación de bienes muebles usados.
- c) Los servicios médicos profesionales.¹³

Incluso cabe mencionar la situación existente respecto de los supuestos profesionistas que asimilan sus ingresos a los que corresponden a un asalariado, pues aquéllos al optar por ese régimen se consideran exentos para efectos del IVA, a pesar de que realicen la misma conducta gravable consistente en prestar un servicio profesional, lo que ha sido aprovechado por diversas entidades federativas dando lugar a que graven ese tipo de ingresos.

13. Un ejemplo relevante sobre la posibilidad de que los Estados graven estos ingresos se advierte en la tesis de la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “HONORARIOS POR SERVICIOS MÉDICOS PROFESIONALES. LOS ARTÍCULOS 26 AL 31 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE DURANGO VIGENTE EN EL 2000, QUE ESTABLECEN EL IMPUESTO QUE LOS GRAVA, NO SON VIOLATORIOS DEL PRINCIPIO DE EQUITAD TRIBUTARIA” (Registro digital: 189703, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Tesis: 2a. LI/2001).

En cuanto a las exenciones previstas en el artículo 8º de la LIEPS debe considerarse que la mayoría de las conductas exentas se encuentran reservadas constitucionalmente a la Federación, como es el caso de actividades relacionadas con cerveza y tabacos labrados o en el caso de telecomunicaciones al tratarse de un servicio público sujeto a concesión federal. Incluso se prevén exenciones respecto de las actividades que por virtud de lo previsto en la propia LIEPS sí pueden gravar los Estados, como es el caso de los juegos y sorteos.

Es importante mencionar que la LIEPS no prevé supuesto alguno de exención sobre la enajenación de bebidas alcohólicas por lo que los Estados no pueden establecer algún tributo sobre esta actividad, a pesar de que conforme a la CPEUM sí podrían, lo que deriva de la mencionada restricción contenida en el artículo 27, fracción I, de la LIEPS.

Como puede advertirse, los términos en los que se ha desarrollado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han dado lugar a que la Federación, por conducto del Congreso de la Unión y el Presidente de la República, al reformar tanto la LIVA como la LIEPS controlen en forma considerable el ejercicio de la potestad tributaria de las legislaturas locales, dando lugar incluso a que al eliminar el ejercicio de esa atribución respecto de algunas fuentes de riqueza establezcan auténticas exenciones sin resarcir la afectación económica que pueden sufrir con motivo de ello las haciendas locales y las municipales.

En ese orden, se considera que si bien la Federación debe contar con los mecanismos para guiar la política tributaria nacional, desde la propia Constitución General deben existir algunas limitantes para que cualquier nueva afectación a la potestad tributaria local se vea resarcida económicamente por la Federación e incluso su

establecimiento se encuentre condicionado a su debida justificación en el acto legislativo correspondiente.

Aún más, dada la relevancia de que la Federación delegue su potestad tributaria a los Estados para gravar una fuente de riqueza reservada a la Federación, ante la posibilidad de que por factores eminentemente políticos aquéllos opten por no ejercer esa potestad o bien sean deficientes en la recaudación respectiva, se estima relevante establecer como consecuencia negativa a alguna de esas omisiones o deficiencias, descontar al Estado respectivo, de las participaciones que le corresponden del Fondo General de Participaciones, los ingresos tributarios que el Estado Mexicano dejó de recibir por su omisión. Con esta medida se responsabiliza a los Estados y Municipios de actuar debidamente en el ejercicio de sus competencias tributarias.

8. La dependencia de los Municipios en cuanto a la creación de sus ingresos tributarios y en la distribución de participaciones federales. La elevada dependencia de las haciendas municipales tiene múltiples expresiones que deben ser objeto de reflexión. Para efectos de esta propuesta se estima relevante poner énfasis en la que se suscita respecto de las legislaturas locales del Estado al que pertenecen. En primer lugar la relativa a la exclusiva potestad tributaria municipal de dichas legislaturas y, en segundo lugar, la omisión en la Constitución General sobre las bases que deben tomar en cuenta las legislaturas locales para distribuir entre los Municipios las participaciones federales, al resultar inaplicable al vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal la facultad constitucional que se les confiere a éstas en el párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional para determinar cómo se distribuyen los ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica entre los Municipios de su Estado, aunado a que en la fracción IV, inciso b), del artículo 115 constitucional se limita a señalar que serán

ingresos municipales “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 locales”

De lo previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional se advierte que los Municipios no gozan de potestad tributaria para establecer sus propios tributos, siendo obligación constitucional de las legislaturas locales de cada Estado emitir la legislación en la que se regulen las contribuciones municipales. Esto implica una considerable dependencia de las haciendas municipales al ejercicio de la potestad de las legislaturas locales, lo que no se logra superar con la llamada potestad tributaria compartida¹⁴ que

14. Al respecto destaca la tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN. La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal” (Registro digital: 174091, Novena Época, Tesis: P./J. 111/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 1129).

se les ha conferido a los Municipios en el párrafo antepenúltimo de la fracción IV del citado artículo constitucional, que permite a los Ayuntamientos proponer a las legislaturas locales las cuotas o tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y de construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

Incluso, de la interpretación de la anterior disposición, la SCJN ha determinado¹⁵ que el legislador local se encuentra constitucionalmente obligado a valorar las referidas propuestas de forma tal que si no las aprueba deberá justificarlo con un análisis objetivo que tenga la profundidad necesaria para superar lo manifestado en la iniciativa correspondiente, para lo cual se ha distinguido entre tres diversos grados de motivación de la iniciativa presentada por los Municipios, a saber: la ausencia de motivación, la motivación básica y la motivación técnica.

¹⁵. Vid. Tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: “PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)” (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XX, Diciembre de 2004, Tesis: P./J. 122/2004, Página: 1124) y “HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE”. (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XXIV, Octubre de 2006, Tesis: P./J. 112/2006, Página: 1131).

Además, se ha precisado¹⁶ que la motivación expresada por las legislaturas locales para apartarse de la propuesta municipal puede expresarse en el proceso legislativo de la respectiva ley de ingresos o bien en el relativo a cualquier otro ordenamiento vinculado con dicha ley.

Cabe señalar que la obligación del legislador local relativa a considerar y valorar las iniciativas presentadas por los Municipios, prevista en el párrafo antepenúltimo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, se ha considerado por el Pleno de la SCJN¹⁷ exigible incluso respecto de los derechos por servicios, para lo cual sostuvo que en el caso de estos tributos también existe una vinculatoriedad dialéctica entre la iniciativa que envíen los Municipios y el producto normativo aprobado por el Congreso de un Estado, por lo que éste último sólo podrá separarse de la propuesta municipal si expone para ello argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos de los que se infiera el criterio de razonabilidad de la legislatura estatal.

Con independencia de lo anterior, como lógico resulta, la determinación sobre el establecimiento o no de cualquier tributo municipal sigue siendo una competencia de las legislaturas locales, siendo compleja la defensa constitucional que pueden ejercer los Ayuntamientos para contar con la base legal que les permita

16. Vid. Tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “HACIENDA MUNICIPAL. LA MOTIVACIÓN DE LA LEGISLATURA ESTATAL PARA APARTARSE O MODIFICAR LA PROPUESTA INICIAL DE LEY DE INGRESOS DE UN MUNICIPIO PUEDE SUSTENTARSE DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA O ADICIÓN DE UNA LEY DIVERSA, VINCULADA CON AQUÉLLA (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XXIV, Noviembre de 2006, Tesis: P./J. 120/2006, Página: 880).

17. Vid. Sentencia dictada el 26 de junio de 2006 al resolver la controversia constitucional 15/2006 promovida por el Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo.

realizar los cobros respectivos, especialmente en el caso de los múltiples servicios individualizados que deben prestar a la población. Ello porque acudir a una controversia constitucional para impugnar la omisión en la que incurra la respectiva legislatura local puede provocar graves consecuencias políticas para el Ayuntamiento respectivo aunado a que los tiempos para la resolución de un asunto de esa naturaleza implicarían el transcurso de varios meses sin contar con la base normativa que tuviera que emitirse, incluso, en cumplimiento de la sentencia que determinará la inconstitucionalidad de la omisión respectiva.

En ese contexto se estima conveniente prever como una base constitucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la atribución del Congreso de la Unión para expedir una ley general de aplicación supletoria a las emitidas por las legislaturas locales, en las cuales se regulen los elementos de los derechos por servicios y por aprovechamiento de bienes del dominio público que podrá cobrar cualquier Ayuntamiento previa declaratoria de su cabildo debidamente publicada en medios oficiales de consulta pública. Incluso, en sustitución del discutible sistema de coordinación previsto en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual al otorgar a los Estados la opción de coordinarse en materia de derechos si se comprometen a no establecer los enunciados en ese numeral, desconoce la obligación constitucional de las legislaturas locales de establecer los derechos que retribuyan los servicios que presten los Ayuntamientos, señalada en el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, se estima conveniente que al tenor de ese mandato constitucional que vincula al legislador local a establecer esos tributos municipales, si existe la pretensión de que no sean pagados por los contribuyentes, la Federación establezca la exención respectiva y cubra el monto conducente a la entidad política afectada.

En otro orden de ideas, como se advierte de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir una base expresa para el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, menos aún existe alguna disposición que determine cómo se distribuirán a los Municipios las participaciones federales asignadas a los Estados, sin que ello se rija por lo previsto en el párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en el sentido de que: “Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica” ya que dicha disposición sólo podría ser aplicable respecto de los Estados que no se adhirieran a dicho Sistema e incluso si perviviera el impuesto allí referido.

Por tanto, la distribución de participaciones federales a los Municipios actualmente sólo tiene sustento en la previsto en la Ley de Coordinación Fiscal la cual, como se precisó en apartado previo, establece al respecto los porcentajes mínimos que los Estados deben enterar a los Municipios de las participaciones federales que reciban tanto del Fondo General como de diversos fondos, previendo por regla general el 20% de éstos y el 100% del llamado fondo de fomento municipal correspondiente al 1% de la recaudación federal participable, como lo precisa la fracción III del artículo 2º A de ese ordenamiento. Incluso, destaca que en la Ley en comento no se precisa cómo se distribuirán esas participaciones entre los diversos Municipios que integran cada Estado.

En ese contexto si se consulta la legislación que en cada Estado se ha emitido para regular la transferencia de esas participaciones a los Municipios, por lo regular las leyes de coordinación fiscal de cada Estado,¹⁸ es posible advertir que ese porcentaje mínimo es el

18. En el caso del Estado de México destaca que esa regulación se encuentra en el título Séptimo del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

que se determina conferir a los Municipios y sólo en algunos Estados se establece uno mayor, por ejemplo, del 23% en todos los fondos, en Aguascalientes; del 24% tratándose del Fondo General, en Baja California; del 23% tratándose del Fondo General, en Jalisco; del 21%, tratándose del Fondo General, en Oaxaca y del 21.5% en todos los fondos, en Zacatecas.

Por otra parte, en cuanto a los factores establecidos por las legislaturas locales para distribuir entre los Municipios las referidas participaciones, se encuentran sistemas diversos donde en diferentes porcentajes se atiende a: la proporción del número de habitantes, a la recaudación del impuesto predial y de los derechos por suministro de agua potable (también denominado índice de esfuerzo recaudatorio), al índice de marginación de la población de cada municipio, al número de localidades y a la extensión territorial de cada municipio y en partes iguales para cada municipio; incluso, en el caso de los índices municipales de pobreza, se introducen diversas variables a considerar como: población ocupada que no percibe ingresos o inferiores a 2 salarios mínimos, aquella de más de 15 años que no sabe leer y escribir, o la que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje o de electricidad.¹⁹

9. Deficiencias en el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Si bien conforme a lo previsto en el artículo 115, fracción IV, constitucional le corresponde a los Municipios administrar libremente su hacienda, lo cierto es que existen diversos indicadores relacionados con el cobro de los impuestos sobre la propiedad que resultan reveladores de los resultados negativos en la recaudación de esos tributos, principalmente del impuesto predial.

19. Ver el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En el siguiente capítulo de esta iniciativa se precisan diversos datos que son reveladores de la grave situación que presentan la gran mayoría de las haciendas municipales. Inicialmente se precisan algunos datos relevantes derivados de su comparación con lo que sucede en otras naciones y a las posibles causas de esa deficiencia.

En cuanto al porcentaje que representan los ingresos por impuestos sobre la propiedad en el Estado Mexicano la información difundida por la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico²⁰ permite advertir tanto el porcentaje que aquéllos representan en el Producto Interno Bruto (PIB) como el porcentaje que esos ingresos ocupan en el total de los ingresos tributarios de un país.

Al respecto, se indica que en México los ingresos por concepto de impuestos sobre la propiedad en los años de 1990 y de 2022 han representado, respectivamente, el .2% y el .3% del PIB, mientras que en países como Argentina, Brasil, Jamaica y Uruguay, han correspondido, respectivamente, al 1.5%, 1.6%, 2.5% y 1.6% del PIB, en el primer año indicado, y de 2.9%, 1.6%, .8% y 2.0% del PIB, en el año 2022. Es decir, el porcentaje que ese conjunto de tributos sobre la propiedad representan en el PIB de México, dentro del cual el predial es el principal, se encuentra entre los más bajos de América Latina.

Situación similar se presenta en cuanto al porcentaje que los ingresos por concepto de impuestos sobre la propiedad, en 1990 y 2022, han representado respecto del porcentaje del total de ingresos tributarios de esas naciones. Mientras que en México han sido equivalentes al 1.9% en esos años, en Argentina, Brasil, Jamaica y Uruguay, han ascendido, respectivamente, a 11.4%,

20. OCDE, Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024, OECD Publishing, Paris. <http://doi.org/10.1787/ec57392c-es>

5.9%, 12,5% y 8.9%, en el primer año indicado, y a 9.8%, 4.9 %, 2.7% y 7.7% en el año 2022.

En cuanto a los factores que pueden ser determinantes para esta baja recaudación de impuestos sobre la propiedad, sobre todo del impuesto predial, los estudios revelan, entre otros, el bajo nivel de desarrollo de los municipios rurales²¹ que implica capacidades institucionales limitadas;²² en estrecha relación con estas capacidades institucionales, también se ha encontrado una interesante correlación entre la recaudación del predial y el incremento del Producto Interno Bruto de los Estados;²³ así como el incremento de la recepción de aportaciones federales, sin introducir en su fórmula de reparto como una factor a considerar la eficacia en la recaudación del impuesto predial, a diferencia de lo que sucede con las participaciones federales.

En esa virtud, resulta indispensable adoptar medidas relevantes que permitan incrementar considerablemente los ingresos por concepto de impuestos a la propiedad raíz que permitan fortalecer las haciendas municipales para que las autoridades municipales puedan cumplir los diversos servicios que deben prestar a los habitantes de cada Municipio, considerando la compleja situación en la que se encuentran.

En ese contexto, es posible sostener que aun cuando el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha conformado una estructura

21. Unda Gutiérrez Mónica y Moreno Jaimes Carlos, La recaudación del impuesto predial en México, un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010, Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales, vol. 60 no. 225, México, septiembre-diciembre 2015.

22. Impuesto predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria de los Municipios de México, Lux Consultares en Comercio y Desarrollo S.A de C.V.

23. Madrigal Delgado Guadalupe de Jesús, Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal, Investigación Administrativa, <http://doi.org/10.35426/iav50n127.09>

formal que ha evitado una doble o múltiple tributación y ha generado ingresos públicos para financiar la prestación de diversos servicios públicos, lo cierto es que existen diversos aspectos de ese Sistema que pueden mejorarse para fortalecer a las haciendas de los Estados y de los Municipios e incluso para dotar a la Federación de mayores herramientas para realizar un uso más eficaz de la política tributaria, sin someter o vulnerar a las haciendas locales y municipales. Entre esos aspectos que justifican esta propuesta de reforma constitucional destacan:

1. Ausencia de alguna disposición constitucional que expresamente regule al sistema nacional de coordinación fiscal que se sustenta en el reparto de participaciones federales a los Estados y a los Municipios, por ende, plena disponibilidad para la Federación de modificar dicho sistema mediante la modificación de la legislación ordinaria de la competencia del Congreso de la Unión, lo que debilita considerablemente la autonomía de aquellas entidades políticas.

2. Libre configuración casi absoluta de la Federación para establecer por conducto del Congreso de la Unión y del Presidente de la República las bases del sistema nacional de coordinación fiscal, aun cuando aquélla carece de atribuciones para delegar a los Estados su potestad para gravar fuentes de riqueza que la Constitución le reserva o para establecer exenciones respecto del pago de los tributos que válidamente pueden establecer las legislaturas locales.

3. Inexistencia de la previsión constitucional de un mínimo del fondo de ingresos tributarios federales que se distribuyen entre los Estados y los Municipios para que los ejerzan libremente.

4. Ausencia de regulación constitucional alguna que se refiera a las aportaciones federales y a los elementos o factores que deben considerarse para su reparto entre los Estados y los Municipios.

5. Ausencia de regla constitucional alguna sobre los términos en que las legislaturas locales deben distribuir entre los Municipios las participaciones federales que les corresponden.

6. Elevado nivel de dependencia económica de los Estados y de los Municipios respecto de la Federación e, incluso, un considerable sometimiento de las finanzas municipales a las estatales.

7. Desarrollo de un sistema que desincentiva la responsabilidad financiera de los Estados y de los Municipios, dando lugar a una disminución continua en la calidad de los servicios públicos que se prestan por estas entidades y, por ende, a una menor eficacia de los derechos humanos de sus habitantes.

8. Graves ineficiencias en el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria que impiden a los Municipios contar con una fuente relevante de financiamiento que además de dotarlos de un grado de autonomía financiera les permita cumplir en mayor medida con la prestación de los servicios públicos que constitucionalmente son de su competencia.

III. DATOS RELEVANTES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

En este apartado se refiere a algunos datos estadísticos que son reveladores sobre la elevada dependencia de los Estados y de los Municipios, respecto de las transferencias federales que reciben por concepto de participaciones y aportaciones federales. Incluso, se refiere a algunos datos relevantes relacionados con la recaudación del impuesto predial en los Municipios del Estado Mexicano.

III.1 Distribución de participaciones y aportaciones federales a los Estados y los Municipios

De especial relevancia resulta destacar que conforme a los datos publicados por el INEGI en su página web (Anexo 1) el porcentaje que las participaciones y aportaciones federales representan en la totalidad de los ingresos de los Estados ascendió, en 2017 al 79.9% y en 2023 al 81.7%, en tanto que para los Municipios, en 2017 al 73.4% y en 2023 al 72.1%.

Por lo que se refiere al gasto realizado por la Federación, en el documento presentado en diversos años por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en su análisis de la cuenta pública federal, refiere al gasto neto total realizado por la Federación, el cual subdivide en un gasto centralizado y en un gasto federalizado. Dentro de este último ubica como principales fuentes de gasto federalizado a las participaciones federales y a las aportaciones federales.

De la comparación de los datos publicados en los años de 2015, 2020 y 2023, es posible advertir diversos datos relevantes.

En primer lugar, el porcentaje que el gasto federalizado ha representado en el gasto neto total de la Federación, ha disminuido gradualmente, de tal forma que para 2015 fue del 34.9%, para 2020 del 32.6% y para el 2023 del 28.9%.

En segundo lugar, dentro del gasto federalizado la proporción que han representado las participaciones federales y las aportaciones federales se ha incrementado, ya que para 2015, 2020 y 2023 correspondieron, respectivamente, al 36.7% y al 37.5%; al 43.1% y al 41.4%; así como al 47.9% y al 41.7%.

Es decir, aun cuando el gasto federalizado ha disminuido su participación en el gasto total neto de la Federación, el porcentaje que dentro de ese gasto federalizado representan las participaciones y las aportaciones federales se ha incrementado.

Importa destacar que el valor nominal de ambas transferencias federales se ha incrementado. Las participaciones federales ejercidas han ascendido en esos años a: 629,130.3, 843,545.3 y 1,148,914.7 millones de pesos. A su vez, las aportaciones federales han sido equivalentes a: 643,005.3, 809,102.2 y 1,001,744.4 millones de pesos.

Por tanto, es indudable que aun cuando las participaciones y las aportaciones federales se han incrementado nominalmente de manera considerable entre 2015 y 2023, lo cierto es que en forma global los Estados y los Municipios entre 2017 y 2023 mantienen en un porcentaje muy similar su grado de dependencia respecto de esas transferencias federales, lo que necesariamente implica que así como han crecido nominalmente estos ingresos federales también lo han realizado los ingresos locales y municipales para mantener su proporción en la totalidad de los ingresos de los Estados y de los Municipios.

En ese orden de ideas, es posible sostener que el incremento de participaciones y de aportaciones federales no constituye, por sí mismo, un factor que desincentive la actividad recaudatoria estatal y municipal, aun cuando existen múltiples indicadores que son reveladores de que ese incremento de transferencias federales no ha sido suficiente para impulsar el desarrollo estatal y municipal, dando lugar a un crecimiento de su PIB estatal que, en vía de consecuencia, incremente los ingresos por los tributos estatales y municipales, como se precisa más adelante respecto de la situación catastral de la mayoría de los Municipios del país.

Dicho en otras palabras, el incremento de las participaciones y de las aportaciones federales para los Estados y los Municipios sí ha incentivado, en términos generales, una mejoría en la recaudación de sus tributos locales y municipales; sin embargo, esta aún no es suficiente para lograr un impulso más que

proporcional al porcentaje en el que se incrementan los ingresos tributarios locales y municipales con motivo del incremento de las transferencias federales.

Por tanto, el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales requiere tanto de una mayor inyección de transferencias federales como de diversas medidas que permitan su mejor administración e incluso la elevación considerable de la recaudación de los impuestos a la propiedad raíz.

III.2 Distribución de participaciones federales de los Estados a los Municipios.

Como lógico resulta, el impacto de las participaciones federales sobre el desarrollo de las haciendas municipales está condicionado en buena medida por la capacidad administrativa de las autoridades de cada Municipio, para prestar los servicios públicos municipales y por la capacidad económica de sus habitantes para generar riqueza y provocar círculos virtuosos que, en vía de consecuencia, generen mayores ingresos tributarios a los Municipios.

En ese tenor, cabe destacar, en primer lugar, que dada la realidad de los 2469 Municipios del Estado Mexicano, la gran mayoría de éstos carecen de las condiciones económicas que les permitan desarrollar una estructura administrativa para la adecuada fiscalización y recaudación de tributos. En efecto, para el año de 2022, cuando existían 2467 Municipios, sus condiciones de desarrollo llevaron al INEGI a catalogar a 1770²⁴ como rurales o en transición a urbanos, de los cuales:

a) 520 se encuentran en transición hacia urbanos, dado que su población oscila entre los 10 mil y los 30 mil habitantes, los

24. INEGI. Panorama catastral: retrospectiva de la actividad básica municipal, México, 2022.

cuales en más del 50% se ubican en localidades de 2500 a 15000 habitantes.

b) 576 se clasifican como rurales, dado que su población es menor a 20 mil habitantes y sus pobladores residen más del 50% en localidades menores de 2500 habitantes.

c) 674 se clasifican como marginados, en virtud de que cuentan con localidades menores a 5000 habitantes.

Por otra parte, de los 681 Municipios restantes, destaca que en 568 calificados como urbanos su población oscila entre 30 mil y 150 mil habitantes; en tanto que en 113 calificados como metropolitanos su población es mayor a 150 mil habitantes.

En ese contexto, si bien las legislaturas locales cuentan con una amplia libertad de configuración para determinar los factores a considerar para distribuir las participaciones federales entre los Municipios, lo cierto es que el reparto de éstas a la mayoría de los Municipios no ha impactado en forma suficiente para modificar las circunstancias en las que se ubican la gran mayoría de esas entidades políticas. Esto revela la necesidad de incrementar dicho monto, sin menoscabo de fortalecer los mecanismos institucionales de fiscalización de la administración y ejercicio de esos recursos así como de desarrollar nuevos instrumentos que permitan el control ciudadano de esas atribuciones, lo que será objeto de una diversa iniciativa de reforma constitucional.

En otro orden, las fórmulas aprobadas por las legislaturas locales para la distribución de las participaciones federales a los Municipios además de atender a factores diversos, por lo regular se limitan a provocar que las poblaciones con mayores posibilidades reciban una mayor cantidad de transferencias, sin provocar modificaciones relevantes en la situación real de las haciendas municipales menos favorecidas. Como ejemplo de esta situación destacan los datos sobre el porcentaje de participaciones federales que se han distribuido a los principales municipios en el Estado de México y en el Estado de Nuevo León durante los años

de 2020 y 2023 (Anexo 2), lo que resulta revelador de que para lograr un impacto relevante en la reducida capacidad administrativa y económica de los Municipios del Estado Mexicano, además de requerirse mayores transferencias federales, es necesario una mayor incidencia del apoyo federal en los Municipios o grupos de Municipios considerados como rurales o marginados, por una parte, con una valoración uniforme de factores dentro de los cuales corresponda más del 50% al nivel de pobreza de la población respectiva y, por otra parte, con la relevante participación de la Federación en la administración, recaudación y fiscalización de los impuestos sobre la propiedad raíz previstos en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, como más adelante se propone.

III.3 Datos relevantes sobre la recaudación del impuesto predial.

Históricamente los niveles de recaudación del impuesto predial y, en general, de los impuestos sobre la propiedad raíz en el Estado Mexicano son de los más bajos en comparación a lo que sucede en las naciones desarrolladas o en las del continente americano.

En el año 2011 la OCDE²⁵ ya indicaba el gran potencial que existe en México para incrementar los ingresos tributarios en el ámbito local, destacando como factores que lo impiden la falta de incentivos y las limitadas capacidades institucionales en los gobiernos locales, especialmente en los municipales tratándose de los impuestos a la propiedad. En la referida publicación se indica que México ocupó en el año 2007 el último lugar de las naciones de esa Organización en cuanto al porcentaje que los ingresos por concepto de impuestos sobre la propiedad representan en el PIB,

25. OECD (2011), OECD Economic Surveys: Mexico 2011, OECD Publishing, p.24.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mx-2011-en

alrededor del .2% en comparación con otras naciones como Gran Bretaña, 4.5%; o Turquía, .9%.

Por lo que se refiere a la situación que prevalece en las entidades federativas en relación con la recaudación de esos impuestos, existen estudios²⁶ que revelan la marcada diferencia de la aportación de los Municipios de algunos Estados y de la Ciudad de México en la recaudación nacional de impuestos al patrimonio. Así, destaca que para el año de 2017 la Ciudad de México, el Estado de México así como los Estados de Nuevo León y de Jalisco aportaron, respectivamente, el 39.8%, 10.3%, 7.2% y 6.7% de ese total nacional; es decir, cuatro de las 32 entidades políticas recaudaron en ese año el 64% de los ingresos por concepto de esos impuestos, en tanto que las otras 28 entidades políticas se limitaron a recaudar el restante 36%.

Incluso, en el caso de la recaudación del impuesto predial, como lo informa Madrigal Delgado, en el año de 2017 el 76.79% de la recaudación de ese tributo se concentró en cinco Estados y la Ciudad de México (42.79% en ésta; 12.8% en los municipios del Estado de México; 7.14% en los de Jalisco; 6.91% en los de Nuevo León; 3.75% en Guanajuato y 3.39% en Baja California.

Para 2018, el 73.23% de los ingresos por ese tributo se concentraron en los términos siguientes: La Ciudad de México aportó el 42.79%; los municipios del Estado de México el 11.18%, los de Nuevo León el 7%; los de Guanajuato el 4.64%; los de Querétaro el 3.86% y los de Sinaloa el 3.76%.

Como resulta evidente, un factor fundamental de esta grave situación es la ausencia de la capacidad institucional de la gran mayoría de los Municipios del Estado Mexicano para establecer adecuados sistemas catastrales para la recaudación y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias en materia de

26. Madrigal Delgado Guadalupe de Jesús, Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal, Investigación Administrativa, <http://doi.org/10.35426/iav50n127.09>

impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, pues como se indicó previamente de 2451 Municipios del Estado Mexicano, la gran mayoría, 1770, carecen de esa capacidad y son catalogados como rurales o marginados.

Ante ello, es fundamental reconocer que esa situación no se podrá modificar con la actual distribución de competencias establecida en la CPEUM, pues de mantenerse como una atribución de las autoridades municipales la recaudación y fiscalización de los impuestos inmobiliarios no se logrará el indispensable desarrollo económico municipal que permita a los Ayuntamientos cumplir con los diversos servicios públicos que les asigna esa Norma Fundamental en la fracción III del artículo 115 constitucional, lo que se toma en cuenta para desarrollar la propuesta contenida al respecto en el siguiente apartado de esta iniciativa.

En esa virtud, se considera que un parámetro relevante para una distinción inicial entre los Municipios que sí cuentan con la capacidad institucional para gestionar un sistema de recaudación de impuestos sobre la propiedad raíz, es el número de habitantes que reportaron en el último censo realizado por el INEGI en el año de 2020.

Incluso, del análisis de esos datos se advierte que precisamente la mayoría de los Municipios con más población pertenecen a los Estados que obtuvieron mayor recaudación por concepto de impuestos a la propiedad y, específicamente, del impuesto predial.

En efecto, entre los Municipios con mayor población, además de ubicarse, por lo regular aquéllos en los que se encuentra la capital de los 31 Estados, destacan entre otros: Tijuana, Baja California (1,922,523); León, Guanajuato (1,721,215); Ecatepec de Morelos, Estado de México (1,645,352); Zapopan, Jalisco (1,476,491); Nezahualcóyotl, Estado de México (1,077,208); Naucalpan de Juárez, Estado de México (834,434); Tlalnepantla de

Baz (715,6767); Tlaquepaque, Jalisco (684,145) y Apodaca, Nuevo León (656,464).

Por tanto las propuestas encaminadas a incrementar considerablemente la recaudación de los impuestos sobre la propiedad para fortalecer las haciendas municipales deben reconocer, en primer lugar, el mayor desarrollo que al respecto presentan los Municipios que, por lo regular, cuenta con una población igual o mayor a 250 mil habitantes por lo que es relevante que continúen actuando en términos similares sin menoscabo de adoptar diversas medidas que pueden mejorar, aún más, sus capacidades institucionales y, en segundo lugar, la necesidad de que en los Municipios con una población menor a esa cantidad, sea la Federación la que constitucionalmente tenga la responsabilidad de desarrollar los catastros municipales, bajo sistemas que atiendan al grado de dispersión de la población y a las particularidades de su desarrollo económico, como se precisa en el apartado siguiente.

IV. PROPUESTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA FORTALECER EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

En virtud de lo expuesto, se estima conveniente establecer en la fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM las bases del sistema nacional de coordinación fiscal reconociendo, por una parte, que el establecido en la Ley de Coordinación Fiscal desde inicios de los años ochenta del siglo pasado corresponde a la complejidad política de nuestro país y, por otra parte, la necesidad de ajustarlo desde la propia Constitución General con el objeto de brindar mayor autonomía a las finanzas locales y municipales, lo que podrá fortalecer el desarrollo económico regional y local en la medida en que se concatene con el establecimiento y fortalecimiento, respectivamente, del sistema ciudadano del control del gasto público y de los órganos del Estado Mexicano encargados de su fiscalización.

Además, dada la precaria situación de la gran mayoría de las haciendas municipales, se considera necesario introducir en la fracción IV del artículo 115 de la CPEUM nuevos mecanismos para fortalecerlas con el apoyo normativo y, en su caso, operativo de la Federación.

En esencia, las propuestas sustentadas en esta iniciativa son las siguientes:

1. Previsión de las bases constitucionales del sistema nacional de coordinación fiscal. Como se precisó en apartado previo, la validez de la Ley de Coordinación Fiscal no ha sido aceptada plenamente por la jurisprudencia de la SCJN por lo que resulta conveniente establecer expresamente en la Norma Fundamental del Estado Mexicano las bases del sistema nacional de coordinación fiscal, de tal manera que, por una parte, brinden mayor certeza tanto a la Federación, Estados y Municipios y, por otra, generen un sistema que a la vez de fomentar el desarrollo económico, disminuyan la grave dependencia que existe de las haciendas locales y municipales respecto de la Federación, lo que además de afectar el ejercicio autónomo de sus atribuciones les impide velar adecuadamente por la eficacia de los derechos humanos de sus habitantes.

En ese sentido, se estima conveniente establecer en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional la atribución del Congreso de la Unión para expedir la ley que establezca el sistema nacional de coordinación fiscal conforme a las bases que se prevean en esa fracción.

2. Reserva a la Federación de la potestad para gravar los ingresos y el valor agregado. Como se expuso, el actual sistema nacional de coordinación fiscal, desarrollado con base en los respectivos convenios de adhesión y lo previsto en las leyes federales tributarias implica que desde el año de mil novecientos ochenta sólo la Federación ha gozado de atribuciones para establecer los impuestos sobre ingresos obtenidos por las personas y sobre el valor agregado. Tomando en cuenta la relevancia de brindar mayor claridad sobre esa circunstancia se

estima conveniente establecer con claridad en la base primera de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional cuáles son las fuentes de riqueza reservadas a la Federación, incluyendo tanto los ingresos de las personas como el valor agregado.

Aun cuando esta propuesta pudiera estimarse contraria a los intereses de las haciendas estatales y municipales, importa destacar que ello no implica extraer de su esfera competencial fuentes de riqueza que hoy podrían gravar, pues como se ha puesto énfasis, el sistema vigente se los impide y la afectación formal, mas no material que esto implicaría, se compensaría con el incremento de ingresos vía participaciones previsto en las nuevas bases constitucionales que aquí se proponen.

En abono a lo anterior, la clara previsión constitucional de las fuentes de riqueza reservadas a la Federación tornará innecesaria la celebración de algún Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pues al momento en que las legislaturas locales aprueben las reformas constitucionales que aquí se proponen estarán expresando su consentimiento a un nuevo pacto fiscal que por diversos motivos les resulta conveniente, máxime que como ha sucedido tradicionalmente sería en una nueva Ley Nacional de Coordinación Fiscal que expida el Congreso de la Unión en la que se regulen las particularidades del reparto del Fondo General de Participaciones y de los diversos fondos de participaciones, atendiendo a nuevas bases mínimas también garantizadas en la Constitución.

3. Potestad del Congreso de la Unión para delegar sus potestades tributarias exclusivas a los Estados. Como se precisó, el Congreso de la Unión se encuentra constitucionalmente imposibilitado para delegar sus potestades exclusivas para gravar las fuentes de riqueza que se le han reservado constitucionalmente. La relevancia de que la Federación pueda delegar sus potestades tributarias se encuentra en que, por una

parte, corresponsabiliza a las autoridades locales, tanto legislativas como administrativas, en el ejercicio de las atribuciones que permiten al Estado Mexicano contar con los recursos suficientes para la adecuada prestación de los servicios públicos, por otra parte, permite a las autoridades locales establecer tributos cuya regulación pueda atender a las particularidades tanto de sus necesidades financieras como de sus fuentes de riqueza y, por una parte más, incrementa la autonomía de las entidades federativas en la generación de recursos y en la satisfacción de las necesidades de su población, provocando las condiciones para que, en el mediano plazo, tanto las entidades federativas como su población conciban a los ingresos tributarios y al gasto público como factores relevantes para su adecuado desarrollo.

Ante ello, se considera relevante facultar en sede constitucional a la Federación para delegar a los Estados su potestad tributaria para gravar fuentes de riqueza que se reservan a aquélla en la CPEUM; incluso, para delegar, previo convenio de colaboración, la potestad para recaudar tributos federales, al resultar conveniente su previsión expresa, en lugar de limitarse a la que deriva de lo previsto en la fracción VII del artículo 116 constitucional, al tenor de la cual, previo convenio previsto en ley, los Estados pueden desarrollar las funciones administrativas de la Federación, como incluso lo prevé actualmente el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal. La previsión constitucional expresa de este tipo de convenios brinda mayor certeza tanto a las partes que lo celebren como a los contribuyentes.²⁷

27. Como ejemplo de las interrogantes que se presentan sobre la validez de dichos Convenios surge la relativa a cuál es el órgano local que tiene atribuciones para suscribirlos, como se puede advertir de las sentencias de las que deriva la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE JALISCO. EL GOBERNADOR DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA

4. Potestad de la Federación para establecer exenciones respecto de tributos locales o municipales. Como una medida de política tributaria que permita a la Federación una mejor conducción de la economía nacional o regional, se estima conveniente facultar al Congreso de la Unión con el objeto de que en los casos debidamente justificados, mediante una ley pueda establecer exenciones o diversos beneficios tributarios respecto del pago de específicas contribuciones estatales o municipales, previo desarrollo de un procedimiento legislativo en el que se escuche a la o a las haciendas respectivas, con el objeto de contar con los elementos para cuantificar el grado de afectación a éstas y los beneficios económicos que provocaría el respectivo beneficio tributario, de tal suerte que, además de establecer dicho beneficio respetando el principio de equidad tributaria, ordene al Ejecutivo federal ministrar a dicha hacienda o haciendas, durante el o los ejercicios correspondientes, el 100% de los ingresos tributarios que dejarían de recibir en virtud del respectivo mandato federal.

Con una atribución de esta naturaleza, además de dotar a la Federación de un instrumento transparente para fomentar el desarrollo de la economía nacional o regional, se permitiría resarcir oportunamente a las haciendas estatales o municipales que se vieran afectadas por la potestad tributaria negativa que ejerciera el Congreso de la Unión respetando el principio de equidad tributaria, es decir, otorgando el mismo trato a los que se ubique en una misma situación respecto de la conducta gravada y diverso a los que se ubiquen en un situación diferente, para no generar privilegios.

ESTÁ FACULTADO PARA FIRMAR TANTO AQUÉL COMO SU ANEXO No. 17.”
(Registro digital: 2012187, Segunda Sala, Décima Época, Tesis: 2a./J. 60/2016
(10a.)).

5. Previsión constitucional del porcentaje mínimo del Fondo General de Participaciones que se distribuirá entre los Estados y los Municipios. Dada la elevada dependencia que existe de los ingresos tributarios estatales y municipales respecto de las participaciones y las aportaciones federales, se estima que ha llegado el momento de fortalecer a éstas adoptando un conjunto de medidas que a la vez de incrementar las transferencias federales vía participaciones le permitan a la Federación una mejor conducción de la política tributaria. Entre estas medidas destaca incrementar gradualmente ese Fondo al 30% de los ingresos federales participables, previendo en una norma transitoria su incremento anual en un 2%. Lo anterior, sin menoscabo de que en la Ley de Coordinación Fiscal el Congreso de la Unión siga regulando diversos fondos de participaciones que complementan al general, atendiendo a diversas finalidades y elementos que considere relevantes.

Cabe señalar que el incremento en el porcentaje de dichas participaciones debe complementarse con diversas medidas que incrementen los mecanismos para fiscalizar el ejercicio del gasto público para garantizar que los recursos respectivos cumplan con sus fines constitucionales, lo que será objeto de diversa iniciativa de modificación a preceptos de la CPEUM que presentaremos a la brevedad.

6. Previsión constitucional de los principios que rigen las aportaciones federales y de las condiciones para su reducción. El incremento del porcentaje del Fondo General de Participaciones que corresponde a los Estados y los Municipios con el carácter de participaciones federales, exige establecer a nivel constitucional bases mínimas sobre los principios que rigen las aportaciones federales que actualmente constituyen sustento esencial de las finanzas estatales y municipales. Aun cuando se pueden caracterizar como recursos que bajo su libertad de configuración la Federación transfiere a los Estados y los

Municipios, ello no obsta para precisar los principios que las rigen e incluso para evitar que el incremento de las participaciones federales se compense con la disminución de dichas aportaciones, en aras de tutelar el federalismo fiscal del Estado Mexicano. En tal virtud, además de referir a esos principios, se estima conveniente establecer la imposibilidad de reducir el monto global que de éstas transfiere la Federación a los Estados y a los Municipios, con las salvedades que lo puedan justificar plenamente, entre otras, en la medida en que resulten necesarias para financiar los gastos que enfrente la Federación para ejercer su nueva atribución constitucional en materia de catastros municipales y de gestión en cobro de los impuestos sobre la propiedad raíz respecto de los Municipios con menores capacidades administrativas.

7. Previsión constitucional de los factores que se tomarán en cuenta para la distribución de participaciones federales tanto a los Estados como a los Municipios. Como se precisó, el monto de las participaciones federales que corresponden a cada entidad federativa atiende a diversos factores que impactan en su distribución en una proporción diferente, destacando que su incremento en comparación con la asignación correspondiente a la del año 2007, se sustenta en un 60% en la proporción en la que se incrementó el Producto Interno Bruto del Estado respectivo; en un 30% atendiendo a la variación en la recaudación de impuestos y derechos locales, incluyendo los municipales por concepto de predial y derechos de suministro de agua potable, así como a la población que corresponde a cada Estado y en un 10% que además de considerar esa variación en la recaudación de los tributos locales, valora en forma inversa la población de cada Estado.

Ante ello, si bien la determinación tanto de los factores a valorar como la proporción en que deben considerarse para el cálculo de las participaciones que corresponden a cada entidad

federativa exigen un análisis detenido, que justifica mantener su regulación en el ámbito de la ley ordinaria y no de la normativa constitucional, dada la mayor flexibilidad para modificar aquélla, ello no obsta para advertir que la fórmula de reparto sólo atiende en un 60% a la aportación que realiza a la riqueza nacional cada Estado y en el otro 40% considera tanto la eficiencia recaudatoria de las haciendas locales y municipales como a la población con la cuenta cada una de esas entidades.

En esa virtud, si bien resulta conveniente mantener un importante margen de actuación para que las autoridades hacendarias federales y el Congreso de la Unión determinen los factores a evaluar en dicha fórmula, se estima conveniente prever en sede constitucional la necesidad de que en ésta se incorpore, además, la eficiencia en la implementación de las políticas locales y municipales que efectivamente permitan disminuir los niveles de pobreza de la población que habita en cada Estado, para lo cual el propio legislador federal puede establecer los mecanismos que permitan la adecuada cuantificación de esos factores.

Es decir, para incentivar del adecuado ejercicio del gasto público financiado con el incremento de participaciones federales a los Estados y los Municipios, resulta relevante prever en sede constitucional los factores que se evaluarán para su distribución entre los Estados, incluyendo la eficacia en la aplicación de las medidas para disminuir la pobreza, sin menoscabo de que las autoridades federales determinen los porcentajes en los que dichos factores determinarán el reparto de dichas transferencias.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de participaciones federales entre los Municipios de un Estado, como se advierte de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir una base expresa para el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, menos aún existe

alguna disposición que determine cómo se distribuirán a los Municipios las participaciones federales asignadas a los Estados, sin que ello se rija por lo previsto en el párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en el sentido de que: “Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica” ya que dicha disposición sólo podría ser aplicable respecto de los Estados que no se hubieren adherido a dicho Sistema e, incluso, si perviviera el impuesto allí referido.

En ese orden, si bien es cierto que las legislaturas locales pueden contar con la información precisa sobre las necesidades de la población de los Municipios de cada Estado, ello no obsta para reconocer la conveniencia de que desde la propia Constitución General se establezcan bases mínimas sobre los factores que deben evaluarse para distribuir las participaciones federales, de tal suerte que logren fomentar el desarrollo económico y contribuir a reducir las consecuencias de la deficiente distribución de la riqueza que trasciende a la mayoría de la población, la cual, además, provoca una reducida capacidad institucional de los Municipios para la recaudación de los ingresos tributarios necesarios para financiar los diversos servicios públicos de su competencia.

Por tanto, se propone establecer como base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que los Estados deberán enterar a los Municipios cuando menos el 30% de los fondos que reciban de participaciones federales, los cuales deberán distribuirse entre aquéllos atendiendo a los siguientes tres factores: 1. El índice de marginación de la población de cada Municipio, 2. La población de cada Municipio y 3. La eficiencia en la recaudación de sus principales tributos, a saber, el impuesto predial y los derechos por suministro de agua potable. Del 100% del monto a distribuir el 50% se asignaría atendiendo al índice de marginación de la población de cada Municipio, es decir, a mayor pobreza, mayores

participaciones federales; del 50% restante la mitad atendiendo a la población del Municipio y la otra mitad en función de la eficiencia en la recaudación de los principales tributos municipales, el impuesto predial y los derechos por suministro de agua potable.

8. Disminución del Fondo General de Participaciones de los ingresos que dejaría de obtener el Estado Mexicano por la ausencia de ejercicio de la potestad tributaria que la Federación delegue a un Estado. Dada la relevancia de que la Federación delegue su potestad tributaria a los Estados para gravar una fuente de riqueza reservada a la Federación, ante la posibilidad de que por factores eminentemente políticos aquéllos opten por no ejercer esa potestad o bien sean notoriamente deficientes en la recaudación respectiva, se estima relevante establecer como consecuencia negativa a alguna de esas omisiones o notorias deficiencias, descontar de la asignación del Fondo General de Participaciones que corresponda al Estado respectivo, los ingresos tributarios que el Estado Mexicano dejó de recibir. Para la aplicación de esta medida será necesario establecer en la Ley Nacional de Coordinación Fiscal los parámetros que permitan a la autoridad local justificar las razones económicas que le impidieron establecer o recaudar el tributo respectivo, las que serán valoradas por la autoridad hacendaria nacional para determinar el monto de la reducción de las participaciones federales que correspondan al Estado respectivo o la existencia de razones plenamente acreditadas que justifican la omisión en el ejercicio de la potestad tributaria delegada o la deficiencia en la recaudación del tributo respectivo. Con esta medida se responsabiliza a los Estados de actuar debidamente en el ejercicio de sus potestades y competencias tributarias delegadas por la Federación.

9. Atribución del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de derechos por servicios y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal.

Dada la disparidad e incluso la omisión, en el ejercicio de la potestad legislativa de las legislaturas locales en cuanto al establecimiento de las prestaciones públicas impuestas que deben cubrir los contribuyentes por la recepción de servicios públicos municipales o por el aprovechamiento de bienes del dominio público municipal, se estima conveniente prever como una base constitucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal la atribución del Congreso de la Unión para expedir una ley general de aplicación supletoria a las emitidas por las legislaturas locales, en las cuales se regulen los elementos de los derechos por servicios y por aprovechamiento de bienes del dominio público que podrá cobrar cualquier Ayuntamiento previa declaratoria de su cabildo debidamente publicada en medios oficiales de consulta pública.

Incluso, en sustitución del discutible sistema de coordinación previsto en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, que desconoce la obligación constitucional de las legislaturas locales de establecer los derechos que retribuyan los servicios que presten los Ayuntamientos, señalada en el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, se estima conveniente que al tenor de ese mandato constitucional, si existe la pretensión de que no sean pagados por los contribuyentes, la Federación establezca la exención respectiva y cubra el monto conducente al Ayuntamiento afectado.

10. Sistema parcialmente concurrente entre la Federación y los Municipios en la fiscalización y cobro de los impuestos sobre la propiedad raíz. Como se ha evidenciado, la recaudación de los impuestos sobre la propiedad raíz en el Estado Mexicano es de las más bajas a nivel mundial; en la inteligencia de que, si bien en la Ciudad de México y en algunos municipios durante las últimas décadas se ha logrado un incremento considerable en dicha recaudación, lo cierto es que la gran mayoría de los Municipios carecen de los elementos materiales necesarios para llevar a cabo dicha atribución. Incluso, la evidencia empírica revela que, por lo regular, los Municipios con mayor población son los que han logrado fortalecer su capacidad en la gestión

de los tributos inmobiliarios. Si bien no existe una comprobada causalidad entre esas variables, lo cierto es que sí se advierte una indiscutible correlación.

Tomando en cuenta que la adecuada prestación de los servicios municipales resulta fundamental para el desarrollo del pueblo de México, es posible considerar que la única vía para lograr que la gran mayoría de los Municipios cuenten con recursos considerables que les pueden proporcionar los gravámenes sobre la propiedad raíz, para financiar las actividades para cumplir con la prestación de esos servicios, especialmente el impuesto predial, es la participación directa de la autoridad tributaria federal en el fortalecimiento o desarrollo de los sistemas catastrales e incluso de administración de los tributos sobre la propiedad raíz de los Municipios que cuenten con una población inferior a los 150 mil habitantes.

Es decir, atendiendo a la clasificación realizada por el INEGI,²⁸ tomando en cuenta su relevancia para efectos catastrales, es posible considerar que de los 2469 Municipios del Estado Mexicano, sólo los 113 clasificados como Metropolitanos, cuya población general es superior a los 150 mil habitantes, cuentan con la capacidad para desarrollar adecuadamente sus funciones tributarias relacionadas con los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.

Por esa razón, se propone establecer en la fracción IV del artículo 115 de la CPEUM un sistema de concurrencia en materia de administración y cobro de impuestos sobre la propiedad raíz, entre la Federación y los Municipios cuya población sea inferior a 150 mil habitantes. Cabe señalar que incluso en materia catastral dicha concurrencia podría tomarse en cuenta cuando se emita la ley general prevista en la fracción XXIX-R del artículo 73 constitucional en materia de registros públicos inmobiliarios y de catastros municipales.

Dicha concurrencia implicaría que al entrar en vigor esta reforma constitucional y la diversa ley general que establezca las bases respectivas, la Federación se haría cargo de las funciones

28. INEGI. Panorama catastral: retrospectiva de la actividad básica municipal, México, 2022.

administrativas en materia de catastro y gestión de los tributos sobre la propiedad raíz correspondientes a 2356 Municipios del Estado Mexicano. Entre las bases que regirían el desarrollo de esa actividad, que deberán preverse en la referida ley general, destacan los diferentes sistemas de organización catastral y de gestión tributaria que resulten convenientes atendiendo a las particularidades territoriales, poblacionales y económicas de los Municipios de un mismo Estado; en la inteligencia de que los recursos recaudados se destinarían para financiar las haciendas municipales conforme al principio de libre administración municipal, es decir, a los fines establecidos previamente por los Ayuntamientos atendiendo a lo previsto en las leyes generales, federales y locales que rijan los servicios municipales respectivos, y su fiscalización podrá realizarse tanto por la Auditoría Superior de la Federación, por sí o por conducto de terceros autorizados por ésta, como por las entidades estatales de fiscalización.

Lo anterior, sin menoscabo de que si un Municipio o algún conjunto de éstos, con el apoyo de la Federación, logran desarrollar sus capacidades para encargarse de alguna o de todas las atribuciones referidas, previo acreditamiento de esa circunstancia, podrán celebrar convenio con la Federación, en virtud del cual ésta les delegará la o las atribuciones correspondientes.

El financiamiento del ejercicio de estas atribuciones de la autoridad tributaria federal se realizaría con un porcentaje reducido de las participaciones federales adicionales que correspondan al Municipio respectivo con motivo del incremento de aquéllas que se propone en esta reforma, lo que constituye un incentivo para que en el mediano plazo se generen las condiciones para que los Municipios puedan desarrollar las actividades catastrales y de gestión tributaria de los impuestos sobre la propiedad raíz, que les permitan celebrar con la Federación los convenios en virtud de los cuales puedan llevar a cabo la o las referidas atribuciones.

A continuación se presenta cuadro comparativo que precisa la propuesta de reforma constitucional:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto vigente	Texto que se propone
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX.- Para establecer contribuciones: 1º.- Sobre el comercio exterior; 2º.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; 3º.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4º.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5º.- Especiales sobre: a).- Energía eléctrica; b).- Producción y consumo de tabacos labrados; c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX. Para expedir la ley que establezca el sistema nacional de coordinación fiscal conforme a las bases siguientes: 1ª. Sólo la Federación podrá establecer contribuciones sobre: a) Ingresos b) Valor agregado c) Comercio exterior; d) Aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público de la Federación; e) Actividades de intermediación financiera; f) Servicios públicos concesionados por la Federación y g) Especiales sobre: Energía eléctrica; tabacos labrados; productos derivados del petróleo; explotación forestal y bebidas alcohólicas. El Congreso de la Unión podrá mediante ley delegar a las legislaturas de los Estados su potestad tributaria para

d).- Cerillos y fósforos; e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y f).- Explotación forestal; (ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1949) g).- Producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.	imponer las referidas contribuciones. También podrá establecer beneficios respecto de las establecidas por las legislaturas locales, incluyendo los derechos por servicios, siempre y cuando en el procedimiento legislativo se justifique su otorgamiento, se escuche a la hacienda afectada y se establezcan los mecanismos para compensar a las haciendas estatales o municipales, según corresponda, de los ingresos que dejen de percibir como consecuencia directa de aquéllos. 2ª. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Nacional de Coordinación Fiscal en la cual se ejercerán las atribuciones previstas en el párrafo último de la base 1ª de esta fracción y se fijarán los factores y porcentajes en los que se distribuirán las participaciones que la Federación otorgue a los Estados y los Municipios respecto de sus ingresos. Las participaciones federales se regirán por el principio de libre administración hacendaria estatal y municipal, según
--	---

	corresponda. Entre dichos factores deberán considerarse la aportación de cada Estado al crecimiento del Producto Interno Bruto, su población, su eficiencia en la recaudación de los principales tributos locales y municipales así como la eficiencia en la implementación de las políticas locales y municipales que efectivamente permitan disminuir los niveles de pobreza de la población que habita en cada Estado. Los Estados que cumplan con las limitaciones a su potestad tributaria previstas en la base 1^a de este precepto constitucional recibirán cuando menos el 30% de la recaudación federal por la totalidad de lo recaudado por impuestos federales a nivel nacional y por derechos por aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación ubicados en su territorio, sin considerar los ingresos que por la recaudación de tributos federales obtengan los Estados o los Municipios en
--	--

	ejercicio de las atribuciones que ejerzan conforme a los convenios señalados en la base 4ª de esta fracción. A los Municipios les corresponderá el 30% de dicho monto, el cual se distribuirá por las autoridades hacendarias locales atendiendo a los siguientes factores: 1. La población de cada Municipio, 2. La eficiencia en la recaudación del impuesto predial y de los derechos por el suministro de agua potable y 3. El nivel de pobreza de su población. Del 100% del monto a distribuir entre los Municipios, el 50% se asignará atendiendo al nivel de pobreza de la población de cada Municipio. El 50% restante se distribuirá una mitad considerando la población de cada municipio y la otra atendiendo a su eficiencia en la recaudación de las referidas contribuciones. A dichas transferencias deberán agregarse los ingresos que dejen de recibir los Estados o los Municipios en virtud de las exenciones
--	---

	que establezca la Federación respecto de los tributos estatales o municipales y disminuirse los ingresos que dejen de percibir aquéllos cuando la legislatura local no ejerza la potestad tributaria que le sea delegada conforme al párrafo segundo de la base 1ª de esta fracción, salvo en los casos justificados atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Nacional de Coordinación Fiscal. 3ª. Las aportaciones federales que transfiera la Federación a los Estados y Municipios se regirán por el principio de libre administración hacendaria federal, por lo que deberán destinarse a los fines que determine el Congreso de la Unión conforme a las diversas condiciones que establezca en la Ley Nacional de Coordinación Fiscal. El monto global de estas transferencias sólo podrá disminuirse en términos reales respecto del correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior, en el porcentaje en el que hubiere disminuido la recaudación federal en dicho ejercicio o para financiar el ejercicio de las atribuciones federales en
--	---

	materia de gestión tributaria de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. 4ª. La Federación y los Estados podrán celebrar convenios de colaboración en materia de administración de tributos federales en virtud de los cuales los Estados tendrán derecho a recibir cuando menos el 50 % de lo que recauden. A los Municipios que participen en dichas actividades les corresponderá cuando menos el 30% de dicho monto. Dichos Convenios serán celebrados por los titulares del Ejecutivo de los Estados y por el titular del Ejecutivo Federal. 5ª. El Congreso de la Unión establecerá en una ley general de aplicación supletoria en términos de lo previsto en el inciso f) de la fracción II del artículo 115 de esta Constitución, los derechos por servicios y por aprovechamiento de bienes del dominio público municipal que podrán recaudar las autoridades municipales, los cuales estarán vigentes total o parcialmente previa declaratoria emitida por el Ayuntamiento, publicada en el respectivo medio oficial de difusión.
--	--

	6ª. El Congreso de la Unión establecerá en una ley general las bases que regirán la concurrencia de la Federación y los Municipios cuya población sea inferior a ciento cincuenta mil habitantes, en materia de servicios catastrales, así como de recaudación y fiscalización de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, previstos en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución, así como las condiciones y términos en los que un Municipio o un grupo de éstos podrán celebrar convenio con la Federación para desarrollar alguna o la totalidad de esas atribuciones. Los ingresos recaudados por la Federación por esas contribuciones se transferirán mensualmente a los Municipios respectivos y se regirán por el principio de libre administración municipal; sin menoscabo de que la fiscalización de su ejercicio se realice tanto por la Auditoría Superior de la Federación, por sí o por conducto de terceros autorizados por ésta, como por la respectiva entidad de estatal de fiscalización.
--	--

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Artículo 115. (...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.	Los servicios catastrales así como la recaudación y fiscalización de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en los Municipios que cuenten con menos de ciento cincuenta mil habitantes corresponderá a la Federación; sin menoscabo de que si el Municipio lo solicita a la Federación y acredita su capacidad para desarrollar alguna o todas esas funciones, previo convenio en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción VI, de esta Constitución, ésta la delegará dichas funciones. En los Municipios diversos a los indicados en el párrafo anterior, los Ayuntamientos podrán celebrar convenio con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.
b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que	b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios de acuerdo con lo establecido por las

anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. (...)	Legislaturas de los Estados conforme a lo previsto en la base 2ª. de la fracción XXIX del artículo 73 de esta Constitución. c) Las que retribuyan todos y cada uno de los servicios individualizados que presten los Ayuntamientos y los entes públicos municipales así como el uso, goce o aprovechamiento de los bienes del dominio público municipal. Previa declaratoria de los Ayuntamientos, podrán optar por aplicar total o parcialmente los derechos previstos en la Ley General prevista en la base 5ª de la fracción XXIX del artículo 73 de esta Constitución.
---	--

Por tanto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados sometemos a consideración de esta soberanía la presente Iniciativa con proyecto de:

DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX Y 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Único. Se reforman los artículos 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para indicar:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para expedir la ley que establezca el sistema nacional de coordinación fiscal conforme a las bases siguientes:

1ª. Sólo la Federación podrá establecer contribuciones sobre:

- a) Ingresos**
- b) Valor agregado**
- c) Comercio exterior;**
- d) Aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público de la Federación;**
- e) Actividades de intermediación financiera;**
- f) Servicios públicos concesionados por la Federación y**
- g) Especiales sobre: Energía eléctrica; tabacos labrados; productos derivados del petróleo; explotación forestal y bebidas alcohólicas.**

El Congreso de la Unión podrá mediante ley delegar a las legislaturas de los Estados su potestad tributaria para imponer las referidas contribuciones. También podrá establecer beneficios respecto de las establecidas por las legislaturas locales, incluyendo los derechos por servicios, siempre y cuando en el procedimiento legislativo se justifique su otorgamiento y se establezcan los mecanismos para compensar a las haciendas estatales o municipales, según corresponda, de los ingresos que dejen de percibir como consecuencia directa de aquéllos.

2ª. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Nacional de Coordinación Fiscal en la cual se ejercerán las atribuciones previstas en el párrafo último de la base 1ª de esta fracción y se fijarán los factores y porcentajes en los que se distribuirán

las participaciones que la Federación otorgue a los Estados y los Municipios respecto de sus ingresos. Las participaciones federales se regirán por el principio de libre administración hacendaria estatal y municipal, según corresponda. Entre dichos factores deberán considerarse la aportación de cada Estado al crecimiento del Producto Interno Bruto, su población, su eficiencia en la recaudación de los principales tributos locales y municipales así como la eficiencia en la implementación de las políticas locales y municipales que efectivamente permitan disminuir los niveles de pobreza de la población que habita en cada Estado. Los Estados que cumplan con las limitaciones a su potestad tributaria previstas en la base 1ª de este precepto constitucional recibirán cuando menos el 30% de la recaudación federal por la totalidad de lo recaudado por impuestos federales a nivel nacional y por derechos por aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación ubicados en su territorio, sin considerar los ingresos que por la recaudación de tributos federales obtengan los Estados o los Municipios en ejercicio de las atribuciones que ejerzan conforme a los convenios señalados en la base 4ª de esta fracción. A los Municipios les corresponderá el 30% de dicho monto, el cual se distribuirá por las autoridades hacendarias locales atendiendo a los siguientes factores: 1. La población de cada Municipio, 2. La eficiencia en la recaudación del impuesto predial y de los derechos por el suministro de agua potable y 3. El nivel de pobreza de su población. Del 100% del monto a distribuir entre los Municipios, el 50% se asignará atendiendo al nivel de pobreza de la población de cada Municipio. El 50% restante se distribuirá una mitad considerando la población de cada municipio y la otra atendiendo a su eficiencia en la recaudación de las referidas contribuciones.

A dichas transferencias deberán agregarse los ingresos que dejen de recibir los Estados o los Municipios en virtud de las exenciones que establezca la Federación respecto de los tributos estatales o municipales y disminuirse los ingresos que dejen de percibir aquéllos cuando la legislatura local no ejerza la potestad tributaria que le sea delegada conforme al párrafo segundo de la base 1ª de esta fracción, salvo en los casos justificados atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Nacional de Coordinación Fiscal.

3ª. Las aportaciones federales que transfiera la Federación a los Estados y Municipios se registrarán por el principio de libre administración hacendaria federal, por lo que deberán destinarse a los fines que determine el Congreso de la Unión conforme a las diversas condiciones que establezca en la Ley Nacional de Coordinación Fiscal. El monto global de estas transferencias sólo podrá disminuirse en términos reales respecto del correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior, en el porcentaje en el que hubiere disminuido la recaudación federal en dicho ejercicio o para financiar el ejercicio de las atribuciones federales en materia de gestión tributaria de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

4ª. La Federación y los Estados podrán celebrar convenios de colaboración en materia de administración de tributos federales en virtud de los cuales los Estados tendrán derecho a recibir cuando menos el 50 % de lo que recauden. A los Municipios que participen en dichas actividades les corresponderá cuando menos el 30% de dicho monto. Dichos Convenios serán celebrados por los titulares del Ejecutivo de los Estados y por el titular del Ejecutivo Federal.

5ª. El Congreso de la Unión establecerá en una ley general de aplicación supletoria en términos de lo previsto en el inciso f) de la fracción II del artículo 115 de esta Constitución, los derechos por servicios y por aprovechamiento de bienes del dominio público municipal que podrán recaudar las autoridades municipales, los cuales estarán vigentes total o parcialmente previa declaratoria emitida por el Ayuntamiento, publicada en el respectivo medio oficial de difusión.

6ª. El Congreso de la Unión establecerá en una ley general las bases que regirán la concurrencia de la Federación y los Municipios cuya población sea inferior a ciento cincuenta mil habitantes, en materia de servicios catastrales, así como de recaudación y fiscalización de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, previstos en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución, así como las condiciones y términos en los que un Municipio o un grupo de éstos podrán celebrar convenio con la Federación para desarrollar alguna o la totalidad de esas atribuciones. Los ingresos recaudados por la Federación por esas contribuciones se transferirán mensualmente a los Municipios respectivos y se regirán por el principio de libre administración municipal; sin menoscabo de que la fiscalización de su ejercicio se realice tanto por la Auditoría Superior de la Federación, por sí o por conducto de terceros autorizados por ésta, como por la respectiva entidad de estatal de fiscalización”.

“Artículo 115. (...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les

pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los servicios catastrales así como la recaudación y fiscalización de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en los Municipios que cuenten con menos de ciento cincuenta mil habitantes, corresponderá a la Federación; sin menoscabo de que si el Municipio lo solicita a la Federación y acredita su capacidad para desarrollar alguna o todas esas funciones, previo convenio en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción VI, de esta Constitución, ésta la delegará dichas funciones.

En los Municipios diversos a los indicados en el párrafo anterior, los Ayuntamientos podrán celebrar convenio con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.

b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios de acuerdo con lo establecido por las Legislaturas de los Estados conforme a lo previsto en la base 2ª. de la fracción XXIX del artículo 73 de esta Constitución.

c) Las que retribuyan todos y cada uno de los servicios individualizados que presten los Ayuntamientos y los entes públicos municipales así como el uso, goce o aprovechamiento de los bienes del dominio público municipal.

Previa declaratoria de los Ayuntamientos, podrán optar por aplicar total o parcialmente los derechos previstos en la Ley General prevista en la base 5ª de la fracción XXIX del artículo 73 de esta Constitución.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor dentro de los 360 días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las precisiones indicadas en los transitorios siguientes.

Segundo. La Ley Nacional de Coordinación Fiscal deberá expedirse por el Congreso de la Unión y entrar en vigor el primero de enero del año siguiente al en que inicie su vigencia este Decreto. Con motivo de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Coordinación Fiscal, perderán su vigencia la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrados conforme a ese ordenamiento.

Tercero. Los porcentajes de la recaudación federal que, respectivamente, corresponde a los Estados y a los Municipios, referidos en la base 2ª de la fracción XXIX de esta Constitución, será del 22% a partir del año siguiente al en que entre en vigor este Decreto y cada año posterior se incrementarán en un 2% hasta que alcancen el 30% indicado en esa base. En ningún caso el monto correspondiente podrá ser menor al asignado a los Estados y a los Municipios durante el ejercicio en el que se publique este Decreto.

Cuarto. Los Convenios de Colaboración en Materia Fiscal Federal previstos en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal perderán su vigencia dentro de los ciento ochenta días naturales

siguientes a la entrada en vigor de la Ley Nacional de Coordinación Fiscal.

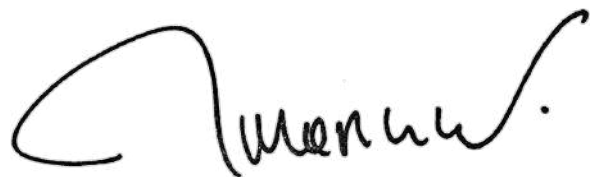
Quinto. La Ley General de Derechos Municipales deberá expedirse por el Congreso de la Unión y entrar en vigor dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación; en la inteligencia de que las respectivas declaratorias de su entrada en vigor en el ámbito territorial de los Municipios cuyo Ayuntamiento así lo decida, deberán realizarse y publicarse a más tardar 60 días naturales antes de que entre en vigor la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Sexto. La Ley General de Sistemas Catastrales así como de Recaudación y Fiscalización de las Contribuciones sobre la Propiedad Inmobiliaria deberá expedirse por el Congreso de la Unión y entrar en vigor dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de marzo de 2025.



Dip. Paloma Domínguez Ugarte



Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez

ANEXO 1

FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES INGRESOS 2017 - 2023

AÑO	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Total	2,018,374,124,263		2,157,352,480,745		2,144,129,840,944		2,195,502,435,206		2,189,362,002,725		2,423,167,631,754		2,769,181,296,439	
Impuestos	90,127,335,679	4.5%	95,533,806,551	4.4%	104,949,402,048	4.9%	105,188,410,117	4.8%	121,992,565,445	5.6%	149,837,997,302	6.2%	180,710,728,496	6.5%
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	19,517,891,000	1.0%	20,543,801,400	1.0%	21,833,258,000	1.0%	24,014,043,000	1.1%	22,762,859,000	1.0%	27,383,260,000	1.1%	33,114,500,058	1.2%
Contribuciones de mejoras	1,643,359,961	0.1%	1,329,157,786	0.1%	1,360,623,508	0.1%	1,159,794,539	0.1%	1,735,033,023	0.1%	862,590,807	0.0%	963,456,945	0.0%
Derechos	50,701,447,610	2.5%	53,432,175,501	2.5%	61,238,778,300	2.9%	54,835,586,675	2.5%	68,159,714,077	3.1%	83,272,031,644	3.4%	89,474,555,527	3.2%
Productos	9,507,211,547	0.5%	9,320,260,380	0.4%	9,719,431,498	0.5%	7,851,244,439	0.4%	5,645,359,758	0.3%	12,010,654,285	0.5%	23,548,732,453	0.9%
Aprovechamientos	32,756,695,625	1.6%	28,952,402,711	1.3%	27,371,619,274	1.3%	20,399,596,326	0.9%	22,649,596,657	1.0%	26,945,535,807	1.1%	39,378,852,137	1.4%
Participaciones federales	676,503,019,498	33.5%	747,842,644,719	34.7%	786,691,069,244	36.7%	757,732,239,071	34.5%	824,498,216,811	37.7%	954,024,542,397	39.4%	1,036,468,379,487	37.4%
Aportaciones federales	937,252,590,722	46.4%	987,670,025,832	45.8%	986,275,516,169	46.0%	1,031,465,764,868	47.0%	990,240,861,760	45.2%	1,056,982,872,117	43.6%	1,219,781,879,660	44.0%
Otros ingresos	46,293,170,666	2.3%	46,220,314,214	2.1%	36,625,489,640	1.7%	25,098,461,850	1.1%	25,693,564,420	1.2%	28,348,475,452	1.2%	28,313,428,685	1.0%
Financiamiento	149,717,064,667	7.4%	163,919,880,685	7.6%	106,673,606,071	5.0%	166,761,357,175	7.6%	105,082,133,451	4.8%	82,314,163,964	3.4%	116,040,297,537	4.2%
Disponibilidad inicial	4,354,337,288	0.2%	2,588,010,966	0.1%	1,391,047,192	0.1%	995,937,146	0.0%	902,098,323	0.0%	1,185,507,979	0.0%	1,386,485,454	0.1%

Fuente: INEGI

https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpest.asp?s=est&c=11288&proy=efipem_fest

FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES INGRESOS 2017 - 2023

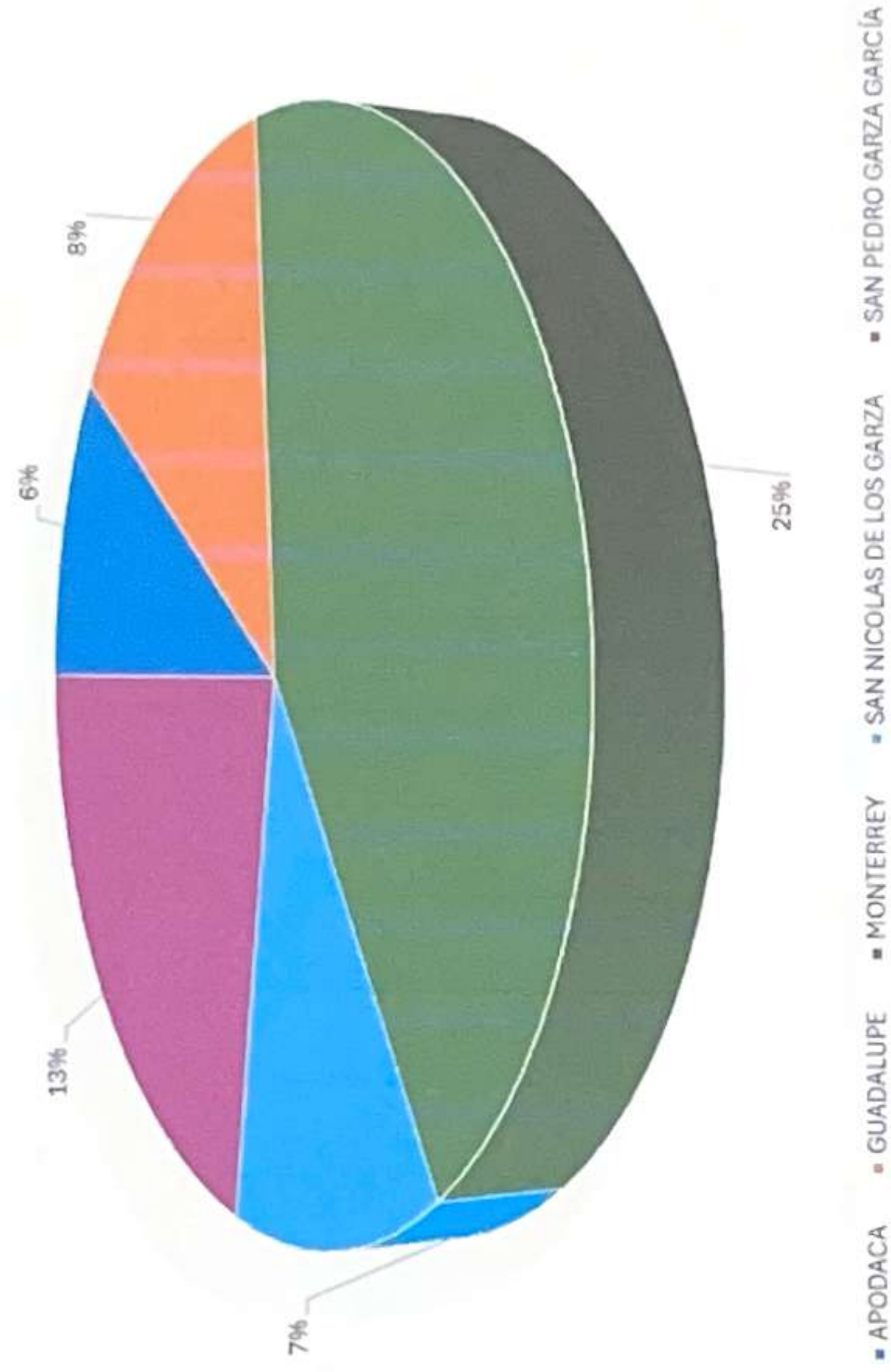
Año	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Total	443,552,650,140		455,090,055,494		479,998,347,920		498,056,027,747		510,227,047,636		587,241,917,082		651,583,181,779	
Impuestos	55,985,339,726	12.6%	61,704,714,257	13.6%	66,685,787,040	13.9%	64,065,691,265	12.9%	78,097,585,790	15.3%	90,335,154,973	15.4%	95,160,541,935	14.6%
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	21,886,670	0.0%	13,375,554	0.0%
Contribuciones de Mejoras	796,469,514	0.2%	679,784,641	0.1%	644,826,762	0.1%	842,273,784	0.2%	898,525,646	0.2%	1,159,098,991	0.2%	1,074,452,039	0.2%
Derechos	25,437,943,785	5.7%	27,043,352,695	5.9%	29,712,921,719	6.2%	26,953,493,299	5.4%	32,453,697,381	6.4%	38,746,821,240	6.6%	43,045,209,286	6.6%
Productos	4,046,390,093	0.9%	5,049,440,467	1.1%	5,263,567,848	1.1%	3,891,488,807	0.8%	3,796,132,279	0.7%	6,578,294,630	1.1%	9,191,797,301	1.4%
Aprovechamientos	8,818,008,347	2.0%	8,297,297,804	1.8%	8,896,577,186	1.9%	7,947,300,629	1.6%	8,809,629,902	1.7%	9,615,966,439	1.6%	10,617,863,626	1.6%
Participaciones federales	155,220,899,918	35.0%	168,712,237,590	37.1%	185,031,176,442	38.5%	193,475,155,779	38.8%	193,443,091,727	37.9%	232,304,758,776	39.6%	255,930,698,712	39.3%
Aportaciones federales y estatales	170,299,836,145	38.4%	163,363,077,220	35.9%	169,715,506,360	35.4%	176,303,893,073	35.4%	171,433,256,967	33.6%	193,975,831,961	33.0%	219,633,491,011	33.7%
Otros ingresos	3,183,430,213	0.7%	2,158,038,082	0.5%	1,426,632,316	0.3%	2,525,213,091	0.5%	3,141,771,782	0.6%	1,337,263,720	0.2%	3,638,351,620	0.6%
Financiamiento	17,591,976,931	4.0%	17,976,317,438	4.0%	12,618,060,084	2.6%	22,051,518,020	4.4%	18,153,356,162	3.6%	13,166,839,682	2.2%	13,277,400,695	2.0%
Disponibilidad inicial	2,172,355,468	0.5%	105,795,300	0.0%	3,292,163	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

Fuente: INEGI

https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmum

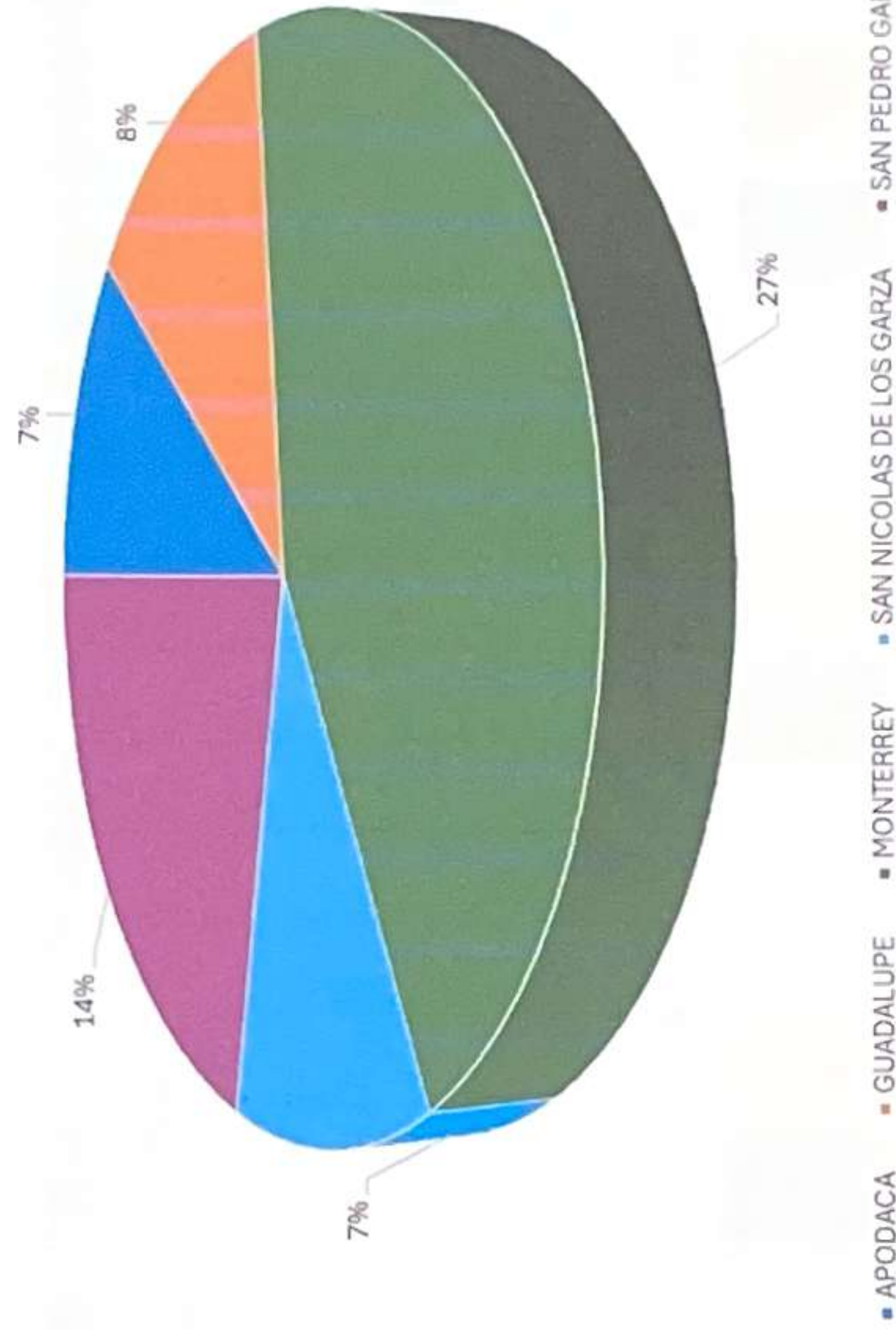
ANEXO 2

Municipios del Estado de Nuevo León con mayor asignación de Participaciones Federales
Ejercicio Fiscal 2020



MUNICIPIO	MONTO PESOS	PORCENTAJE
APODACA	547,605,797	6%
GUADALUPE	764,227,882	8%
MONTERREY	2,267,550,224	25%
SAN NICOLAS DE LOS GARZA	656,171,533	7%
SAN PEDRO GARZA GARCÍA	1,220,454,844	13%
TOTAL MPIOS NL	9,143,624,287	

Municipios del Estado de Nuevo León con mayor asignación de Participaciones
Federales
Ejercicio Fiscal 2023



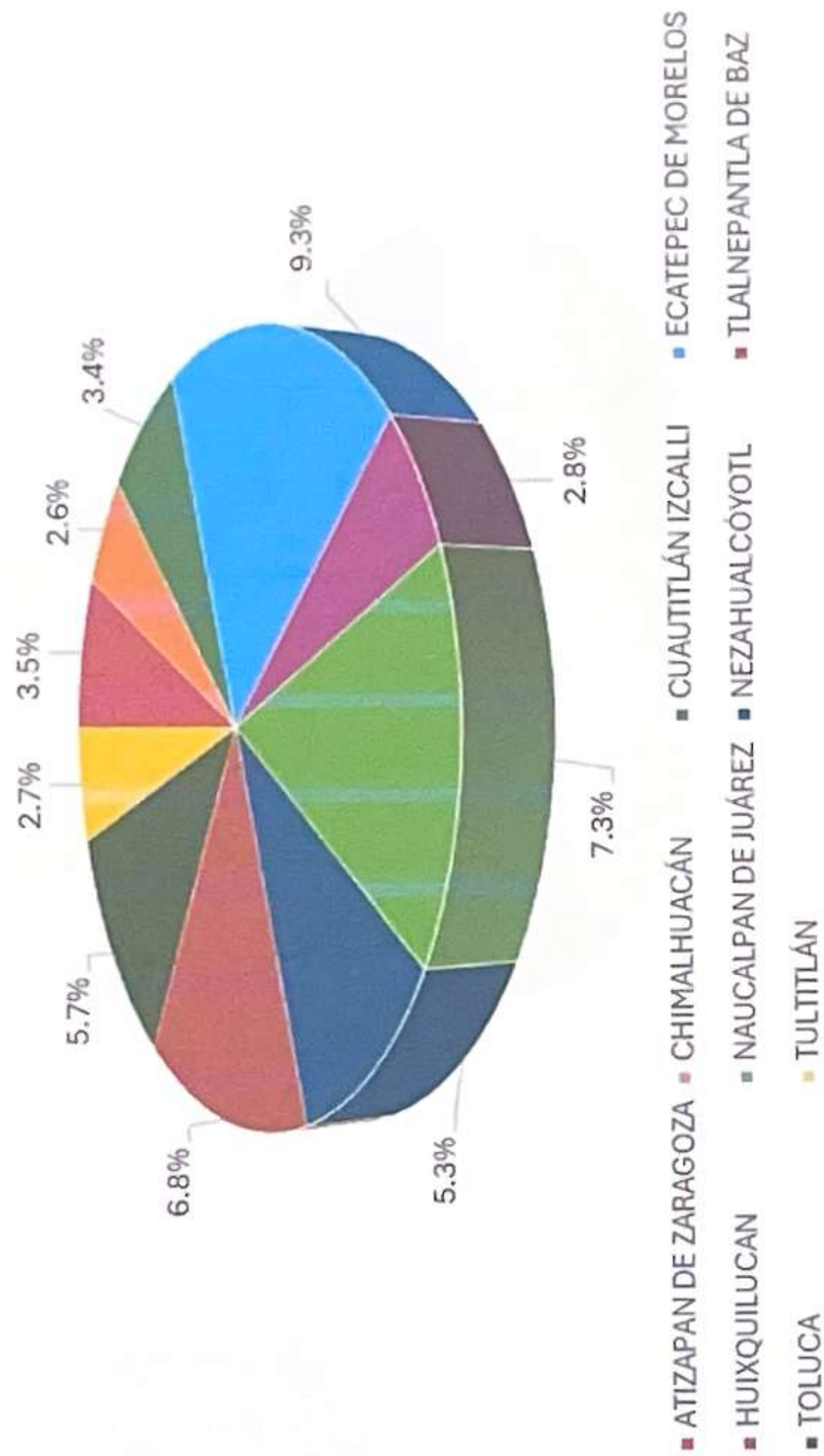
MUNICIPIO	MONTO PESOS	PORCENTAJE
APODACA	741,854,845	7%
GUADALUPE	843,929,627	8%
MONTERREY	2,939,091,654	27%
SAN NICOLAS DE LOS GARZA		
GARZA	779,815,346	7%
SAN PEDRO GARZA GARCÍA		
GARCÍA	1,502,295,205	14%
TOTAL MPIOs NL	10,998,426,740	

Comparativo 2023 vs. 2020 Municipios del Estado de Nuevo León con mayor asignación de Participaciones Federales



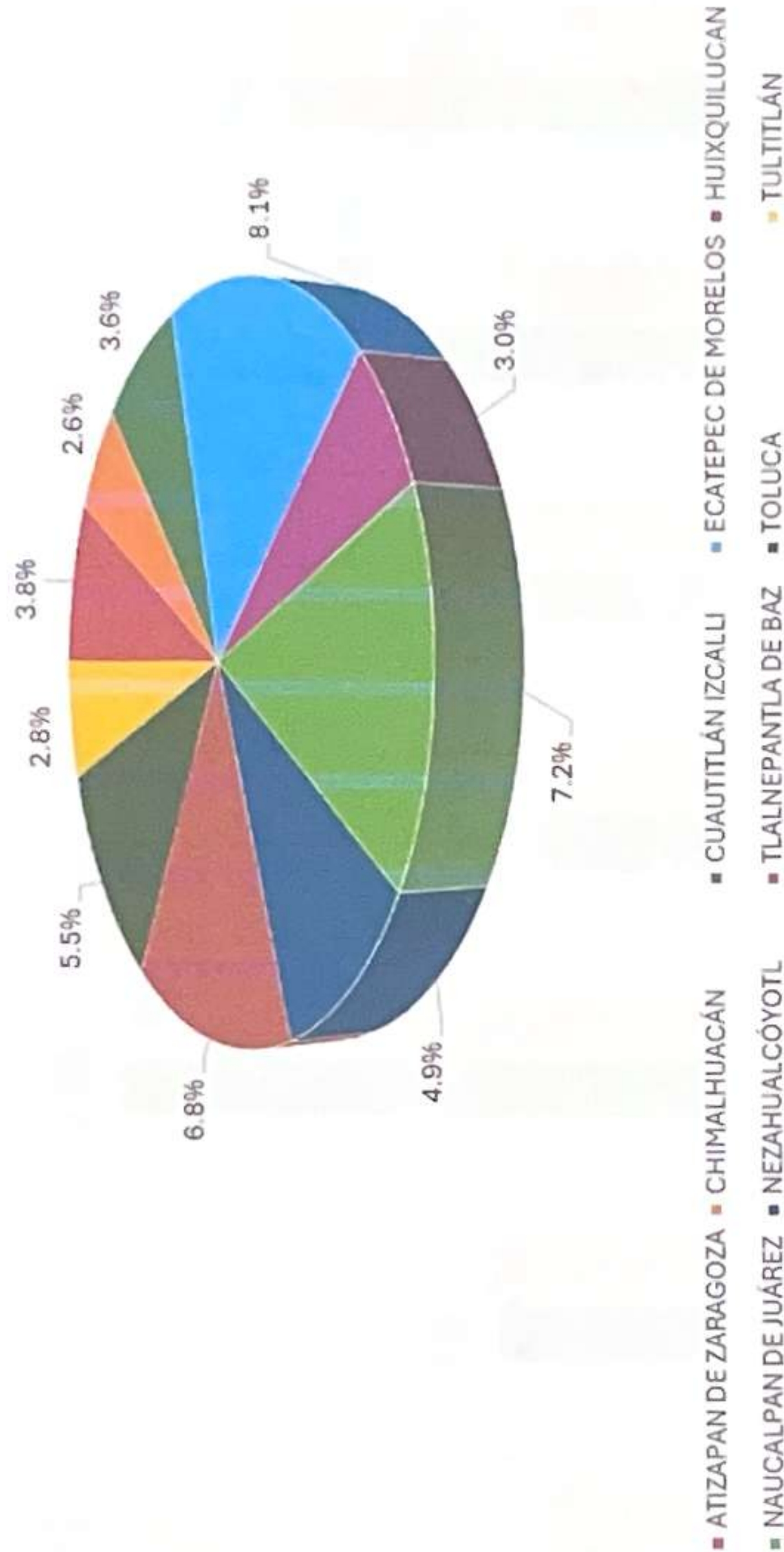
■ AÑO 2020 ■ AÑO 2023

Municipios del Estado de México con mayor asignación de Participaciones
Federales
Ejercicio Fiscal 2020



MUNICIPIO	MONTO PESOS	PORCENTAJE
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	877,104,324	3.5%
CHIMALHUACÁN	636,586,306	2.6%
CUAUTITLÁN IZCALLI	852,442,544	3.4%
ECATEPEC DE MORELOS	2,323,756,503	9.3%
HUIXQUILUCAN	695,383,570	2.8%
NAUCALPAN DE JUÁREZ	1,819,239,716	7.3%
NEZAHUALCÓYOTL	1,312,079,709	5.3%
TLALNEPANTLA DE BAZ	1,699,947,026	6.8%
TOLUCA	1,416,447,931	5.7%
TULTITLÁN	666,471,876	2.7%
TOTAL MPIOES EDO MEX	24,935,251,517	

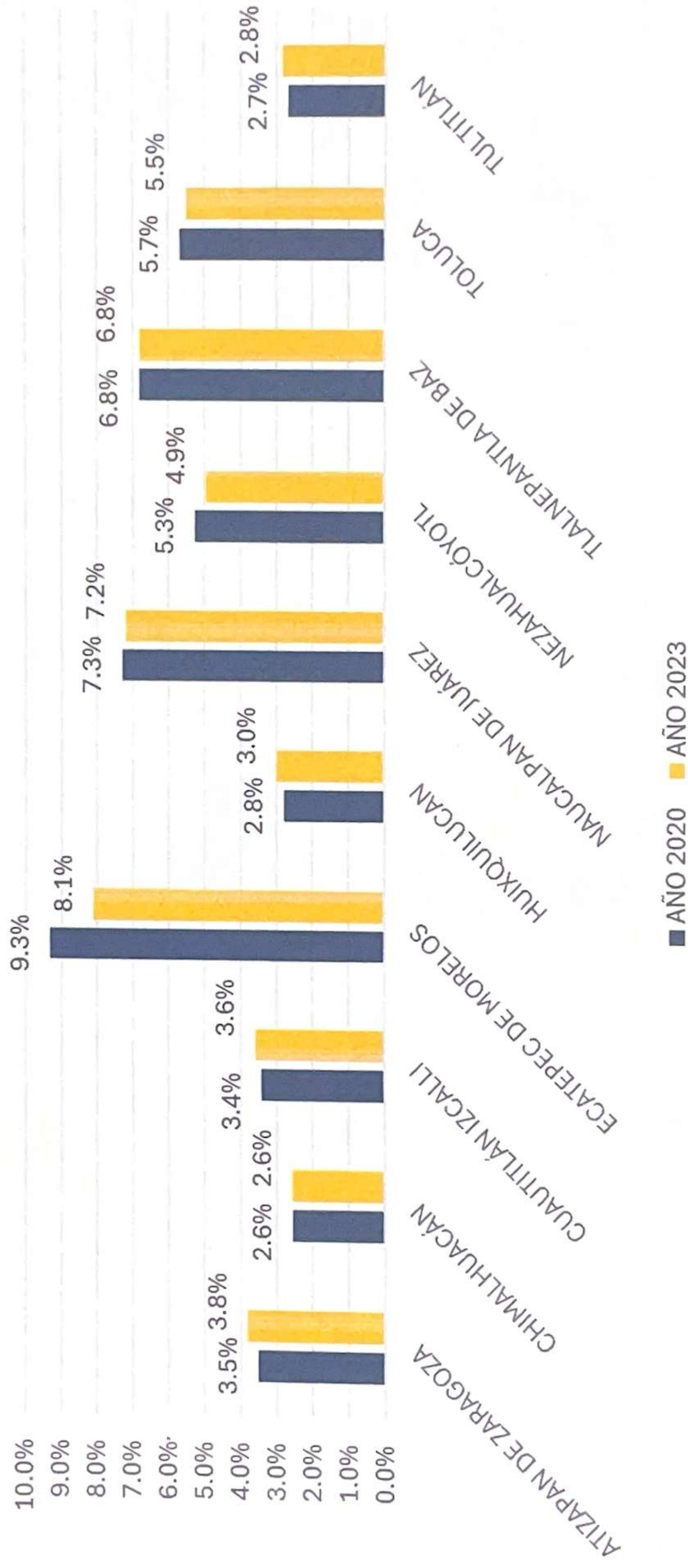
Municipios del Estado de México con mayor asignación de Participaciones Federales
Ejercicio Fiscal 2023



MUNICIPIO	MONTO (PESOS)	PORCENTAJE
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	1,165,012,362	3.8%
CHIMALHUACÁN	784,016,295	2.6%
CUAUTITLÁN IZCALLI	1,097,377,919	3.6%
ECATEPEC DE MORELOS	2,479,054,346	8.1%
HUIXQUILUCAN	914,382,443	3.0%
NAUCALPAN DE JUÁREZ	2,203,735,170	7.2%
NEZAHUALCÓYOTL	1,514,779,322	4.9%
TLALNEPANTLA DE BAZ	2,080,762,510	6.8%
TOLUCA	1,685,514,209	5.5%
TULTITLÁN	863,317,457	2.8%
TOTAL MPIOSEDO MEX	30,605,584,400	

Comparativo 2023 vs. 2020

Municipios del Estado de México con mayor asignación de Participaciones Federales





Secretario de Servicios Parlamentarios: Hugo Christian Rosas de León; **Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria:** Gilberto Becerril Olivares; **Directora del Diario de los Debates:** Eugenia García Gómez; **Jefe del Departamento de Producción del Diario de los Debates:** Oscar Orozco López. Apoyo Documental: **Dirección General de Proceso Legislativo,** José de Jesús Vargas, director. Oficinas de la Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: Palacio Legislativo, avenida Congreso de la Unión 66, edificio E, cuarto nivel, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, CP 15969. Teléfonos: 5036-0000, extensiones 54039 y 54044. **Página electrónica:** <http://cronica.diputados.gob.mx>