

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El que suscribe, **José Ramón Enríquez Herrera**, Senador de la República integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8 numeral 1 fracción II, 108 numerales 1 y 2, 109 y 276, numerales 1 y 2, del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración del pleno, la siguiente **Proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos.

El Federalismo, en este sentido, es un término que comprende varias aristas, y que *per se* puede desarrollarse de diversas maneras, pero como estructura y proceso político, determina un modelo para el Estado y regula la distribución de poder de un país.

La sociedad mexicana ha experimentado varias y profundas transformaciones que hoy la han posicionado como plural, abierta, participativa y democrática; lo que a su vez ha demandado el establecimiento de canales de comunicación más abiertos, eficientes y directos con los gobiernos en sus tres órdenes: federal, estatal y municipal.

Ciertamente que la transición hacia un Federalismo no fue de ninguna manera un triunfo fácil, implicó esfuerzo, confrontaciones, pero sobre todo entendimiento.

En el caso particular de México, el federalismo ha evolucionado a tal punto que, se ha ido direccionando hacia una descentralización del poder político y económico, reproduciéndose los centros democráticos de decisión dentro del Estado.

Es una realidad que “los estados buscaron con el federalismo el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que con esa virtud

reclaman un campo propio de acción jurídico-político traducido entre otras cosas como la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas”.¹

“De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados. Estos dos niveles políticos establecen acuerdos para distribuirse las diversas funciones y competencias”².

Uno de los principales motivos para que se constituyera de forma definitiva al Estado Mexicano como una Federación fue que los problemas que se suscitaban tuvieran una solución expedita y acorde a las necesidades más inmediatas de la población. Es por ello por lo que, era necesario propiciar que tanto los Estados como los municipios pudieran tener ciertas funciones y tuvieran, por ende, la libertad de administración y de decisión, para que de esa forma la resolución de problemas fuera tangible y con una mayor inmediatez.

Lo anterior pauta y refuerza, el denominado *federalismo fiscal* que, en términos prácticos, refiere la relación hacendaría que se establece entre las haciendas públicas de los diferentes órdenes de gobierno.

El “federalismo fiscal garantiza una mayor equidad en el tratamiento fiscal de transferencias, los subsidios y las participaciones, con objeto de equilibrar las limitaciones de los gobiernos locales, de aprovechar las ventajas de esos gobiernos” (Amabilia Terrazas. 2004, 65).

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados refiere en su estudio *Los criterios normativos vigentes en la distribución de las participaciones y las aportaciones federales de México* que “la Recaudación Federal Participable (RFP) es la gran bolsa financiera que integra todos los impuestos y los derechos que son participables para las entidades federativas y los municipios”. Cabe mencionar que, la asignación que la Federación realiza a los

¹ José Gamas Torruco, *El federalismo mexicano*, México, 1975, p. 22.

² *El Federalismo en México*. Agosto 2001. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Pág. 9

gobiernos estatales y municipales tiene como principal objetivo que se alcance el principio constitucional de “proporcionalidad”, aunque en la práctica, este ejercicio no es coincidente.

Un principio transversal a la Constitución es el principio de igualdad, en el que la voluntad de los estados y la federación, para unirse en un todo, tiene el mismo valor dentro del pacto federal. Dado el complejo sistema fiscal federal imperante en México, la federación es el nivel de gobierno que define los criterios de igualdad, equidad y proporcionalidad que han de imperar en la distribución de los recursos federales.

Al respecto, el artículo 25 de la LFC establece que *[...] respecto a la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:*

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Las Participaciones Federales en México se encuentran consideradas en el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y son recursos federales que se entregan a las entidades de la federación y a sus municipios con el objetivo de equilibrar las aportaciones que realizan a la economía del país, es decir, son resarcitorios por lo que su finalidad es asignar

recursos de manera proporcional a la participación en las actividades económicas y recaudatorias de cada entidad federativa, lo que contribuye a la generación de incentivos con miras a fomentar el crecimiento económico y la recaudación de impuestos, a través de las adaptaciones de la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal y la Sustitución del Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación.

La composición de las Participaciones Federales se encuentra integrada por el Fondo General de Participaciones que representa un aproximado del 80% del total de las Participaciones; seguido por el Fondo de Fiscalización con el 5%; posteriormente se localizan el Fondo de Fomento Municipal; Fondo de Compensación; Fondo de Extracción de Hidrocarburos; Fondo de Composición del impuesto sobre la Renta de Automóviles Nuevos y el 0.136% de la Recaudación Federal Participable³. Para cada uno de estos fondos se han establecido de acuerdo con sus particularidades, fórmulas de repartición que obedecen a variables población, el crecimiento del Producto Interno Bruto estatal, el crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales, entre otros.

De acuerdo con el artículo 7o de la LCF, el Fondo General de Participaciones:

[...] se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley.

Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes. A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de

³ Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015, en “¿Cómo funcionan las participaciones federales en México?”, Impacto Social Consultores, [en línea] Disponible en: <http://www.impactosocialconsultores.com/blog/ramo28>

Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión. La Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fórmula del artículo 2o., así como las que se establecen en los artículos 2o.-A, fracciones I y III y 3o.-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.

Los fondos de participaciones, establecidos en el documento publicado por la Secretaría de Hacienda, titulado “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Estrategia Programática (Resumen)”, son:

1) Fondo General de Participaciones, integrado como se mencionó arriba. Y distribuido conforme a lo establecido en el artículo 2o de la LCF, constituida para con criterios de contribución económica y recaudatorios, ponderados por población.

2) Fondo de Fomento Municipal, integrado por el 1% de la RFP, su fórmula está contenida en el artículo 2-A de la LCF, y se constituyó con criterios que incentivan la recaudación local, así como la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal para la administración del impuesto predial.

3) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Donde la participación de las entidades federativas corresponde al 20% de la recaudación que se obtenga por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y del 8 % de la recaudación en el caso de tabacos labrados.

4) Fondo de Fiscalización y Recaudación, integrado por el 1.25% la RFP, éste representa un incentivo a las labores de fiscalización que realizan las entidades federativas.

5) Fondo de Compensación, a través del cual se distribuyen 2/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diesel, (artículo 2°-A, de la Ley del Impuesto

Especial sobre Producción y Servicios). La distribución de estos recursos se realiza en las 10 entidades que de acuerdo con los resultados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero.

6) 9/11 de la recaudación por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2°-A, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que se distribuirá conforme a la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en función del consumo efectuado en su territorio.

7) Fondo de Extracción de Hidrocarburos, distribuido a partir de los datos del INEGI sobre las entidades que conformen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas, en los términos del artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

8) Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, con él se plantea subsanar en las entidades federativas, la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Las aportaciones para dicho Fondo se encuentran reguladas en el artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

9) 0.136 % de la Recaudación Federal Participable, Regulada en el artículo 2-A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal y otorgada a los municipios que sirvan de frontera o litorales cuya función sea la de entrada o salida de bienes del país.

10) La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, aplicable a los municipios cuya posición geográfica corresponda a los caracterizados en el inciso anterior, pero cuya función sea la salida del país de los hidrocarburos. Su regulación se encuentra regulada en el artículo 2-A, fracción II, de la LCF.

11) El Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios, se integrará, en los términos del Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos

de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2019.

12) Conforme a lo dispuesto en el artículo 3-B de la LCF, se entrega a las entidades el 100% de la recaudación que se obtenga del ISR que efectivamente se entere a la Federación, proveniente de los salarios del salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o Alcaldías de la Ciudad de México, sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales.

Empero en este breve recorrido histórico y conceptual, ha crecido la idea de que urge un cambio en el reparto de recursos que promueva un verdadero desarrollo económico y social del país.

Necesario que consolide un modelo efectivo que permita un manejo eficiente del ingreso, el gasto, la deuda pública, al ser que, es evidente que Estados y Municipios vienen arrastrando montos de deuda pública inéditos, algunos incluso listados en el Buró de Crédito, ante su incapacidad de pagar los créditos contratados y como sucedió con autoridades municipales que llegaron a declararse en bancarrota.

“La Coordinación Fiscal implicó la renuncia de los estados al ejercicio pleno de sus facultades tributarias. En consecuencia, la autoridad estatal no cuenta con instrumentos suficientes para financiar su gasto con recursos propios pues sus fuentes de ingreso son limitadas”⁴.

Es en este sentido que, transferencias federales constituyen una fuente importante de ingresos para los estados y los municipios, de las mismas destacan las aportaciones y las participaciones federales que en conjunto representan en algunas entidades hasta el 90 % de sus ingresos.

Por mencionar un ejemplo, durante el actual ejercicio administrativo, se expande la preocupación de estados y municipios sobre la caída de 0.5% del gasto federalizado justificada por su dependencia hacia los recursos federales.

⁴ GUTIERREZ LARA, Aníbal. “Hacia un nuevo Federalismo Hacendario”. Economía informa Núm. 371. UNAM. 2011. Pág. 6.

Retomando un ejercicio anterior, durante el 2018 el 19.4% de los ingresos totales de las 32 entidades corresponde a ingresos propios, el restante, emana de la Federación.

“La Ciudad de México es la entidad que menos depende de los recursos federales, ya que, de sus ingresos totales, 47.7 por ciento pertenece a propios; le siguieron el Estado de México, con 23.9 por ciento, y Aguascalientes, con 18.3 por ciento. Guerrero es el territorio que más depende de la Federación, pues apenas 2.4 por ciento de sus ingresos totales es propio”⁵.

En el ejercicio 2019 del Fondo General de Participaciones (FGP), once entidades federativas distribuyeron a sus municipios un porcentaje superior al 20%, como es el caso de Aguascalientes (23%), Baja California Sur (24%), Campeche (24%), Colima (22%), Jalisco (22%), Nayarit (22.5%), Oaxaca (21%), Querétaro (22.5), Sinaloa (22%), Tabasco (22%) y Zacatecas (22%).

De estas once entidades federativas, además del 20 % del FGP, distribuyeron a sus municipios diversos porcentajes de la recaudación de impuestos estatales, como es el caso de Baja California Sur, Campeche, Jalisco, Querétaro, Sinaloa y Tabasco.

Con base en datos del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), estados como Baja California Sur, Aguascalientes, Oaxaca y Jalisco se encuentran dentro de los primeros cinco lugares en crecimiento económico promedio del país en el último año. ⁶

⁵ “Estados y municipios tendrán menos recursos”. [consultado el 25 de febrero de 2020],[en línea]. Disponible en: <https://buzos.com.mx/index.php/nota/index/2575>

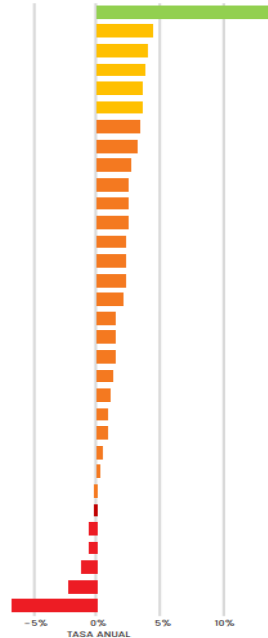
⁶ INDETEC, La Distribución de las Participaciones Federales a los Municipios en México, [en línea]. Disponible en: http://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=2&path=/biblioteca/Federalismo_Hacendario/2019_01/8_Lopez_y_Cuevas_01072019_v_extendida_01072019.pdf

SEMÁFOROS ECONÓMICOS ESTATALES

CRECIMIENTO ECONÓMICO PROMEDIO

Tasa anual (1T 2018-4T 2018)

ORDEN	ESTADO	PROMEDIO 2017	TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO
1	BCS	11.2%	14.2%
2	AGS	3.8%	4.4%
3	ROO	4.5%	4.1%
4	OAX	-3.5%	3.9%
5	JAL	2.9%	3.6%
6	YUC	3.0%	3.5%
7	NLE	3.0%	3.3%
8	SLP	4.4%	3.1%
9	PUE	6.3%	2.7%
10	CMX	2.9%	2.6%
11	SIN	0.8%	2.6%
12	MEX	4.5%	2.6%
13	GRO	0.0%	2.4%
14	BCN	3.2%	2.4%
15	HID	0.7%	2.3%
16	VER	-1.1%	2.1%
17	TAM	0.4%	1.5%
18	COL	4.5%	1.5%
19	QUE	4.0%	1.4%
20	GUA	4.9%	1.4%
21	MIC	3.1%	1.1%
22	CHH	3.0%	1.0%
23	COA	5.3%	0.9%
24	ZAC	-0.3%	0.5%
25	SON	0.8%	0.1%
26	NAY	1.8%	0.0%
27	DUR	-0.7%	-0.3%
28	CHP	-3.1%	-0.5%
29	MOR	5.1%	-0.5%
30	CAM	-10.5%	-1.3%
31	TLA	-1.5%	-2.3%
32	TAB	-4.6%	-6.7%



■ Menor que 0.0% | ■ Entre 0.0% y 3.4% | ■ Entre 3.4% y 4.5% | ■ Mayor que 4.5%. (las cifras en **negritas** están incluidas en el intervalo).

Elaboración propia de INDETEC con información contenida en la normatividad estatal vigente en 2019.

“De acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado, las menores Participaciones afectaron prácticamente a todos los estados, ya que 27 entidades federativas vieron en 2019 una mayor reducción en los ingresos provenientes del Ramo 28 de gasto federalizado, donde sobresalen Baja California, Ciudad de México y Quintana Roo”⁷.

Los estados y municipios dejaron de recibir el año pasado 40 mil millones de pesos en 2019, lo que Hacienda atribuye al comportamiento de la recaudación federal participables. Las Participaciones pagadas a los estados el año pasado se quedaron, incluso, por debajo de los 888 mil millones de pesos que Hacienda había estimado en su última revisión de las finanzas públicas de septiembre de 2019.

⁷ FLORES Zenyazen. “Estados y municipios sufren en 2019 reducción de 40 mil mdp en participaciones federales “. El Financiero. 22 enero de 2020. [en línea] Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/estados-y-municipios-sufren-en-2019-reduccion-de-40-mil-mdp-en-participaciones-federales>

La reducción en las participaciones infiere de manera negativa en la planeación que estados y municipios realizan, incurriendo de manera reiterativa en endeudamiento o en la reasignación de recursos para acciones que ya se tenían programadas y que representarían en algunos casos una parálisis en su funcionamiento. Situación que afectaría -gravemente- el cumplimiento de sus obligaciones establecidas constitucionalmente.

Es en este sentido y atendiendo a la Supremacía de la Ley, propongo el incremento progresivo al veinticinco por ciento en un periodo de diez años, siendo que la actual distribución es sólo de un cuatro por ciento, del total de las participaciones. Esto beneficiaría gradualmente al crecimiento de los municipios y por ende favorecería a sus habitantes.

Por lo expuesto elevo a consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforma el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 115º.

I. [...] III.

IV.

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) [...]

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados, **partiendo del 4 por ciento vigente al 25 por ciento total de las participaciones como parámetro mínimo.**

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales 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.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

[...]

Transitorios

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

SEGUNDO. El monto contemplado por el artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso b) deberá ser cubierto progresivamente en un periodo de quince años.

TERCERO. El H. Congreso de la Unión deberá reformar la Ley de Coordinación Fiscal para efecto de ajustar las participaciones de la federación de un ochenta por ciento a un cincuenta por ciento; de las participaciones de los estados de un dieciséis por ciento a un veinticinco por ciento y en el mismo entendido determinará el aumento progresivo de las aportaciones federales a los municipios del cuatro por ciento al veinticinco por ciento en un plazo de 180 días.

Dado en el salón de Sesiones del Senado de la República, a los 27 días de febrero de 2020.



Atentamente

Senador José Ramón Enríquez Herrera.