

**CUARTO**  
**INFORME SEMESTRAL DE ACTIVIDADES**

**LVIII LEGISLATURA**

**marzo – agosto de 2002**

**CUARTO INFORME SEMESTRAL DE ACTIVIDADES DE LA  
QUINCUAGESIMA OCTAVA LEGISLATURA  
MARZO – AGOSTO 2002**

**INDICE GENERAL**

	Pag.
<b>I. SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO 2002.- Del 15 de marzo al 30 de abril de 2002.</b>	
<b>A. Consideraciones Generales.</b>	
Breve informe de las actividades realizadas durante el Periodo de Receso: Enero – Marzo de 2002.....	4
Comentarios y puntualizaciones sobre la Reforma Fiscal de diciembre de 2001.....	4
Reunión de Trabajo de Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, para conocer motivos y alcance del recorte presupuestario de abril de 2002. ....	15
Desarrollo de la mesa redonda sobre Reformas al Código Fiscal de la Federación realizada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. ....	21
<b>B. Puntos sobresalientes de los Dictámenes elaborados por la Comisión y aprobados por el Pleno.</b>	<b>22</b>
Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. ....	32
Minuta de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Aduanera. ....	49
Decreto por el que se fijan las características de una moneda de plata de las previstas en el artículo 2º-bis de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos. ....	51
Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley Orgánica de Nacional Financiera; de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior; de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros y de Sociedad Hipotecaria Federal. ....	53
Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la Ley Federal de Derechos. ....	68
<b>II.- PERIODO DE RECESO.- Del 10 de mayo al 31 de agosto de 2002.</b>	
De la Comisión Parlamentaria Bicameral de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural de las Cámaras de Senadores y Diputados. ....	70

<b>DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISION</b>			
<b>No.</b>	<b>Nombre</b>		<b>Partido</b>
1.	Oscar Guillermo Levin Coppel	Presidente	PRI
2.	Jorge A. Chávez Presa	Secretario	PRI
3.	José Manuel Minjares Jiménez	Secretario	PAN
4.	César Alejandro Monráz Sustaita	Secretario	PAN
5.	Rosalinda López Hernández	Secretaria	PRD
6.	Enrique Alonso Aguilar Borrego		PRI
7.	Manuel Añorve Baños		PRI
8.	Miguel Arizpe Jiménez		PRI
9.	Florentino Castro López		PRI
10.	Enrique Octavio De la Madrid Cordero		PRI
11.	Roberto Javier Fuentes Domínguez		PRI
12.	Guillermo Hopkins Gámez		PRI
13.	Salvador Rocha Díaz		PRI
14.	Reyes Antonio Silva Beltrán		PRI
15.	José Luis Ugalde Montes		PRI
16.	José Francisco Yunes Zorrilla		PRI
17.	Humberto Muñoz Vargas		PAN
18.	Abelardo Escobar Prieto		PAN
19.	Francisco de Jesús De Silva Ruíz		PAN
20.	Julián Hernández Santillan		PAN
21.	Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere		PAN
22.	Luis Alberto Pazos de la Torre		PAN
23.	Francisco Raúl Ramírez Avila		PAN
24.	Arturo San Miguel Cantú		PAN
25.	Yadhira Ivette Tamayo Herrera		PAN
26.	Hugo Adriel Zepeda Berrelleza		PAN
27.	José Antonio Magallanes Rodríguez		PRD
28.	Emilio Ulloa Pérez		PRD
29.	Francisco Agundis Arias		PVEM
30.	Gustavo Riojas Santana		PSN
31.	José Narro Céspedes		PT

Durante este periodo el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional gestionó ante la Junta de Coordinación Política la sustitución de los C. Diputados Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y Enoch Araujo Sánchez, por los de Abelardo Escobar Prieto y Humberto Muñoz Vargas, respectivamente. Asimismo, la Diputada Yadhira Tamayo informó de su retiro, sin que a la fecha de este informe se haya dado a conocer quién la sustituirá.

## **BREVE INFORME DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERIODO DE RECESO: Del 1º de enero al 15 de marzo de 2002.**

### **Comentarios y puntualizaciones sobre la Reforma Fiscal de diciembre de 2001.**

#### **a) Alcances y sentido de la Reforma Fiscal para el ejercicio fiscal de 2002.**

Ante todo es importante señalar que la Reforma Fiscal aprobada en el curso de los últimos días del Periodo Extraordinario de diciembre pasado derivó del consenso de todos los Grupos Parlamentarios representados en el H. Congreso de la Unión.

Asimismo, es de recordar que desde que el Ejecutivo Federal dio a conocer su proyecto de Nueva Hacienda Pública Distributiva, a principios de abril de 2001, los Legisladores se dedicaron a evaluar puntual y ampliamente sus propósitos y alcances.

De esta forma, en un ejercicio sin precedente, durante más de siete meses, legisladores de todos los Grupos Parlamentarios desmenuzaron tema por tema su contenido, escucharon y recibieron a todos los sectores de la sociedad mexicana, tales como: trabajadores, empresarios, especialistas y ciudadanos en lo individual para conocer sus puntos de vista. Y como resultado de todo este ejercicio democrático, se fue delineando el perfil de lo que sería el sentido de la reforma, tomando en cuenta varios principios fundamentales:

- ?? No centrar la reforma fiscal en los impuestos al consumo de la gran mayoría de la población. La idea fue siempre no afectar a los sectores con ingresos menores y medios.
- ?? No permitir la aplicación generalizada del IVA en alimentos, medicinas, colegiaturas, libros y transporte.
- ?? No imponer nuevos o mayores gravámenes a las conquistas laborales y menos aún en materia de prestaciones sociales producto de históricos esfuerzos de los trabajadores de México.
- ?? Ampliar el universo de los trabajadores con ingresos bajos que pudieran quedar exentos del pago del impuesto sobre la renta.

En suma, impulsar una reforma fiscal socialmente viable, más equitativa y progresiva, así como económicamente suficiente para financiar más y mejores programas de desarrollo social y de apoyo a estados y municipios.

Luego de minuciosas revisiones y cuidadosas negociaciones y consensos entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, se logró aprobar lo siguiente:

- ?? Una reforma fiscal progresiva que evita lesionar a quien menos tiene: casi 50 mil millones de pesos son producto de ajustes al impuesto sobre la renta, y no a nuevas aplicaciones del impuesto al valor agregado.
- ?? Para las empresas se establece la tasa de causación al 35% y se reduce paulatinamente hasta alcanzar un nivel del 32% en el 2005.
- ?? Para el año 2002 se cancela la posibilidad de aplicar dividendos sobre la base del 5%, lo que junto con otras medidas en el mismo sentido, le permitirá al Fisco recaudar por lo menos 25 mil millones de pesos.
- ?? A partir de ahora, las empresas tendrán que absorber el subsidio conocido como crédito al salario, obligándose a pagarlo a todos sus trabajadores. Este mecanismo cuenta con los candados necesarios y suficientes para evitar la evasión y asegurar que los trabajadores verdaderamente reciban este beneficio. De ahí la importancia del nuevo Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario.
- ?? En personas físicas la tasa máxima se reduce del 40% al 35%, a la vez que se abandona el régimen cédular y se sustituye por uno de acumulación de todos los ingresos, a efecto de que cada quien pague de acuerdo a su real capacidad contributiva.
- ?? En promoción de las actividades agropecuarias y del transporte, el régimen simplificado se amplía de 4 a 10 millones de pesos, además de que se transforma y simplifica, dándose distintas opciones al contribuyente conforme se desarrolla.
- ?? En el caso de las personas que se dedican a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras se les exenta del impuesto sobre la renta, cuando obtengan ingresos que no excedan de 40 veces el salario mínimo. Asimismo, se simplifica el registro y pago de sus obligaciones fiscales.
- ?? Se incentiva el desarrollo de los mercados de instrumentos privados de deuda al eliminar la competencia desleal de los valores gubernamentales al estar ahora gravados.
- ?? En la enajenación de acciones en la Bolsa de Valores, se elimina la exención general para estar en condiciones de gravar grandes operaciones como las del tipo Banamex-Citicorp, pero sin afectar al pequeño inversionista.

Con el propósito fundamental de proteger la economía popular, y de cuidar que los sectores sociales de menores ingresos no fueran afectados en sus consumos esenciales, y considerando los requerimientos de recursos para financiar programas públicos y mayor inversión social, se actualizaron los denominados impuestos especiales, en aquellos rubros que inciden en productos cuyo consumo excesivo puede ser nocivo para la salud.

?? Para la industria fabricante de bebidas alcohólicas se modifica el régimen de cuota por litro por un esquema *ad-valorem*, con una tasa de 60%, frente a un promedio de 52.3% anterior.

?? En materia de tabacos, se eleva la tasa de cigarros con filtro de 100% a 105% y en populares de 20.9% a 60%, para llegar a una tasa única homologada de 110% en el año 2005.

En relación a los refrescos y bebidas similares, no se aplicará ningún gravamen especial a todos aquellos que sean producidos con azúcar de caña, sino exclusivamente y por excepción a aquellos que utilicen para su fabricación edulcorantes distintos del azúcar de caña. La producción de aguas naturales envasadas, así como de jugos y néctares de frutas están exentos del pago del impuesto.

En materia del impuesto telefónico y servicios conexos, es de aclararse ante diversas confusiones que se considera fueron inducidas por algunos de los sectores afectados, el nuevo impuesto no aplica en la telefonía básica local en todas sus modalidades; ni en la telefonía pública y rural; tampoco aplica en la larga distancia internacional ni en la larga distancia nacional de voz; así como tampoco en los servicios de interconexión y en el servicio básico de Internet.

No aplica para las comunicaciones de servicios de emergencia y tampoco aplica para los de telefonía celular, siempre que dicho servicio se preste a través de tarjetas prepagadas que incluyan hasta 200 pesos, fuera de los contratos regulares de servicios.

Y sólo se establece un 10% para los servicios de telefonía celular --excluyendo el servicio anteriormente señalado-- radiolocalización y radiotelefonía móvil, así como por los servicios de televisión restringida por cable o satelital.

Finalmente, el Senado de la República propuso gravar con un impuesto nuevo del 5% la venta de bienes y servicios suntuarios, sobre bienes o servicios que ya causaban el 15% del impuesto al valor agregado, esto es, que en la práctica la relación de bienes y servicios seleccionados estarán causando un impuesto global o sumado del 20%.

Con estas reformas y el efecto de la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, se posibilita al Ejecutivo Federal la recaudación de alrededor de 70 mil millones de

pesos, equivalente al 1.12% del PIB, casi 5 puntos porcentuales del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que él mismo envió a la Cámara de Diputados.

Cabe indicar que un monto de recursos tan importante no se había otorgado a administración alguna en por lo menos 30 años.

Así, en momentos de incertidumbre económica internacional se garantiza la estabilidad y crecimiento del país, se apoya el cumplimiento de las metas de gasto de carácter social y productivo del Gobierno y se fortalecen las finanzas estatales y municipales.

En suma, el Ejecutivo Federal tiene los elementos para impulsar el desarrollo y retomar la senda del crecimiento. Por ello, resulta evidente que no es prudente culpar ni al Congreso de la Unión y ni a ninguno de los Grupos Parlamentarios en el representado de obstaculizar la obtención de ingresos para que el Estado disponga de recursos que le permitan llevar adelante sus programas de desarrollo social y de gobierno.

**b) Contenido del Decreto Presidencial por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2002.**

El día 5 de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto Presidencial mediante el cual se realizan diversos ajustes a la Ley del Impuesto Especial sobre producción y Servicios, IEPS, a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, así como al Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios, de conformidad a las facultades que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política y el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación”.

Cabe indicar que en su Artículo Primero, el citado Decreto aborda el Impuesto Especial a los refrescos, señalando que, a fin de evitar que con motivo de la aplicación del IEPS a la enajenación o importación que se causa por la importación o la enajenación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidrantantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores para preparar estas mismas bebidas, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña, se aplique un trato desfavorable a esta rama de la economía, el Ejecutivo Federal establece su exención temporal, hasta el 30 de septiembre del año en curso.

El Artículo Segundo, se refiere a la reducción de la tasa del IEPS a las bebidas alcohólicas. En efecto, para evitar el contrabando y la producción clandestina o adulteración de las bebidas alcohólicas con graduación de más de 20º GL sujetas a partir del 1º de enero de 2002, a la tasa del 60%, se establece la exención parcial del pago de la citada contribución hasta en una sexta parte, de acuerdo a

lo que se señala en el subinciso 3 del inciso A), de la fracción I del artículo 2º de la Ley en la materia.

Para tales efectos, del Decreto señala la mecánica a seguir, así como el señalamiento para los contribuyentes que se acojan a la exención en cuanto a la aplicación de los créditos fiscales a que se refiere la fracción XII de la Ley de Ingresos.

El Artículo Tercero esta destinado a ampliar el apoyo que contempla la ley de Ingresos en vigor para el año 2002, para los tequileros. De esta forma, con el fin de apoyar de manera más decidida a esa industria y, en consideración al nivel de precios que reporta el agave, se establece en el citado Decreto que el estímulo contemplado en la fracción XII del artículo 17 de la Ley de Ingresos, se amplía de 4.00 a 6.00 pesos por kilogramo de agave tequilana weber azul.

Por lo que respecta al Artículo Cuarto, el Ejecutivo Federal aborda uno de los temas que mayor preocupación habían generado en el ánimo de los Legisladores, puesto que en términos de la legislación fiscal aplicable, el consumo de agua doméstica resultaba gravada con el Impuesto al Valor Agregado.

Por tanto y de acuerdo a diversas gestiones realizadas por la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, con el fin de no afectar la economía familiar, se resolvió establecer la exención total a los contribuyentes del pago del IVA que se causa por el servicio o suministro de agua para uso doméstico.

Finalmente, en el Artículo Quinto del Decreto, se establece un trato diferenciado del Impuesto Suntuario en las franjas fronterizas del país, dadas sus condiciones particulares con relación a las poblaciones limítrofes de Estados Unidos de América.

Así, para no afectar la actividad comercial en las zonas fronterizas del país, en virtud de que los consumidores residentes en dichas regiones pueden importar directamente los bienes por los que se paga el impuesto a la venta de bienes y servicios a que se refiere la fracción I, inciso a) del Artículo Octavo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, se establece eximir totalmente a los contribuyentes del pago del citado impuesto cuando se realice por residentes en el Estado de Baja California y en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, de conformidad a lo siguiente:

BIENES Y SERVICIOS SUJETOS AL IMPUESTO AL CONSUMO PARA RESIDENTES EN LA FRANJA FORNTERIZA NORTE DEL PAÍS. - Relación Original -		
Enajenación de bienes a)	Prestación de servicios b)	Uso o goce temporal c)
1) <del>Caviar, salmón y angulas (*).</del>	1) Instalación de techos móviles para autos.	1) Aeronaves, excepto fumigadores.
2) <del>Motos de 350c.m3; esquí tablas con motor y moto acuática; rines magnesio y accesorios; techos móviles para autos; aeronaves, excepto fumigadores.</del>	2) Los que permitan la práctica del golf, equitación, polo, automovilismo, náutica; cuotas de membresía por dichas actividades, así como el mantenimiento de tales instalaciones, los animales y equipo necesario.	2) Motocicleta de 350 de cilindrada, esquí y tablas motorizadas de oleaje.
3) <del>Perfumes, armas de fuego, artículos para acampar; Automóviles hasta de 15 pasajeros con valor de más de 250 mil pesos; prendas de vestir de seda o piel, excepto zapatos; relojes superiores a 5 mil pesos; T.V. de más de 25 pulgadas; T.V. pantalla plana y 25 pulgadas; equipo de sonido más de 5 mil pesos; computadoras y equipo de más de 25 mil pesos; agendas electrónicas; videocámaras; reproductor de audio y video de más de 5 mil pesos, y reproductor de discos compactos.</del>	3) Cuotas de membresía de restaurantes, centros nocturnos o bares de acceso restringido.	3) La Renta del numeral 3 del inciso a).
4) <del>Oro, joyería, orfobrería, piezas artísticas u ornamentales superiores a 10 mil pesos, lingotes de oro y medallas conmemorativas y monedas que no sean de curso legal, cuyo contenido mínimo sea de 80% y su venta sea al público.</del>	4) Bares, cantinas, cabarets, discotecas, restaurantes con bebidas alcohólicas, excepto cerveza y vino de mesa.  En servicios de hospedaje y alimentación y bebidas por un precio integrado, se considera como valor al 40% de la prestación.	
<del>La importación de estos bienes causa el impuesto del 5%.</del>	La <b>importación</b> de estos bienes causa el impuesto del 5%.	La <b>importación</b> bajo la modalidad de arrendamiento de estos bienes causa el impuesto del 5%.
(*) De acuerdo a la Ley del IVA en vigor, en el artículo 2º-A, fracción I, inciso b) estos productos están gravados a la tasa general, es decir, al 15%.		

Los contribuyentes que apliquen la exención que se menciona, no deben cobrar cantidad alguna por concepto del impuesto suntuario en la enajenación de los bienes referidos, siempre que sus locales o establecimientos estén ubicados en los lugares geográficos mencionados, o bien se realicen por conducto de comisionistas o personas que actúen por cuenta ajena, con locales o establecimientos en esos mismos lugares.

**c) Reacciones a la Reforma Fiscal y al contenido del Decreto Presidencial del 5 de marzo de 2002.**

**i) Reacciones a la Reforma Fiscal.**

Es evidente que los cambios de carácter fiscal como los realizados en diciembre pasado no pueden dejar satisfechos a muchos sectores de la sociedad, en particular a determinados grupos que se ven afectados directamente en sus intereses. La presión a la que fue sometido el Congreso de la Unión no tiene precedente. Sin embargo, supo mantenerse unido en torno a un trabajo que se considera correcto.

Ya se ha señalado con anterioridad que por lo menos en tres décadas, el producto de una reforma tributaria como la realizada en el 2001, no había rendido tantos recursos fiscales como los que ahora se prevé tendrá el Gobierno Federal, ello con independencia del comportamiento bueno o regular de nuestra economía, situación que rebasa las decisiones propiamente fiscales.

En efecto, debe tenerse presente que para lograr el monto suficiente de recursos fiscales adicionales, y aprobar un Presupuesto de Egresos de la Federación por consenso y reforzado, sin haber modificado el impuesto al valor agregado, en el cual se centraba la reforma presidencial propuesta en abril de 2001, fue necesario crear una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, tributo por medio del cual se obtiene el 44.3% de los ingresos fiscales del Estado.

Además de ello, se hizo necesario crear como optativo al Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, así como el Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios.

Adicionalmente, en materia de impuestos especiales, se establecieron dos nuevos, por un lado, el relativo a las telecomunicaciones, acotado a ciertos servicios, por el que se estima captar alrededor de 3 mil 831 millones de pesos y el correspondiente al uso de la fructosa en la industria refresquera, del cual más que un impuesto recaudatorio, tenía la misión de fortalecer el proceso de negociación de nuestro país con los Estados Unidos de América, en cuanto a dicho mercado y el correlativo a la exportación de azúcar mexicana.

Resulta evidente, que uno de los impuestos más polémicos ha sido el de la fructosa, del cual se hace una relatoría más precisa en el inciso que sigue.

Por su parte, en cuanto al impuesto a la telefonía y pese a las críticas que se han hecho, valdría la pena tener en cuenta dos situaciones. Por un lado, precisar que su aplicación no fue precipitada, pues tal y como lo relatan los distintos medios de comunicación, desde el mes de octubre del año pasado se sabía que se estaba

evaluando su aplicación, sus alcances y estructura, ante lo cual intereses muy poderosos ejercieron todo tipo de presiones para que no fuera aprobado.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que este impuesto no afecta el despeño del sector, el cual ha crecido a tasas históricas, sino que además es de los menos regresivos que se podrían haber aplicado, ya que únicamente se refiere a la telefonía celular bajo ciertas condiciones, así como al servicio de televisión por cable, servicios que, en última instancia, no tienen un impacto significativo en la productividad de las empresas ni tampoco afectan el nivel de vida de la población de ingresos bajos y medios.

ESTIMACION DE INGRESOS TRIMESTRALES DEL SECTOR PUBLICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002. (Millones de pesos)							
Concepto	Trimestres				Total 2002	Total 2001	Var. %
	1o	2o	3o	4o			
<b>A.- Ingresos Gobierno Federal</b>	<b>247 112</b>	<b>259 616</b>	<b>245 091</b>	<b>274 417</b>	<b>1 026 235</b>	<b>952 406</b>	<b>7.8</b>
<b>Impuestos</b>							
Renta	93 905	99 251	87 662	86 917	367 734	283 823	29.6
Valor agregado	55 576	56 791	54 881	56 490	223 738	207 236	8.0
Especiales	38 030	37 883	39 120	39 842	155 075	119 999	29.2
Importación	6 742	6 820	7 051	8 289	28 900	34 600	16.5
Otros	9 349	8 745	6 368	6 290	30 753	20 338	51.2
<b>Derechos</b>	<b>32 203</b>	<b>33 246</b>	<b>35 881</b>	<b>39 664</b>	<b>140 995</b>	<b>206 037</b>	<b>-31.6</b>
Extracción petróleo	20 534	19 533	21 598	24 332	85 997	116 304	-26.1
Extraordinario	7 585	9 346	10 130	11 179	38 240	71 490	-46.5
Adicional petróleo	410	360	392	407	1 569	292	436.9
Otros	3 674	4 008	3 762	3 745	15 189	15 950	-4.8
<b>Aprovechamientos</b>	<b>9 779</b>	<b>15 124</b>	<b>12 600</b>	<b>35 449</b>	<b>72 952</b>	<b>73 097</b>	<b>-0.2</b>
Desincorporaciones	0	7 000	4 000	27 500	38 500	23 550	63.5
Rendimientos exc.	0	0	0	0	0	5 309	-100.0
Remanente Banxico	0	0	0	0	0	0	--
Otros	9 779	8 124	8 600	7 949	34 452	44 237	-22.1
<b>Otros</b>	<b>1 528</b>	<b>1 755</b>	<b>1 328</b>	<b>1 478</b>	<b>6 089</b>	<b>7 274</b>	<b>-16.3</b>
<b>B.- Ingresos de organismos y empresas</b>	<b>88 873</b>	<b>90 498</b>	<b>98 995</b>	<b>100 262</b>	<b>378 628</b>	<b>350 090</b>	<b>8.2</b>
PEMEX	32 598	33 423	37 998	40 023	144 043	123 378	16.7
CFE	24 849	25 768	28 765	27 738	107 121	101 543	5.5
LFC	543	755	641	719	2 658	1 297	104.8
CAPUFE	264	450	449	428	1 591	5 103	-68.8
LOTENAL	239	136	304	301	980	1 062	-7.8
IMSS	24 480	24 267	24 690	24 675	98 112	95 366	2.9
ISSTE	5 901	5 698	6 147	6 378	24 124	22 340	8.0
<b>Total A+B</b>	<b>335 985</b>	<b>350 115</b>	<b>344 085</b>	<b>374 679</b>	<b>1 404 864</b>	<b>1 302 497</b>	<b>7.9</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 31 de enero de 2002.

De otra parte, tampoco puede soslayarse el efecto que produjo en la sociedad la aplicación del nuevo Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios, tanto por su falta de claridad, como por sus alcances económicos.

Nuevamente y a pesar de la guerra desatada en los medios contra las decisiones del Congreso de la Unión, se estima que, de perdurar este impuesto, implicará sumas adicionales importantes para el erario federal. No puede soslayarse que su aplicación ha causado muchos problemas administrativos, pero la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha venido aclarando diversas dudas a través de la publicación de sus misceláneas administrativas.

Por ello, resulta evidente para esta Comisión que en su oportunidad tendrá que evaluar la aplicación de este impuesto, así como la conveniencia de mantener otros, para que llegado el momento se tomen las decisiones más convenientes para el país y para el fisco federal.

Las presiones a las que ha sido sometido el Congreso en estos primeros meses del año podrían calificarse de históricas, pero también el monto de recursos que se esperan captar como producto de estas decisiones. Visto de otra forma, a mayores presiones mayor la profundidad de las reformas. Por ello, se estima necesario esperar a que esté más avanzado el ejercicio fiscal para normar las decisiones que habrán de tomarse sobre esta materia para el año 2003.

## **ii) Respecto al Decreto Presidencial del 5 de marzo de 2002.**

Derivado de la suspensión temporal en la aplicación del impuesto a los refrescos que utilizan fructosa, dado que ello implica impacto negativo a la industria azucarera mexicana, el 17 de abril la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio entrada a la solicitud de Controversia Constitucional presentada el viernes 12 de abril por diversos diputados federales.

La demanda va en contra del Decreto presidencial que, amparado en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, suspendió durante 7 meses —hasta el 30 de septiembre— la aplicación del 20% por concepto del IEPS a los refrescos elaborados con fructosa, el cual fue aprobado en diciembre de 2001.

Cabe indicar que la Suprema Corte rechazó suspender el Decreto en su totalidad, como lo solicitaron los legisladores, porque consideró que no hay fundamento para dejarlo sin efecto, mientras se determina si procede la Controversia Constitucional. El recurso legal interpuesto por la mayoría parlamentaria de oposición reclama la invalidez del citado Decreto por invadir la esfera constitucional de la H. Cámara de Diputados. El Ejecutivo Federal, a su vez, tiene un periodo de 30 días hábiles para responder y argumentar su decisión.

En caso de que la petición de los diputados sea rechazada, éstos pueden acudir al recurso de reclamación, que se llevaría otros 30 días hábiles para ser desahogado.

De otra parte, se considera importante señalar que, a partir del 15 de abril, el Gobierno Federal decidió suspender el cobro de cuotas compensatorias a la alta fructosa proveniente de Estados Unidos de América, pero establecerá un cupo de importación anual de sólo 148 mil toneladas para ese endulzante, a fin de compensar el acceso restringido, en esos mismos volúmenes, que da Estados Unidos al azúcar mexicana. Mediante la citada resolución, publicada en el Diario Oficial de la Federación, también se establece que las adquisiciones de fructosa excedentes del cupo deberán pagar un arancel de 210% bajo la cláusula de Nación Más Favorecida.

De esta forma, el Gobierno Federal señala que atiende el fallo emitido el 12 de abril por el panel del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, TLCAN, relativo al capítulo XIX, que le ordenó eliminar las cuotas compensatorias vigentes desde 1998, pero al mismo tiempo defiende los intereses de la industria azucarera nacional. Ello a la luz de las medidas adoptadas por los Estados Unidos que afectan las exportaciones mexicanas de azúcar.

CRONOLOGÍA DEL COMERCIO DEL AZUCAR	
1997, 14 de enero	La industria azucarera mexicana pide a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que inicie una investigación <i>antidumping</i> contra las importaciones de alta fructosa procedentes de los Estados Unidos.
26 de febrero	México, a través de la SE, anuncia en el Diario Oficial de la Federación el inicio de la investigación por prácticas desleales de comercio.
25 de junio	Se publica la resolución preliminar y se fijan cuotas compensatorias provisionales.
1998, 23 de enero	La SE publica la resolución final. Ratifica discriminación de precios y amenaza de daño a la industria azucarera mexicana, e impone cuotas compensatorias definitivas que van de 63.5 a 100.60 dólares por tonelada para la fructosa a grado 42 y de 55.57 a 175.50 dólares para la grado 55, según sea la empresa.
20 de febrero	Las compañías exportadoras de fructosa a México solicitan la instalación de un panel del capítulo XIX del TLCAN.
8 de mayo	El gobierno de Estados Unidos solicita consultas con su contraparte mexicana ante la OMC.
8 de octubre	El gobierno de Estados Unidos pide el establecimiento de un Grado Especial (GE) de la OMC por violaciones al acuerdo <i>antidumping</i> .
2001, 22 de junio	El Grupo Especial ratifica su resolución contra de México y se apela tal decisión.
10 de octubre	El panel del Capítulo XIX del TLCAN falla a favor de los Estados Unidos.
22 de octubre	México pide la apelación, la OMC resuelve que las cuotas compensatorias establecidas por México son ilegales.
28 de noviembre	México apela a la resolución del panel del TLCAN.
2002, 16 de abril	El panel del TLCAN falla definitivamente en contra de México y considera ilegales las cuotas compensatorias a la importación de fructosa.
Abril de 2002	Se levantan las cuotas compensatorias y el Gobierno Mexicano aplica un arancel del 210% a la importación de fructosa proveniente de Estados Unidos, aplicando el principio de Nación Más Favorecida.

De acuerdo al TLCAN, esta respuesta no podrá ser cuestionada ni estará expuesta a represalias legales de ningún tipo, pues no afecta ni discrimina los intereses de nadie, incluso de los productores de fructosa que operan en México.

En efecto, el panel del TLCAN, capítulo XIX, que analizaba el conflicto entre México y Estados Unidos de América en materia de fructuosa determinó el 15 de abril que las cuotas compensatorias que aplica México a ese endulzante son inconsistentes con los compromisos internacionales y le ordenó abrogar dicho impuesto en un plazo máximo de 30 días. Cabe indicar que dicho fallo se suma al emitido por un panel de la Organización Mundial de Comercio –OMC– que también determinó que México incumplió con el Código *Antidumping*, al imponer cuotas compensatorias a la fructosa procedente de Estados Unidos y, por tanto, abrió la posibilidad para que dicha nación aplique represalias en contra de otros productos mexicanos para compensar el daño que causó la sanción mexicana.

La resolución se dio porque México no logró demostrar la amenaza de daño a su industria del azúcar por parte de las importaciones de fructosa, por lo que las cuotas compensatorias, según la OMC, son inconsistentes con las disposiciones internacionales y legales que las rigen. En su cumplimiento, las exportaciones de fructosa estadounidense a México deben reactivarse libres de arancel y las fianzas depositadas y las cuotas pagadas por las ventas realizadas desde enero de 1998 tienen que ser devueltas a los importadores.

El nuevo esquema mexicano establece un cupo de importación de 148 000 toneladas para la fructosa de Estados Unidos, retroactivo al 10 de octubre de 2001 y vigente hasta el 30 de septiembre de 2002. El arancel de 210% que se aplicará a las importaciones excedentes de fructosa resultará en un valor de entre 55.37 dólares y 175.50 dólares por tonelada, que México aplicó desde enero de 1998.

De esta forma, en septiembre de 2002 el Gobierno Mexicano sabrá si Estados Unidos le amplía su cuota de azúcar para exportarla libre de arancel; también concluye la suspensión del impuesto a los refrescos con fructosa y avanzará el desarrollo del mercado de edulcorantes en el país.

**SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES  
SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO DE LA QUINCAGESIMA OCTAVA  
LEGISLATURA**

-- 15 de marzo al 30 de abril de 2002 --

**I. SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES**

**A. Consideraciones Generales.**

**Reunión de Trabajo del 8 de abril de Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, para conocer los motivos y alcances del recorte presupuestario de abril de 2002.**

**a) Presentación de los CC. Subsecretarios de Ingresos y de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Con el fin de coadyuvar a mantener el entorno de estabilidad y certidumbre que contribuirá a que la recuperación económica sea sostenida, y en cumplimiento de los Artículos 3 y 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002, el Dr. Carlos Hurtado, Subsecretario de Egresos, así como el C.P Rubén Aguirre P., Subsecretario de Ingresos, indicaron que durante la sesión de trabajo que el Gobierno procedería a ajustar el gasto público para compensar la disminución prevista en los ingresos públicos durante los dos primeros meses de 2002, ya que la administración está decidida a evitar un posible exceso del tope al déficit público establecido por el H. Congreso de la Unión para 2002.

En efecto, con base en cifras observadas para enero y febrero e información preliminar para marzo, el funcionario comentó que los ingresos presupuestarios en el primer trimestre serían inferiores en aproximadamente 17 mil millones de pesos respecto a los contemplados en el programa original y que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el pasado 31 de enero.

Los rubros de ingresos con mayores desviaciones, en relación con sus montos programados, resultan ser los derivados de la venta de petróleo en el exterior y, en general, la recaudación tributaria. Los primeros se estima serán inferiores al

programa debido a la combinación de dos factores básicos. Por un lado, los bajos precios del hidrocarburo que prevalecieron de noviembre 2001 a enero 2002, periodo que determina los ingresos asociados a la exportación de crudo en el primer trimestre del año y, en segundo lugar, la fortaleza del peso respecto al dólar.

<b>INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO</b>			
<b>PRIMER TRIMESTRE DE 2002</b>			
(Miles de millones de pesos)			
<b>Concepto</b>	<b>Programa</b>	<b>Estimado</b>	<b>Diferencia</b>
<b>Ingresos presupuestarios</b>	<b>336.0</b>	<b>318.9</b>	<b>-17.0</b>
<b>a) Petroleros</b>	<b>103.2</b>	<b>93.0</b>	<b>-10.1</b>
?? Gobierno Federal	70.6	58.6	-11.9
?? PEMEX	32.6	34.4	1.8
<b>b) No petroleros</b>	<b>232.8</b>	<b>225.9</b>	<b>-</b>
Gobierno Federal	176.5	168.8	6.9
?? Tributarios	161.6	148.0	-7.7
?? No tributarios	15.0	20.8	-13.6
Organismos y empresas	56.3	57.1	5.9

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, abril 2002, de la Comparencia de los CC. Subsecretarios.

En efecto, se adelantó que los ingresos por la venta de petróleo al exterior fueron inferiores a lo esperado porque los recursos que obtuvo el país por este concepto durante febrero fueron afectados desde diciembre del 2001, donde el precio promedio de la mezcla se ubicó en 14.29 dólares por barril, precio menor al promedio establecido en la Ley de Ingresos.

Asimismo, los ingresos totales fueron impactados porque la cotización del tipo de cambio del peso frente al dólar fue menor a la estimación de 10.10 pesos por dólar que se realizó para efectos del presupuesto, de esta forma se obtienen menores ingresos en pesos por cada dólar que ingresa al país para efectos del presupuesto, lo que se compara negativamente con los ingresos proyectados.

Por su parte, la recaudación tributaria se estima inferior al programa debido al menor dinamismo de la actividad económica durante el último trimestre del año pasado, en particular, por lo que toca al impuesto al valor agregado y suntuarios, y a los resultados de las empresas en el 2001 que se reflejaron en un menor pago definitivo del impuesto sobre la renta en marzo de este año.

No obstante ello, se permitió aclarar que es cierto que el repunte en las cotizaciones internacionales de petróleo en febrero y marzo les permite prever que los ingresos petroleros en el bimestre abril-mayo serán superiores en alrededor de 6 mil 900 millones de pesos al monto programado para dicho periodo.

De esta manera, la combinación de los menores ingresos presupuestarios por 17 mil millones de pesos proyectados para el primer trimestre y los mayores ingresos petroleros por 6 mil 900 millones de pesos asociados a la reciente recuperación en el precio del crudo, requiere de un ajuste al gasto por 10 mil 100 millones de pesos

para evitar exceder el tope de déficit público, garantizar un crecimiento estable y sostenido y evitar mandar señales negativas al mercado, en cuanto al comportamiento de las finanzas públicas.

Con ello, la política monetaria que viene aplicando el Banco de México y la de finanzas públicas convergen en un mismo sentido.

Para enfrentar esta situación, de pérdida de ingresos públicos respecto a lo programado, se reiteró que el Gobierno Federal ha decidido instrumentar medidas para generar ahorros en las entidades y dependencias que permitan reducir su gasto y se aclaró que dichas medidas eran adicionales a las previstas, en su oportunidad, en el Acuerdo que Establece las Disposiciones de Ahorro en la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2002, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero.

En concreto, los funcionarios señalaron que las nuevas medidas de ajuste se centraron en dos aspectos fundamentales:

- Primero, en una reducción de 2 mil 190 millones de pesos en el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, mejor conocido como el PAFEF, y
- Segundo, un ahorro adicional en gasto corriente en diversas dependencias y entidades por un total de 7 mil 910 millones de pesos.

GASTO PRIMARIO DEL SECTOR PUBLICO POR NIVEL INSTITUCIONAL Y ORDENES DE GOBIERNO (Miles de millones de pesos)					
Concepto	2001	2002		2/1	3/1
	Cierre (1)	Aprobado (2)	Modificado (3)		
<b>Gasto primario</b>	<b>1 142.3</b>	<b>1 256.9</b>	<b>1 246.8</b>	<b>4.2</b>	<b>3.4</b>
Ramos autónomos	23.9	26.5	26.5	5.0	5.0
Adefas	9.3	11.2	11.2	14.0	14.0
<b>Gasto federalizado</b>	<b>440.1</b>	<b>485.2</b>	<b>483.0</b>	<b>4.4</b>	<b>3.9</b>
Aportaciones a Estados y Municipios	210.7	225.7	225.7	1.5	1.5
Participaciones	195.6	219.2	219.2	6.1	6.1
Gasto reasigando y subsidios	33.9	40.3	38.2	12.8	6.6
<b>Poder Ejecutivo Federal</b>	<b>669.0</b>	<b>734.0</b>	<b>726.1</b>	<b>3.9</b>	<b>2.8</b>
Administración Pública Centralizada	280.3	318.6	314.1	7.6	6.1
Organismos y Empresas de control presupuestal	388.7	415.4	412.0	1.2	0.4

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, abril 2002.

De esta forma, se defendió la decisión tomada, en el sentido de reiterar que el gasto primario por órdenes de gobierno se estaba ajustando en 10 mil 100

millones de pesos, de los cuales el 78.3% corresponde al Poder Ejecutivo y el 21.7% al gasto federalizado, de forma tal que mientras el primero se reduce en 1.1%, el segundo lo hace en apenas 0.4%, para quedar en un total de 1 246.8 millones de pesos.

Se dijo que el ajuste que se realizará en el gasto público para compensar la caída de los ingresos no deberá afectar las metas sustantivas de los programas públicos, ni implicará disminución alguna en la cantidad y calidad de los servicios que el sector público federal provee a la sociedad, en particular, los de carácter social y de infraestructura.

Por último, se insistió en que al actuar de forma oportuna y responsable frente a la pérdida de ingresos, el Gobierno Federal refuerza su compromiso por preservar un entorno caracterizado por estabilidad de precios y cambiaria, así como por tasas de interés históricamente bajas, elementos fundamentales para lograr una recuperación sostenida de nuestra economía, que ya muestra los primeros indicios de recuperación.

Una actitud pasiva ante los menores ingresos públicos provocaría un mayor déficit fiscal, que se acompañaría de tasas de interés y de inflación al alza, de menores gastos en consumo e inversión de los particulares, de una menor generación de empleos y de un deterioro del salario real, todos ellos factores que deteriorarían la calidad de vida de la población y, ante tal desequilibrio, sería ineludible a la larga ajustar las finanzas públicas.

Pero ese ajuste, sin embargo, tendría que ser por un monto mucho mayor, puesto que se daría en un contexto no de fortaleza y certidumbre como el actual, sino de vulnerabilidad y pérdida de confianza acerca de las perspectivas del país.

Finalmente y de acuerdo a la normatividad aplicable, se indicó que la Secretaría de Hacienda informará a esta Soberanía de los ajustes en los términos de lo señalado en los artículos 21 y 74 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002.

Por otro lado, la Secretaría tiene 15 días para definir las dependencias y los rubros en los que recaerá el costo del ajuste.

En suma, la posición de los subsecretarios de Egresos e Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue el de justificar el recorte al gasto público al explicar que en marzo los ingresos presupuestales cayeron en 5 mil millones de pesos y que, aunque hubiera una reactivación de la economía, ésta podría ser menor a lo previsto y la captación de ingresos se quedaría corta, por lo que no se recuperarán los 17 mil 900 millones de pesos de caída en las percepciones del sector público.

**b) Principales observaciones y comentarios de los Legisladores**

Al comparecer ante las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, los legisladores que participaron con sus cuestionamientos respecto al sentido y oportunidad del ajuste presupuestal, lograron hacer que se reconociera por parte de la Secretaría de Hacienda que ésta cometió un error importante al haber subestimado la caída del PIB del cuarto trimestre del año 2001, siendo que la contracción real fue de poco más del doble, y como resultado de ello, los cálculos de los ingresos se hicieron con un Producto nominal mucho mayor, y esta falla en las proyecciones, le significó al fisco unos 8 mil millones de pesos de ingresos menos.

De otra parte, se pudo derivar de las intervenciones de que todavía los indicadores macroeconómicos no arrojan luces suficientes respecto a que sí se podrá cumplir con la cifra de crecimiento de 1.7% del PIB, situación que de ser cierta podría afectar los ingresos públicos y el gasto de una manera importante. De ahí que se hizo público por parte de las autoridades la posibilidad de un nuevo recorte para el segundo trimestre del año.

En materia de la importancia e incidencia de las contribuciones provenientes de los hidrocarburos, se plantearon cuestionamientos orientados a profundizar aún más en materia de precios de exportación, sus pronósticos de corto plazo, así como al volumen o nivel de la plataforma de exportación, dado que todo hace suponer una fuerte contracción en las ventas físicas del producto. Igualmente, se mencionó el grado de impacto que ha tenido la paridad cambiaria y su reciente nivel de apreciación en las operaciones de comercio exterior, particularmente en los ingresos petroleros.

También se aceptó que había otros caminos para recortar el gasto en lugar de bajar el presupuesto del PAFEF, que fue materia de un amplio debate y molestia por todos los legisladores, pero para las autoridades fiscales resultó ser el camino que les pareció más justo en términos de las atribuciones de gasto y las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno.

Algunos legisladores señalaron que el propio Decreto del Presupuesto, en su artículo 21, claramente expresa que para los ajustes hay la necesidad de realizar una valoración, es decir, jerarquizar qué partidas si se pueden recortar y qué otras no. Esto relacionado también con el hecho de que muy seguramente habrá de darse una caída importante en las participaciones federales, lo que afectará por una doble vía a las finanzas pública de los estados y, por ende, de la recuperación económica regional y el empleo.

De ahí, que se insista en la necesidad de estudiar reformas de fondo al Federalismo, y de que todos los Grupos Parlamentarios compartan este espíritu, a efecto de mejorar los esquemas facultativos de los estados, sus potestades, así como también sus responsabilidades en un nuevo escenario de Federalismo Hacendario.

Por cuanto a las estimaciones de ingresos, se indicó que debió de ser un grave error el haber hecho caso omiso de que el pago extraordinario que realizó PEMEX respecto del impuesto al valor agregado, fuera contemplado dentro de las bases que se utilizaron para elaborar la proyección de ingresos para el 2002. Por ello, consideraron que el sistema de planeación de la Secretaría dista mucho de ser eficiente y efectivo en sus cálculos.

En el mismo sentido, se hicieron cuestionamientos sobre la verdadera posibilidad de que se logre alcanzar la meta de los 38 mil 500 millones de pesos que se tienen contemplados en la fracción XIX, del artículo 1º, de la Ley de Ingresos, relativa a las desincorporaciones y, en caso negativo, cuál podrá ser su comportamiento, a efecto de prever la necesidad de realizar un segundo recorte al gasto. Casos como los de las líneas aéreas mexicanas y del sector financiero siguen generando muchas interrogantes.

También se plantearon preguntas orientadas al comportamiento de los nuevos impuestos especiales y, en particular, el de lujo por la venta de bienes y servicios, ya que ante la insuficiencia de ingresos, el Ejecutivo ha tomado medidas orientadas para reducirlos más, como en el caso del impuesto a la fructuosa, el cual fue suspendido temporalmente.

Sobre el tema, otros legisladores orientaron su intervención en señalar la estabilidad en el ejercicio del gasto y, en consecuencia, la estabilidad de las proyecciones, al manifestar su oposición al nuevo impuesto al consumo suntuario, sobre el cual no versan solamente críticas de muchos de ellos, sino que también su comportamiento recaudatorio dista mucho de lo originalmente previsto, haciéndolo prácticamente irrelevante, máxime si se toma en cuenta su transitoriedad.

De otro lado, se señaló la aparente paradoja a que se enfrenta el país entero de que, en una primera instancia, el Gobierno Federal procede a realizar recortes, así como programas de austeridad y luego, autoriza operaciones de prepago de la deuda externa, cuando en situaciones especiales y ante la falta de disponibilidad de recursos, las alternativas para obtenerlos se reducen de manera sustancial.

En materia de atribuciones del Ejecutivo Federal para reducir el gasto se indicó que los legisladores deberán de trabajar más en este tema, para evaluar hasta dónde resulta conveniente realizar cambios. Asimismo, se estimó impostergable que la Cámara de Diputados aborde de inmediato alguno de los temas pendientes dentro del presupuesto, como podría ser la fiscalización de los recursos asignados al Ramo 33 y la descorporativización del propio Presupuesto de Egresos, al igual que las facultades de ajustar discrecionalmente el Presupuesto, puesto que ello pareciera ser que se usa como un arma política para revertir las decisiones que toma incluso la propia cámara de Diputados.

Por su parte y después de amplias deliberaciones, los legisladores de todos los partidos políticos representados en esta Soberanía, llegaron unánimemente a un acuerdo inédito, de firmar en el seno de las Comisiones Unidas un exhorto, que se deberá entregar al C. Presidente de la República por conducto del Secretario de Hacienda, con el objeto de que revierta la decisión de recortar los recursos del PAFEF y aplique otras medidas de ajuste al gasto corriente.

Finalmente, se convino en esperar el plazo legal que marca el propio Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para conocer los ajustes que aplicará el Ejecutivo Federal al gasto corriente, y en esas condiciones estar en condiciones de realizar las observaciones pertinentes.

### **Desarrollo de la mesa redonda sobre Reformas al Código Fiscal de la Federación realizada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.**

Como resultado de las múltiples reuniones del Grupo de Trabajo creado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público para analizar las actualizaciones al Código Fiscal de la Federación, así como al Servicio de Administración Tributaria desde mayo del año 2001, y bajo la coordinación de los CC. Diputados Jorge A. Chávez Presa y Fernando Pérez Noriega, el día 10 de abril del 2002 se desarrolló en las instalaciones del Instituto Tecnológico Autónomo de México –ITAM–, una mesa redonda con el propósito de enriquecer el proyecto de dictamen que se ha venido conformando con el producto de dichos trabajos.

En efecto, dada la importancia del Código Fiscal de la Federación como el marco que norma y regula la relación entre la autoridad tributaria y los contribuyentes, se consideró necesario la realización de una mesa redonda con especialistas en la materia a fin de puntualizar algunas de las preocupaciones que aún quedan pendientes sobre dicho tema.

Cabe indicar que los objetivos de la mesa redonda se orientaron a identificar los principales aspectos del marco normativo en vigor que obstaculizan una relación más eficiente, transparente y menos discrecional, a efecto de elevar el grado de certidumbre que debe privar entre los contribuyentes y la propia autoridad.

Asimismo, se buscó retomar las propuestas viables que fueron planteadas en los trabajos previos, a efecto de que éstas se puedan reflejar en una legislación que permita lograr mayores beneficios tanto para el erario federal, como para el contribuyente. A la vez, con la exposición de los especialistas invitados, tanto del área penalista, como del fiscalista, economía y de la política, se buscó enriquecer el criterio y el trabajo legislativo que se ha venido desarrollando con miras a la elaboración de un dictamen final más integrado y consistente con los propósitos

que se pretende alcanzar, el cual deberá ser presentado al Pleno en el siguiente Periodo Ordinario de sesiones.

Los cuatro principios rectores que desde el inicio de los trabajos han guiado a los legisladores participantes en este grupo específico han sido el de la seguridad jurídica para los contribuyentes; la seguridad jurídica para la recaudación; la simplificación administrativa para el fácil cumplimiento de las obligaciones fiscales y, en cuarto término, la mayor eficiencia o reducción de costos en la recaudación, a fin de sufragar en mejores condiciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

De esta forma, la mesa redonda realizada durante un solo día, se desarrolló al tenor de cinco partes –presentación, así como los temas penal, el contable, la jurídico fiscal y, al final, un resumen y conclusiones.

A esta reunión fueron invitados tanto Diputados como Senadores vinculados a las Comisiones que tienen bajo su responsabilidad este tipo de temas, así como autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Como ponentes invitados asistieron los Licenciados Mario Becerra, Jorge Covarrubias, Luis Manuel Pérez, Eduardo Ramírez Lozano, Felipe Gómez Mont, Juan Velázquez, Jesús Zamora Pierce, así como el Doctor Herbert Bettinger Barrios.

## **B. Puntos sobresalientes de los Dictámenes elaborados por la Comisión y aprobados por el Pleno.**

### **1.- En materia de las reformas y adiciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**

Las reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro abren la posibilidad para que cualquier trabajador, pese a no estar inscrito en un régimen de seguridad social, pueda realizar aportaciones a una AFORE a efecto de acumular recursos destinados a financiar su pensión o la de sus beneficiarios.

Con ello, el trabajador independiente tendrá la posibilidad de contratar para el futuro una Renta Vitalicia, un Retiro Programado y en su caso, un Seguro de Sobrevivencia; el que sus ahorros sean invertidos en condiciones de seguridad y rentabilidad, y que tenga rendimientos superiores a los que obtendría invirtiendo sus ahorros de forma individual.

Se propone abrir la posibilidad para que los fondos de pensiones y jubilaciones, primas de antigüedad, de ahorro personal, así como de cualquier otro tipo de recursos que sean aportados como una prestación laboral a favor de los trabajadores de empresas privadas, dependencias o entidades públicas federales, estatales o municipales, puedan ser manejados por una AFORE.

El beneficio que con ello se obtiene es que los recursos destinados a la pensión del trabajador puedan administrarse con base en registros o cuentas individuales, sin incurrir en los altos costos que esto significa. Además, al administrar más recursos se pueden generar economías de escala, es decir, reducir costos administrativos y de operación sin afectar el rendimiento para los trabajadores.

Los trabajadores –aún cuando no estén inscritos al IMSS– podrán abrir cuentas individuales para que sean administradas por una AFORE y efectuar aportaciones voluntarias, mismas que podrán retirarse después de seis meses si así lo desean o mantenerse invertidas para el momento del retiro. Con ello, el trabajador ahorra de acuerdo a sus posibilidades y obtiene intereses superiores a los que le daría cualquier instrumento de ahorro a su alcance en lo individual.

Al igual que ocurre con los valores gubernamentales denominados en dólares que pueden ser adquiridos por las AFORES, en esta reforma se aclara de manera expresa –dando mayor certeza jurídica y utilizando el mismo criterio de emisor–, que los papeles emitidos por las entidades constituidas en México y que estén denominados en moneda extranjera puedan ser adquiridos por las administradoras, sin que se incumpla la disposición respectiva. Esto reviste especial importancia para el financiamiento de proyectos estructurados de infraestructura en el sector energético, por citar un ejemplo.

Por cuanto al régimen de comisiones, se establece la autorización de la estructura de comisiones de las AFORES por parte de la Junta de Gobierno de la CONSAR, dándose mayores facultades a la CONSAR para incidir en las comisiones que se cobran, al establecer por una parte, que su Junta de Gobierno autorice estas comisiones, y por otra, que pueda emitir criterios o recomendaciones sobre las mismas.

En caso de fusión de AFORES, prevalecerá el régimen de comisiones que sea el más barato para el trabajador.

Se establece que el porcentaje de comisiones sería el factor determinante para canalizar los recursos de aquellos trabajadores que no opten por ninguna de las administradoras que participan en el mercado.

Durante los 4 primeros años de funcionamiento del nuevo sistema de pensiones, los recursos de los trabajadores que no eligieron AFORES se mantuvieron en una Cuenta Concentradora, administrada por Banco de México a nombre del IMSS. A partir de julio de 2001, las cuentas individuales de los trabajadores que no elijan AFORE son asignadas por la CONSAR.

Al establecer en Ley que el aspecto comisiones fuera el único criterio que se tomará en cuenta para las próximas asignaciones, lo que se buscaría es promover a una mayor competencia entre las distintas Administradoras y contribuir a la baja de comisiones.

Con el único propósito de que exista mayor información y control de los sistemas de ahorro para el retiro, coadyuvando en las labores que lleva a cabo la CONSAR, se crearía un organismo tripartito que podría proponer a los Consejos de Administración de las distintas AFORES las medidas que considere necesarias para garantizar los intereses de los trabajadores.

--Se crea el Consejo Nacional del Sistema de Pensiones, integrado por 18 miembros (6 representantes de los trabajadores, 6 de los patrones y 6 de las administradoras).

--Su función será la de conocer las políticas de administración de las cuentas individuales, de inversión de los recursos de los trabajadores y de las comisiones que cobren las distintas administradoras.

Se determinó ampliar el régimen de Inversión de las SIEFORES. La Ley del SAR establece que el régimen de inversión de estas sociedades debe procurar la mayor rentabilidad y seguridad para el ahorro del trabajador. El invertir estos recursos en muchos instrumentos y en diversos sectores económicos, contribuiría al logro de este objetivo.

Atendiendo a este principio, y luego de analizar distintas propuestas para modificar el régimen de inversión, se propone eliminar el listado de instrumentos en los que las SIEFORES pueden invertir, estableciendo que estas sociedades deberán operar con valores, documentos y demás instrumentos que se establezca en el régimen de inversión.

Así, las SIEFORES deberán operar con valores, documentos, efectivo y los demás instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión que establezca la CONSAR. A su vez, la Comisión, oyendo la opinión del Comité de Análisis de Riesgos, podrá prohibir la adquisición de valores cuando éstos representen riesgos excesivos.

En materia de adquisición de Valores Extranjeros, las SIEFORES podrán invertir hasta un 20% de su activo total en valores extranjeros. Durante el primer año de vigencia de las reformas el límite antes mencionado será de 10% y durante el segundo año de vigencia de 15%. Además, se informará semestralmente al Congreso de la Unión sobre la cartera de valores de las SIEFORES. En esta información se incluirá lo relativo a la adquisición de valores extranjeros.

Por cuanto a las Aportaciones Complementarias y de Ahorro Voluntario, se resolvió que con el propósito fundamental de incrementar el monto de la pensión

del trabajador, se crearía un nuevo tipo de aportación que se depositaría en una subcuenta específica denominada “de aportaciones complementarias de retiro”.

El trabajador libremente podría realizar este tipo de aportaciones pero, a diferencia de las de ahorro voluntario, sólo podría retirarlas con los recursos de la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, es decir, cuando se jubile. La cuenta individual del trabajador se integrará además, de la subcuenta de RCV o fondos de previsión social, de la de vivienda (en el caso de los trabajadores afiliados al IMSS) y la de aportaciones voluntarias, por una de aportaciones complementarias de retiro, destinada a completar su pensión o a retirarla en una sola exhibición conjuntamente con los recursos destinados a financiar la pensión del trabajador.

En el caso de los trabajadores afiliados al IMSS y previo consentimiento de éstos, los recursos acumulados en la subcuenta de aportaciones voluntarias podrían transferirse a la subcuenta de vivienda. Dichos recursos podrían ser aplicados para la obtención de un crédito del INFONAVIT.

Esta transferencia podrá realizarse en cualquier momento, aún cuando no haya transcurrido el plazo mínimo para disponer de ellas, el cual será de 2 meses y el trabajador podrá retirarlas en todo caso a los 6 meses de su depósito.

Finalmente, en materia de mayor información a los trabajadores y al Congreso para la toma de decisiones, la CONSAR deberá informar continuamente sobre las comisiones que aplican las AFORES en un lenguaje sencillo y accesible que permita a los trabajadores conocer quién cobra las comisiones más bajas del mercado, y se estableció que en un plazo no mayor de 12 meses, la CONSAR deberá presentar un diagnóstico sobre la estructura actual de las comisiones, las ventajas y desventajas de cada tipo de comisión, así como su efecto en el rendimiento de las cuentas individuales de los trabajadores.

## **2.- En materia de las reformas y adiciones a la Ley Aduanera**

Este es un tema que tomó prácticamente tres años en encontrar finalmente una solución justa y necesaria para los residentes de nuestra franja fronteriza norte y la cual ha sido apoyada por legisladores de todos los Grupos Parlamentarios, derivada de estudios y foros de consulta que en su oportunidad fueron realizados.

El objeto de las reformas y adiciones es el de establecer las condiciones necesarias para la importación por “personas físicas” de vehículos automotores usados, destinados a permanecer de forma definitiva en la franja fronteriza norte del país, y en los Estados de Baja California, Baja California Sur, la región parcial del Estado de Sonora, así como en el Municipio fronterizo de Cananea.

Derivado del análisis de la Minuta, se concluyó en que no existen razones suficientes para que la importación de vehículos usados y que están destinados a permanecer en dichas zonas solamente pueda ser realizada por las empresas comerciales, conocidos como “loteros”, ya que se ha constatado que ello se ha traducido en mayores precios y problemas de oferta y disponibilidad de unidades, vía un inadecuado control de los permisos de importación.

Además, se demostró que el Gobierno también deja de percibir una suma importante de ingresos con la situación prevaleciente por concepto de pago de tenencia y demás impuestos, al limitarse la posibilidad de compra sólo a través de loteros.

En cuanto a las características de las unidades sujetas a importación por los residentes

- ?? Deben ser de 5 o más años modelo anteriores a la fecha en que se realice la importación;
- ?? Deberán de contar con determinadas características, tales como tener un valor que no exceda de los 12 000 dólares, no ser vehículos deportivos, de lujo y convertibles;
- ?? Contar con la constancia que acredite que cumplen con las normas técnicas de emisión máxima permisible de contaminantes en su país de origen, y
- ?? Además, las personas físicas que pretendan efectuar la importación deberán acreditar, entre otras cosas, su ciudadanía mexicana y su residencia en la franja y regiones fronterizas.

En suma, el objeto de las reformas es el de permitir a las personas físicas residentes en la frontera norte la compra directa de sus unidades, sin la necesidad de contar obligadamente con intermediarios.

### **3.- En materia de la emisión de una nueva moneda de plata de la Serie Libertad”, conforme a la Ley Monetaria**

Desde principios de los años ochenta el Banco de México ha acuñado diversas monedas de oro y plata bajo el programa denominado “Serie Libertad”, conservando siempre como motivo principal y característico el de una “victoria alada”, situación que la ha hecho sumamente atractiva en el mercado interno y competitiva en los mercados numismáticos internacionales.

La emisión que ahora se propone para continuar enriqueciendo esta Serie, tiene como tema de primer plano la victoria alada y como fondo un paisaje de los

volcanes de Iztaccíhuatl y el Popocatepetl. Al reverso, tiene una serie de escudos que han sido usados a través de nuestra historia.

Dentro de las principales características generales de la emisión de la nueva moneda, destacan:

- ?? Emisión estimada de 5 000 piezas con contenido de 32.15 onzas de plata fina cada uno y de un diámetro de 11 centímetros.
- ?? Su valor aproximado de venta, a cotización actual de la onza de plata, sería de 1 865 pesos.
- ?? El requerimiento de plata para su acuñación en la Casa de Moneda de México es de 5 toneladas, equivalente a 160 750 onza de plata.
- ?? El 70% se distribuiría en el mercado nacional, a través de la banca, y el otro 30% en el extranjero, vía los canales tradicionales de empresas especializadas.

#### **4.- En materia de las reformas y adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito y de las Leyes Orgánicas de la Banca de Desarrollo.**

Los principios rectores que motivan las reformas que hoy proponemos al marco jurídico aplicable a la Banca de Desarrollo son:

- ?? Crear incentivos encaminados a la permanencia y fortalecimiento del patrimonio de las instituciones,
- ?? Aumentar las facultades de los Consejos Directivos, con la correspondiente responsabilidad de los consejeros,
- ?? Otorgar mayor autonomía de gestión a la Banca de Desarrollo, y
- ?? Mayor transparencia y rendición de cuentas más oportuna.

De otra parte, se deja asentado explícitamente en el Dictamen dos aspectos que son importantes de considerar:

- ?? Los cambios que se realizan al marco jurídico son un paso necesario y en la dirección correcta, pero es una realidad que la Banca de Desarrollo en México exige un cambio profundo, sobre el cual esta Soberanía deberá continuar trabajando, y
- ?? Se decidió no abordar las reformas que se proponían originalmente a la Ley Orgánica del Sistema Banrural, en razón a su problemática particular, que en los próximos meses se habrá de analizar a detalle.

En tal sentido, las reformas se centran en:

- ?? Ampliar la capacidad de respuesta de la Banca de Desarrollo para que ofrezca servicios eficientes, fomente y fortalezca a los intermediarios financieros y amplíe la cobertura de éstos.
- ?? Modernizar y hacer más eficiente su administración, a través de diversas modificaciones, que inciden principalmente en la forma de integración de sus órganos de gobierno, de sus facultades, en la creación de órganos colegiados complementarios que permitan mejorar su operación y garantizar su funcionamiento, en su modernización administrativa de las mismas, así como en la incorporación de mejores prácticas corporativas, entre otras.

Estas propuestas se inscriben en los siguientes ordenamientos:

**i) Ley de Instituciones de Crédito:**

- ?? Se establece en ley la obligación de las instituciones de preservar y mantener su capital y garantizar la sustentabilidad de su operación, a efecto de evitar los subsidios o transferencias de recursos fiscales para su saneamiento.
- ?? En el marco de un sano desarrollo de las instituciones de banca de desarrollo y con el objeto de lograr su modernización administrativa, no será necesaria la autorización de la Secretaría de Hacienda en materia de programas operativos y financieros, trasladando dicha facultad a los consejos directivos de las instituciones mencionadas.
- ?? Conforme a lo anterior, la Secretaría de Hacienda solo deberá autorizar los límites de endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto al sector público y privado y los límites de intermediación financiera que les fije la propia Secretaría.
- ?? También se les exime de pedir autorización para el establecimiento, reubicación o clausura de sucursales, agencias y oficinas nacionales.
- ?? Asimismo, se les exime de requerir la autorización de las Secretarías de Hacienda y Gobernación para sus programas de publicidad.

Con estas modificaciones se busca que la Banca de Desarrollo ejerza su plena autonomía en todo lo relativo a su régimen interno, pero siempre dentro de ciertos límites de endeudamiento y financiamiento que permitan a las autoridades financieras conservar los equilibrios macroeconómicos y no se afecten las finanzas públicas.

- ?? Se incorpora la obligación de que sus programas de trabajo deberán formularse conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, así

- como del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) y demás planes sectoriales.
- ?? Se incorpora la obligación de que cada banco elabore su propio programa institucional (estratégico) y que dentro del mismo se deba hacer referencia a la forma en que se coordinarán con otros bancos de desarrollo.
  - ?? Se establece la obligación de que las sociedades nacionales de crédito proporcionen la mayor información posible sobre su situación financiera y sus operaciones a través de los medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología que esté a su alcance, incluyendo la relativa a cualquier contingencia, incluyendo las derivadas del otorgamiento de garantías y laborales.
  - ?? Se incorpora en ley la obligación de los consejeros de protestar el cargo, a través de documento firmado por los mismos, en donde consten las obligaciones y derechos derivados de tal cargo.
  - ?? Se crea el Comité de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional como un órgano auxiliar del Consejo Directivo creado con el propósito de que opine en materia de política salarial, políticas de selección, reclutamiento, capacitación, ascensos, promociones, separación anticipada y jubilación.
  - ?? La reflexión es que los salarios por sí mismos, no son un instrumento suficiente para arraigar al personal, sino que se requieren una serie de instrumentos que trabajen de manera coordinada entre sí para lograr dicho fin. El propósito es tener instituciones de Banca de Desarrollo más sólidas y profesionales.
  - ?? Para enfatizar la importancia del Comité de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional, éste estará integrado, además del Director General, por un consejero independiente, un experto en materia de recursos humanos, los Subsecretarios de Egresos y de Hacienda y Crédito Público, así como el de Desarrollo y Simplificación Administrativa de la SECODAM, y un representante de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con voz pero sin voto.
  - ?? Se le otorgan plenas facultades al Consejo de Administración sobre estas materias, sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y de la Secodam.
  - ?? Las instituciones de Banca de Desarrollo constituirán un fideicomiso mediante aportaciones realizadas conforme al saldo insoluto de su pasivo. Su propósito es fortalecer el capital de los bancos, a fin de que sean éstas las primeras que hagan frente a eventuales contingencias y eviten así afectar al Erario Federal.
  - ?? Será la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y no la Secretaría de Hacienda la que determine la cuota al millar sobre la que se calcularán las

aportaciones. Esto en función de que es la citada Comisión, quien supervisa y busca establecer con claridad que las reservas sean suficientes.

- ?? A fin de disminuir carga administrativa de la Banca de Desarrollo se consideró necesario que SECODAM no supervise las operaciones de carácter estrictamente bancario y con ello aligerar las cargas de trabajo y eliminar duplicidades.
- ?? Se incorpora un nuevo capítulo sobre las obligaciones de la Banca de Desarrollo de informar al Congreso de la Unión sobre diversos temas, dentro de los que destacan el monto de las transferencias y/o subsidios que reciban, así como los gastos que pudieran implicar el uso de recursos fiscales.
- ?? Se adiciona en ley la obligación de proporcionar al Congreso de la Unión, la información relativa a las contingencias laborales, así como cualquiera otras que puedan poner en riesgo la estabilidad financiera de las instituciones de Banca de Desarrollo, lo cual tiene por objeto que la operación de estos bancos tienda a una total transparencia, eficiencia y se evite el constante uso de recursos fiscales.
- ?? Al incorporarse en la Ley de Instituciones de Crédito estas disposiciones, se eliminaron los artículos relativos a este tema en cada una de las leyes orgánicas de las instituciones de Banca de Desarrollo.

## **ii) Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos:**

- ?? Se modifica la forma de integración del consejo directivo ampliando a trece el número de consejeros, destacándose que se elevó a cinco el número de consejeros que representarán a la serie "B" de certificados de aportación patrimonial, con el objeto de proporcionar a los Gobiernos de los Estados y Municipios verdadera representación en el Consejo Directivo de BANOBRAS.
- ?? En el caso específico de BANOBRAS se propuso la creación de los Consejos Consultivos Estatales, órganos que permitirán coadyuvar al consejo directivo a captar y conocer las necesidades regionales de apoyo y financiamiento a los sectores a los que se dirige BANOBRAS, así como dar seguimiento a los programas del banco y realizar propuestas sobre éstos con el objeto de cubrir dichas necesidades.
- ?? Se crea el Consejo Consultivo Nacional en donde tendrán participación los 31 Gobernadores de los Estados, así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de que BANOBRAS continúe con su apoyo al fortalecimiento del Federalismo y a su vez conozca por voz de los representantes de todas las entidades federativas del país, las necesidades de financiamiento y asistencia técnica a nivel nacional, con el objeto de que sus

programas se ajusten dentro del marco legal aplicable, buscando cubrir dichas necesidades dentro del ámbito de su competencia.

### **iii) Leyes Orgánicas de la Banca de Desarrollo en general:**

Cabe agregar que en el caso de las demás leyes orgánicas de la Banca de Desarrollo, se efectuaron diversas propuestas de modificaciones que deben comentarse de forma general, toda vez que éstas fueron aplicadas para todas las instituciones:

- ?? En atención a que se incorporó en la Ley de Instituciones de Crédito la obligación de las sociedades nacionales de crédito de proporcionar al Congreso de la Unión diversa información sobre su situación operativa y financiera, se considera conveniente evitar duplicar la norma en cada una de las leyes orgánicas de dichas sociedades.
- ?? Se estableció en cada una de las leyes orgánicas, que el consejo directivo de cada institución debe contar con consejeros independientes, con el objeto de procurar una mayor transparencia e imparcialidad en la toma de decisiones de dicho órgano colegiado, buscando la incorporación de sanas prácticas corporativas.
- ?? En ese mismo contexto, se propone incorporar en los referidos ordenamientos jurídicos, los impedimentos para desempeñar los cargos de consejeros serie "A", "B" e independientes, así como Director General en las instituciones de banca de desarrollo, con lo que se busca evitar posibles conflictos de intereses y comprometer en un momento determinado la operación del banco.
- ?? Con el fin de ampliar la red de servicios correspondientes a la venta de billetes de depósito, se eliminó la exclusividad de esta actividad reservada a Nacional Financiera, para que también la preste el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
- ?? En el caso del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, se le otorga la facultad de ser depositaria de títulos, valores o sumas en efectivo que tengan que hacerse por o ante las autoridades administrativas o judiciales Federales o del Distrito Federal, así como las sumas de dinero, títulos o valores que éstas secuestren, aprovechando su infraestructura a efecto de brindar una cobertura nacional en relación a este tipo de servicios, mismos que hasta este momento solo realiza Nacional Financiera.
- ?? Finalmente en el caso de Sociedad Hipotecaria Federal se consideró necesario clarificar la temporalidad de la garantía del Gobierno Federal a efecto de que no implique un costo mayor para dicha institución, en los términos en que actualmente está redactado el artículo Segundo Transitorio de su Ley

Orgánica, estableciéndose que a partir del 1º de enero del 2014 las nuevas obligaciones que suscriba no contarán con dicha garantía.

### **5.- En materia de las reformas y adiciones a la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la Ley Federal de Derechos**

El propósito de las reformas es el de precisar que los ingresos por concepto del cobro de derechos federales en materia de servicios consulares se destinarán a un fondo que deberá apoyar la prestación de determinadas actividades y servicios, complementando los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos.

También se determinó que era necesario para su adecuada y transparente aplicación, que la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá establecer conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la normatividad que regule su ejercicio

## **DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.**

***Fecha de presentación:*** 5 de abril del año 2001.

***Presentada por:*** Ejecutivo Federal y otras iniciativas de diputados de diversos Grupos Parlamentarios.

***Fecha de aprobación:*** 24 de abril de 2002.

***Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación:***

### **A) Exposición de Motivos.**

A las Comisiones Unidas de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social le fueron turnadas entre el 15 de abril de 1999 y el 26 de marzo de 2002, para su estudio, análisis y elaboración de dictamen, nueve Iniciativas Reformas y Adiciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, mismas que fueron presentadas por diversos Diputados representantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, así como del Revolucionario Institucional, incluyendo dentro de éstas la entregada por el Ejecutivo Federal el 5 de abril de 2000.

Debe recordarse que en 1996 se aprobó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con el propósito de regular, en forma congruente con la Ley del Seguro Social, el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, así como a los participantes en los mismos y la administración y destino de los recursos correspondientes a la cuenta individual prevista por la mencionada Ley del Seguro

Social y por la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Hoy, ante las diversas Iniciativas presentadas, y analizadas, resulta necesario llevar a cabo adecuaciones que propicien el mejor y más eficiente funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y de la ley que los regula.

A) Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro presentada por el C. Diputado José de Jesús Montejo Blanco del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el día 15 de abril de 1999, turnada a las Comisiones Unidas de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social.

Esta Iniciativa propone establecer en Ley el periodo de información que debe comprender el estado de cuenta que las administradoras de fondos para el retiro –AFORES– envíen a los trabajadores y su contenido mínimo, que los estados de cuenta que presenten saldo cero no tengan ningún valor jurídico, así como la obligación de que las administradoras de fondos para el retiro informen a los trabajadores cuando entren en estado de fusión, disolución, liquidación o quiebra.

Una vez consideradas las propuestas contenidas en esta Iniciativa se encontró que gran parte de éstas ya forman parte del marco jurídico de los sistemas de ahorro para el retiro expedido por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro –CONSAR– en ejercicio de sus facultades legales. Por lo que se refiere a la propuesta de eliminar el valor jurídico de los estados de cuenta que presenten saldo cero, se considera que efectivamente pueden existir cuentas individuales de trabajadores que se hayan registrado en una AFORE pero que las mismas no hayan recibido ninguna aportación, por lo que se estaría actuando indebidamente al negarle validez jurídica.

B) Iniciativa de Reformas a los artículos 177 y 190 de la Ley del Seguro Social, 90 Bis-O de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 83 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro presentada por el C. Diputado José Ángel Frausto Ortiz del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el día 14 de diciembre de 1999, turnada a las Comisiones Unidas de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social.

Propone que se homologuen las semanas cotizadas bajo los regímenes previstos en la Ley del Seguro Social –IMSS– y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de forma tal que para determinar el derecho a pensionarse de un trabajador se consideren los periodos de cotización bajo los dos regímenes mencionados independientemente de cual sea el instituto de seguridad social que otorgue la pensión.

Al respecto se considera que la homologación de los periodos de cotización entre el IMSS y el ISSSTE es un tema que por su relevancia merece ser analizado dentro de una revisión integral a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dada la gran cantidad de trabajadores

que cotizan a este último instituto que han estado sujetos también al régimen de la Ley del Seguro Social.

C) Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro presentada por el Ejecutivo Federal el día 5 de abril de 2001 turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social.

La Iniciativa del Ejecutivo plantea mejorar y robustecer de manera significativa el marco legal aplicable a tales sistemas, particularmente por lo que hace a la protección de los derechos de los trabajadores titulares de cuentas individuales, a la eficiente realización de las actividades que constituyen el objeto social de las administradoras de fondos para el retiro y de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro –SIEFORES–, a la ampliación del régimen de inversión de estas últimas, a la profundización del principio de la autorregulación y del oportuno e íntegro cumplimiento de las obligaciones de las administradoras de fondos para el retiro frente a los trabajadores registrados en las mismas y al fortalecimiento de las facultades de regulación, supervisión y sanción de la CONSAR, todo ello con base en la experiencia adquirida en los más de 4 años de operación del sistema que entró en vigor el 1° de julio de 1997.

Como consecuencia del reclamo formulado por diversos sectores laborales y grupos de trabajadores que, al no ser sujetos de aseguramiento ante el IMSS, no han podido acceder a los beneficios derivados del mencionado sistema, la Iniciativa en cuestión propone que el derecho a tener una cuenta individual capitalizable abierta en una administradora de fondos para el retiro, así como a la inversión de los recursos correspondientes en una sociedad de inversión especializada de fondos para el retiro y a realizar aportaciones voluntarias a tal efecto, se haga extensivo a las siguientes personas:

- ?? Los trabajadores afiliados al ISSSTE;
- ?? Los trabajadores de las dependencias y entidades públicas de carácter estatal y municipal, que no se encuentren inscritos en el IMSS ni en el ISSSTE y que inviertan recursos de fondos de previsión social, y
- ?? Los trabajadores que no se encuentren inscritos en el IMSS y que aporten recursos destinados a la contratación de una renta vitalicia, de un seguro de sobrevivencia, de un retiro programado, o de cualquier otro mecanismo de pago que sea autorizado por el órgano de autoridad competente.

En este contexto, se considera que la Iniciativa es congruente con la política que en materia de seguridad social, particularmente por lo que hace al sistema de ahorro para el retiro previsto en la Ley del Seguro Social actualmente en vigor, ha mantenido el Estado en los últimos años, adecuando y actualizando la legislación aplicable a tal sistema, con total apego a los principios de universalidad y

solidaridad característicos de todo esquema de seguridad social, toda vez que representa un importante avance en la ampliación del universo de personas que pueden acceder a los beneficios del mencionado sistema de ahorro para el retiro y constituye, asimismo, un esfuerzo en la realización de la tarea de mejoramiento del marco normativo aplicable a una determinada actividad o institución.

Si bien es cierto que, a petición de diversos Legisladores, se consideró conveniente que por lo que se refiere a los trabajadores afiliados al ISSSTE, primero se revisara a profundidad la Ley de ese Instituto y, posteriormente, se determinara la conveniencia de que dichos trabajadores tuvieran abierta la posibilidad de abrir una cuenta individual en una AFORE, al final, se optó por dar esta oportunidad, condicionada a ciertos requisitos.

D) Iniciativa de Reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro presentada por los CC. Diputados Eduardo Andrade Sánchez, Marco Antonio Dávila Montesinos y Roque Joaquín Gracia Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el día 11 de octubre de 2001 turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social.

Esta Iniciativa tiene por fin reformar el artículo 43 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro a efecto de que la cartera de valores de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro se integre por los siguientes instrumentos:

- a) Por lo menos el 60% en bonos emitidos por el Gobierno Federal para el financiamiento de proyectos rentables de producción energética nacional;
- b) Hasta un 10% en instrumentos de renta variable, y
- c) Hasta un 30% en el financiamiento de proyectos rentables de construcción de vivienda.

Si bien se prevé que los recursos invertidos en las SIEFORES coadyuven a satisfacer las crecientes demandas de inversión en el sector energético, el destinar forzosamente esos recursos a dicho sector no produciría los mayores rendimientos a los recursos de los trabajadores, ya que se requiere de una mayor diversificación de los valores en los que se invierte por estas sociedades.

De otra parte, apoyar con los recursos previsionales a un sector económico particular pone en riesgo la posibilidad de ofrecer un retiro digno a la población trabajadora. Al respecto, es de recordar que mediante la diversificación se reduce el riesgo, al dispersar éste entre muchos instrumentos y de diversos sectores económicos que reaccionan de forma diferente ante eventos económicos y financieros, además de que se podría perjudicar a los trabajadores al imponer una misma estrategia de inversión a aquellos que tienen diferentes características de edad e ingreso y, por tanto, diferente grado de tolerancia al riesgo.

La seguridad y la rentabilidad son dos objetivos que sólo se alcanzan conjuntamente si los fondos son administrados por expertos que identifican y eligen las mejores oportunidades de inversión en función del rendimiento y de la calidad crediticia de las emisoras. Si las SIEFORES son obligadas a través de la ley a invertir en determinado sector, éste pagará irremediablemente menores rendimientos.

Por su propia naturaleza, los recursos de las pensiones crecen de forma importante continuamente. Por lo tanto, la inversión obligatoria en un sector podría implicar la canalización de recursos a un ritmo diferente del que probablemente requiera la inversión, lo cual podría provocar el destinar fondos a proyectos no rentables a costa del ahorro para el retiro de los trabajadores o de incurrir en un costo fiscal adicional.

E) Iniciativa de Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el día 18 de octubre de 2001 turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social.

De manera similar a la Iniciativa anterior, ésta propone establecer en el artículo 43 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que las SIEFORES puedan invertir en instrumentos emitidos por entidades paraestatales o por los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal o por Municipios.

Si bien, el fin que se persigue es consecuente con la necesidad de propiciar el desarrollo regional del país, adolece del mismo problema que la Iniciativa dictaminada con anterioridad, poniendo finalmente en riesgo los recursos de los trabajadores.

F) Iniciativa de Reforma y Adición a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro presentada por el Diputado Samuel Aguilar Solís del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el día 13 de noviembre de 2001 turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social.

En este caso se propone suprimir del artículo 43 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro la enumeración de los valores que podrán formar parte del régimen de inversión de las SIEFORES, adicionándola en un artículo 43 bis, el cual contendría de manera general los siguientes límites:

- a) La inversión en instrumentos del Gobierno Federal tendría un tope máximo del 50% del total de la cartera.
- b) La inversión en instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas tendría un tope mínimo de 50%.

Al respecto, debe considerarse que la Ley en comento establece que el régimen de inversión de las SIEFORES debe procurar la mayor rentabilidad y seguridad para el ahorro del trabajador, esto es, otorgar mejores pensiones.

Por ello, se considera que invertir un mínimo del 50% del activo de las SIEFORES en instrumentos de deuda del sector privado no es factible, dada la estructura de valores colocados en el mercado, en el cual el 92% corresponde a títulos gubernamentales y sólo el 8% a valores del sector privado y bancario.

De hecho, hasta ahora es una realidad que la oferta de títulos de deuda privada y bancaria es limitada y que, además, dicho sector está constituido por una gran cantidad de empresas e instituciones, por lo que condicionar a que las SIEFORES deban invertir un mínimo del 50% de su activo, podría generar la necesidad de adquirir valores de baja calidad crediticia y elevar el riesgo.

Asimismo, por ahora no existen mecanismos que permitan asegurar que en el mercado financiero habrá suficientes emisiones de valores no gubernamentales para cumplir con lo establecido en la propuesta.

G) Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro presentada por el Diputado Rafael Servín Maldonado del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el día 26 de marzo de 2002, turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social.

Esta Iniciativa propone derogar la facultad de la Junta de Gobierno de la CONSAR para regular el régimen de inversión de las SIEFORES trasladando esta facultad al Comité Consultivo y de Vigilancia de la misma Comisión.

Al respecto cabe mencionar que de conformidad con el texto vigente de la Ley correspondiente previamente a que la Junta de Gobierno expida las reglas sobre el régimen de inversión, se debe contar con la opinión del Comité Consultivo y de Vigilancia, el cual se integra por seis representantes de los trabajadores, seis de los patrones, seis del Gobierno –entre los cuales tres son representantes de los IMSS– y el Presidente de la CONSAR.

De esta forma, la composición de dicho Comité garantiza que las modificaciones que se propongan al régimen de inversión sean conocidas por todos los sectores de la sociedad involucrados en los del SAR, y se tome la opinión mayoritariamente de aquellos que tienen a su cargo el velar por los intereses de los trabajadores, sus representantes sindicales y los funcionarios del Gobierno.

Por su parte, la Junta de Gobierno de la CONSAR se conforma por 15 miembros de los cuales dos son representantes directos de los trabajadores, uno de los patrones y los once restantes son funcionarios del Gobierno Federal de alto nivel.

Todo lo anterior avala que el régimen de inversión de las SIEFORES sea analizado por dos instancias diferentes en las que hay una mayoritaria representación de los intereses de los trabajadores, de las cuales una opina sobre el mismo y la otra lo aprueba, situación que se perdería con la propuesta contenida en la Iniciativa. Asimismo, se trastocaría la naturaleza del Comité Consultivo y de Vigilancia al convertirlo en un órgano ejecutivo en lugar de consultivo.

H) Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro presentada por el Diputado Pedro Miguel Rozaldo del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el día 2 de abril de 2002, turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social.

En este caso, se propone corregir la redacción de algunos artículos de la Ley de SAR, dotar de nuevas atribuciones al Comité Consultivo y de Vigilancia, revisar las estructuras y régimen de las comisiones que cobran las AFORES, el régimen de inversión de las SIEFORES y modificar algunas de las facultades de la CONSAR.

Al respecto, vale la pena indicar que los artículos 3º fracción IX, 5º fracciones II, VI y XVI, 8º fracciones I, II, III y V y último párrafo, 10 fracción V, 12 fracciones XII, XV y XVI y último párrafo, 18 fracción III, 23, 29 fracción III, 31, 41 fracción III, 45 tercer párrafo, 49 primer párrafo, 50 fracción III y último párrafo, 56, 79 párrafo segundo, que se pretenden modificar son muy similares a las propuestas que también hace el Ejecutivo.

De igual forma se retoman las propuestas contenidas en la Iniciativa a que se refiere el inciso anterior presentada el pasado 26 de marzo, por lo que se debe estar a lo expuesto en dicho inciso.

Por lo que se refiere a las propuestas de fondo tales como el artículo 37, relativo a las comisiones previas a la presentación de esta Iniciativa, se coincide en la necesidad de desarrollar un nuevo texto, el cual propone que las estructuras de comisiones deban ser presentadas por las AFORES a la Junta de Gobierno de la CONSAR para su autorización facultando a este órgano de gobierno para exigir aclaraciones y adecuaciones, así como para negar la autorización si las comisiones sometidas son excesivas conforme a los parámetros que determine la propia Junta de Gobierno o se encuentren fuera de los parámetros de mercado.

## **B) Trabajo de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social.**

Si bien, las Comisiones Unidas determinaron aprobar en lo general la Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, sometida a la consideración de esta Soberanía por el titular del Ejecutivo Federal, después de haber llevado a cabo un exhaustivo análisis y estudio de la mencionada Iniciativa, así como de las demás, se concluyó que era pertinente realizar diversas reformas, con el propósito de enriquecerla con los aportes, sugerencias y observaciones de los interesados, los cuales en concreto se exponen a continuación:

En primer lugar se incluye dentro de la definición del término "cuenta individual" y como otras de las aportaciones susceptibles de depositarse en la cuenta individual, las nuevas aportaciones denominadas "complementarias de retiro", así como detallar el tipo de recursos que se depositarán en las cuentas individuales.

Por lo que se refiere a la definición de Nexo Patrimonial, la cual se proponía derogar, se consideró que no era procedente, pues podría ampliar la discrecionalidad de la CONSAR al dejar a su arbitrio lo que se entendería por nexo patrimonial. (artículo 3, fracción III)

Asimismo, se procedió a aclarar los conceptos de trabajador, trabajador afiliado y trabajador no afiliado. (fracciones XII y XIII y XIII bis)

En segundo lugar, se consideró conveniente establecer la facultad de la CONSAR para conocer de los nombramientos de los Consejeros, Directores Generales, funcionarios de los dos niveles inmediatos inferiores y comisarios de las entidades participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito, toda vez que ésta es una atribución de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Asimismo, se aceptó suprimir la facultad de la CONSAR para publicar información relacionada con las reclamaciones presentadas en contra de instituciones de crédito y de administradoras, toda vez que las reclamaciones en cuestión ya no son de la competencia del mencionado órgano desconcentrado.

De otra parte, se consideró conveniente eliminar la facultad de la Junta de Gobierno de la CONSAR para aprobar el nombramiento de los consejeros no independientes, directores generales, funcionarios de los dos niveles inmediatos inferiores, comisarios y apoderados de las entidades participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, bastando que el mismo pueda tomar conocimiento de tales nombramientos. (fracción III, artículo 8)

Asimismo, se propone que la Junta de Gobierno previamente a emitir las reglas de carácter general en materia de régimen de inversión y de comisiones cuente con

la opinión favorable del Comité Consultivo y de Vigilancia, a efecto de garantizar que no se puedan modificar estos asuntos sin su conformidad. (fracciones IV y V del artículo 8º)

Asimismo se estimó acertado que el Presidente de la CONSAR sólo pueda delegar las facultades que le sean delegadas a éste por la Junta de Gobierno, relativas al personal de los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las sanciones, únicamente a los Vicepresidentes y Directores Generales y no a cualquier servidor público de la CONSAR como estaba contemplado en la Iniciativa del Ejecutivo Federal. (fracción XII)

En consideración a diversas Iniciativas que proponía fortalecer las facultades del Comité Consultivo y de Vigilancia, se reforzaron sus facultades relativas a opinar sobre el Régimen de Inversión y de Comisiones, de forma tal que sólo en caso de que la opinión del Comité sea favorable las modificaciones sobre estos asuntos sean sometidas a la aprobación de la Junta de Gobierno. (fracciones VIII y IX del Artículo 16)

Asimismo, se faculta al Comité antes señalado para conocer de las reclamaciones que se presenten contra las administradoras de fondos para el retiro en la CONDUSEF. (fracción XVII)

Si bien es cierto que, en un principio, se consideró que no era conveniente sino hasta que se hiciera una revisión de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado la posibilidad de que las aportaciones obligatorias del 2% correspondientes al sistema de ahorro para el retiro previsto en dicha Ley se destinaran a una cuenta individual abierta y operada por las AFORES que fueran elegidas por tales trabajadores, al final se optó por incluir tal posibilidad.

Un punto importante que se adiciona, como uno de los objetos de las AFORES, es el de recibir, además de las cuotas y aportaciones obligatorias de seguridad social y de las aportaciones voluntarias, las nuevas aportaciones complementarias de retiro.

De igual forma, se optó por modificar la periodicidad mínima para el envío de los estados de cuenta a dos veces al año e incorporar obligatoriamente en el mismo información del importe de las aportaciones hechas en la cuenta, el número de días cotizados cada bimestre y el importe de las comisiones que se le cobren al trabajador. También se consideró conveniente aclarar que las AFORES podrán obtener ingresos por la administración de los recursos de los fondos de previsión social. (artículo 18)

Un aspecto interesante que se incorporó dentro de las reformas se refiere a la necesidad de que los trabajadores tengan conocimiento del salario y los días laborales con base en los cuales su patrón paga sus cuotas de seguridad social, a

efecto de que puedan asegurarse de que éstos coinciden con sus percepciones y con los días que efectivamente laboraron. (nuevo artículo 18 bis)

Por otro lado, se estimó necesario facultar a CONSAR para determinar, mediante disposiciones de carácter general y atendiendo a la naturaleza de cada SIEFORE, en cuales sociedades de las que sean operadas por cada administradora deberá constituirse la reserva especial a que alude esta disposición, así como el monto y composición de la mismas, situación que se basa en el reconocimiento de los distintos tipos de sociedades que pueden ser constituidas y operadas por las AFORES, así como de la diferente naturaleza, objeto social, régimen de inversión, origen y finalidad de los recursos, de las diversas SIEFORES, todo lo cual incide en el hecho de que una determinada sociedad de inversión deba contar con una reserva especial, mientras que otro u otros tipos de sociedades de inversión no la requieran, así como el monto y composición de la reserva especial, todo lo cual deberá ser determinado por CONSAR. (artículo 28)

Se consideró necesario modificar la Iniciativa del Ejecutivo Federal a fin de precisar que, aún cuando las AFORES pueden cobrar comisiones distintas por cada una de las sociedades de inversión que operen, en el supuesto de servicios similares prestados en SIEFORES del mismo tipo se deberán cobrar las mismas comisiones, en orden a preservar los principios de no discriminación y de cobro de las comisiones sobre bases uniformes.(artículo 37)

En segundo lugar, se modifica el mismo artículo a efecto de establecer que la Junta de Gobierno de la CONSAR tendrá la facultad de autorizar las estructuras de comisiones de las AFORES, así como negar dicha autorización cuando las comisiones propuestas sean excesivas.

Asimismo, se precisa que el derecho a traspasar los recursos de la cuenta individual a otra AFORE en caso de una modificación a la estructura de comisiones se confiere a todos los trabajadores, señalando que tal derecho se actualizará siempre y cuando dicha modificación implique un incremento en las comisiones que se cobren al trabajador.

En el mismo sentido, se consideró conveniente establecer que, con el fin de prever que en el caso de la fusión de dos o más AFORES, se les aplicará a los trabajadores la estructura de comisiones más baja. Asimismo, se indica que las AFORES no podrán cobrar comisión alguna a los trabajadores por el traspaso de las cuentas individuales ni por el traspaso de recursos entre SIEFORES, por considerar que no se deber hacer oneroso, en forma alguna, el ejercicio del derecho de traspaso por parte de los trabajadores.

Por último, se establece de manera inequívoca el derecho de los trabajadores a conocer las comisiones que cobran las diversas AFORES y la obligación de la CONSAR y de las mismas administradoras de proporcionar dicha información. (artículo 37)

Por otro lado, se establece que las SIEFORES también están facultadas para invertir las aportaciones complementarias de retiro que reciban. (artículo 39)

Con el fin de agilizar el funcionamiento del comité de inversión de las SIEFORES, se precisa su integración, así como la prohibición de que sus miembros sean, al mismo tiempo, miembros del comité de inversión, con excepción del director general de la AFORE, el cual deberá participar en ambos comités. (artículo 42)

Por otro lado, se estableció la obligación a cargo de las SIEFORES de contar con un comité de riesgos el cual tiene por objeto administrar los riesgos a los que se encuentran expuestas sus inversiones, disposición con la cual se pretende dar una mayor y más efectiva protección a los recursos de los trabajadores invertidos en las SIEFORES, mediante el establecimiento y cumplimiento de límites, políticas y procedimientos para la administración de riesgos por parte del consejo de administración y del propio comité de riesgos de la sociedad de que se trate. (artículo 42 bis)

Con el aporte de varias iniciativas, tanto del PAN como del PRI, se propuso eliminar la limitación existente para que las SIEFORES puedan invertir su activo en determinados valores, títulos e instrumentos que no se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Valores, estableciendo, por el contrario, que las mismas deberán operar con valores, documentos y demás instrumentos que se prevean en el régimen de inversión que sea establecido por CONSAR mediante disposiciones de carácter general, evitando, de esta manera, el incurrir en enumeraciones innecesarias y limitativas, las cuales, además, no pueden prever el universo de títulos que pueden ser emitidos en el futuro en atención al dinamismo propio de los emisores, permitiendo así que los recursos de los trabajadores accedan a toda la oferta de valores existente o que puedan existir en el mercado, con el fin de tener todas las opciones disponibles para buscar la mejor combinación de títulos en beneficio de los trabajadores. (artículo 43)

Asimismo, se consideró imperativo que se disponga de manera expresamente que los instrumentos de deuda emitidos por personas diferentes al Gobierno Federal deberán estar calificados y que las acciones deberán reunir los requisitos de bursatilidad que establezca CONSAR.

En el mismo sentido, se propuso precisar que el Comité de Análisis de Riesgos es un órgano técnico de consulta y opinión previa, mientras que los actos de autoridad tales como el establecimiento de criterios para la adquisición de instrumentos de renta variable, la prohibición de adquirir ciertos valores, la emisión de reglas para la recomposición de carteras y la fijación del plazo para tal efecto, le corresponde realizarlos a la CONSAR en su carácter de órgano de autoridad.

De igual forma, se consideró necesario que se conserve la facultad de CONSAR para establecer límites a las inversiones cuando se concentren en un mismo ramo de la actividad económica o se constituyan riesgos comunes para una sociedad de inversión, así como otorgar a dicha Comisión la facultad para establecer, dentro

del propio régimen de inversión de las SIEFORES, los requisitos que deberán reunir los trabajadores para invertir en una determinada sociedad de inversión. (artículo 43)

Por otro lado, se resolvió facultar a la CONSAR para establecer, mediante reglas de carácter general, los requisitos que deberán cumplir los trabajadores para invertir sus recursos en una determinada SIEFORE, requisitos que además deberán establecerse en los prospectos de información de las sociedades de inversión de que se trate.

Asimismo, como consecuencia de la posibilidad legal de que existan diversos tipos de SIEFORES, las cuales estarán especializadas en la inversión de una determinada clase de aportaciones, conforme a un régimen de inversión específico, se determinó establecer que cuando los trabajadores dejen de cumplir con los requisitos exigidos para invertir en una determinada SIEFORE, deberán traspasar forzosamente los recursos invertidos en ésta, a otra en la cual sea admisible la inversión de sus recursos, de conformidad con las reglas generales que al efecto expida CONSAR. (artículo 47)

En este mismo sentido, se faculta a la CONSAR para determinar el porcentaje máximo de recursos de cada subcuenta de los trabajadores que podrá invertirse en las SIEFORES que por su naturaleza así lo ameriten, con el fin de evitar que las inversiones de los trabajadores se concentren excesivamente en una determinada SIEFORE, disminuyendo, de esta manera, los riesgos a que se encuentran expuestas dichas inversiones, e incrementando considerablemente la seguridad de las mismas.

También se establece la obligación a cargo de las SIEFORES de elaborar prospectos de información y folletos explicativos de los mismos, así como el contenido mínimo que deben tener dichos prospectos, los cuales deberán ser sometidos a la previa autorización de CONSAR. (artículo 47 bis)

De otra parte, se determinó que estará prohibida la adquisición de valores extranjeros distintos a los que se autoricen en el régimen de inversión, con la finalidad de que sea el análisis del riesgo y rendimiento particular de cada valor el que señale la conveniencia de su adquisición o no. Sin perjuicio de lo anterior se impone un límite a la tenencia total de valores extranjeros en cada SIEFORE del 20% de su activo total. (fracción XI del artículo 48)

En cuanto a la propuesta del Ejecutivo, en el sentido de que los consejos de administración de las AFORES sesionen cada tres meses, mientras que los consejos de administración de las SIEFORES lo hagan una vez al mes, se determinó que era contraria al ágil y eficaz funcionamiento de los órganos de administración de las mencionadas entidades, por lo cual se propuso que tal precepto prevea que tanto los consejos de administración de las AFORES como los de las SIEFORES deberán sesionar cuando menos cada tres meses. (artículo 49)

Por lo que respecta a los aspectos generales, principales características e integración de las cuentas individuales del SAR aplicable a los trabajadores afiliados al IMSS, se resolvió especificar cuales son las subcuentas integrantes de la cuenta individual, introduciendo una nueva subcuenta que se denominará de "aportaciones complementarias de retiro". De igual forma se dispone que ordenamientos legales regirán a cada subcuenta.

A su vez, se establece expresamente el derecho de los trabajadores afiliados al IMSS a solicitar el traspaso a las AFORES que lleven la administración de sus respectivas cuentas individuales, de las cuentas individuales de las que sean titulares y que se hayan abierto conforme a la Ley del Seguro Social de 1973, derecho que hasta ahora solamente se encontraba establecido en disposiciones transitorias, por lo que esta adición resulta necesaria en orden a garantizar el pleno y efectivo ejercicio de tal derecho.

De la misma manera, se consideró conveniente precisar que las aportaciones complementarias de retiro sólo podrán retirarse cuando el trabajador afiliado tenga derecho a disponer de las aportaciones obligatorias.

También se hizo explícito que el derecho de los trabajadores afiliados a traspasar sus cuentas individuales podrá ejercitarse una vez transcurrido un año calendario, contado a partir de la fecha de registro del trabajador o de la última ocasión en que se haya ejercitado el derecho al traspaso, así como en los casos en que se modifique el régimen de inversión o de comisiones de la AFORE, o ésta entre en estado de disolución o se fusione como administradora fusionada.

Resultó imperativo precisar que el derecho de los trabajadores afiliados para invertir los recursos de su cuenta individual en otra SIEFORE que sea operada por la misma administradora que lleve su cuenta individual, podrá ser ejercitado en cualquier tiempo, siempre y cuando el trabajador de que se trate reúna los requisitos establecidos por CONSAR y previstos en los prospectos de información para invertir en la sociedad de inversión que haya elegido. (artículo 74)

De otra parte, se consideró oportuno precisar que los trabajadores no afiliados tienen derecho a la apertura de una cuenta individual en la administradora de su elección con el fin de ahorrar para pensionarse mediante la contratación de algún mecanismo de pago autorizado por CONSAR.

Se precisa, a su vez, que las cuentas individuales de estos trabajadores se integrarán, cuando menos, con una subcuenta en la que se depositen los recursos destinados a su pensión, con una subcuenta de aportaciones voluntarias y con las demás subcuentas que establezca CONSAR mediante disposiciones de carácter general. Asimismo, se establece expresamente el derecho de estos trabajadores a solicitar el traspaso a la AFORE de su elección, de las cuentas individuales que les hayan sido abiertas conforme al régimen previsto en la Ley del Seguro Social

de 1973, situación de suma importancia que no se encontraba prevista en la Iniciativa.

Asimismo, se prevé el derecho de estos trabajadores a traspasar su cuenta individual de una administradora a otra, así como los supuestos en los cuales podrán ejercer tal derecho, estableciéndose, asimismo, la obligación de las administradoras en el sentido de establecer en los prospectos de información las condiciones bajo las cuales se podrán efectuar retiros parciales o totales de la subcuenta en la que se depositen los recursos destinados a la pensión, así como la obligación a cargo de tales entidades financieras de respetar el irrestricto derecho de los trabajadores a disponer libremente de sus fondos en una sola exhibición o para pensionarse mediante la contratación de algún mecanismo de pago autorizado por CONSAR, al cumplir los 60 años de edad. (artículo 74 bis)

Se resolvió establecer el derecho de los trabajadores no afiliados y que presten sus servicios a dependencias y entidades públicas estatales o municipales, las cuales inviertan recursos derivados de fondos de previsión social, basados en cuentas individuales, en SIEFORES, a efectuar aportaciones complementarias de retiro y voluntarias en las cuentas individuales que hayan sido abiertas por su patrón.

Por otro lado, se faculta a la CONSAR para establecer, mediante disposiciones de carácter general, los términos conforme a los cuales se llevará a cabo la administración de estas cuentas individuales, previendo que, en todo caso, estos trabajadores podrán realizar retiros de su subcuenta de aportaciones voluntarias, pero que el traspaso de las cuentas individuales a otra AFORE sólo podrá efectuarse en forma conjunta con los recursos del fondo de previsión social, en los términos que a tal efecto se contrate por las dependencias o entidades públicas, estatales o municipales, que sean los patrones de los trabajadores a quienes se refiere el artículo en estudio.(artículo 74 quater)

Se consideró la necesidad de establecer que los recursos de los trabajadores afiliados al IMSS que no elijan AFORE serán enviados a las administradoras que cobren las comisiones más bajas, las cuales deberán invertir tales recursos en una SIEFORE que preserve el valor adquisitivo de los ahorros de los trabajadores, por considerar que esta es la solución más conveniente, segura, rentable y menos onerosa, para tales trabajadores, incorporando en este precepto el nuevo concepto de "trabajador afiliado". (artículo 76)

Se resolvió que era necesario que, dentro del rubro genérico de las aportaciones no obligatorias, se comprendiera lo relativo a las aportaciones complementarias de retiro, precisando asimismo, que los depósitos de aportaciones voluntarias o complementarias de retiro pueden ser efectuados por los trabajadores o por los patrones no sólo en forma adicional a las obligaciones derivadas de contratos colectivos de trabajo, sino en cumplimiento a dichas obligaciones. (artículo 79)

Por otra parte, se determinó establecer la inembargabilidad de los recursos depositados en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores inscritos en el IMSS sin límite alguno en cuanto al monto de los recursos que gozan de este beneficio. A su vez, se previó que los recursos depositados en la subcuenta destinada a la pensión de los trabajadores y en las subcuentas de aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, serán inembargables hasta por un monto equivalente a 20 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, por cada subcuenta, señalándose en forma expresa que por el importe excedente de tal cantidad podrá trabarse embargo. (artículo 79)

Por otro lado, se resolvió mantener lo dispuesto en la Ley vigente en el sentido de que no podrá exceder la multa del 5% del capital pagado y reservas de capital de la institución de crédito, administradora, sociedad de inversión o empresa operadora de que se trate, por lo que se propone en artículo 99.

Por otro lado, se resolvió eliminar la mención expresa de los requisitos que deberán cumplir los programas de corrección y establecer éstos en disposiciones de carácter general, con el objeto de que al estar los requisitos fijos en Ley los participantes podrían aprovecharse de esto para presentar programas de corrección que cumplan estrictamente con estos requisitos y la CONSAR estaría obligada a aceptar la corrección sin poder requerirles información adicional para determinar si procede o no la corrección.

De esta manera sería más rígida la corrección al dotar a la CONSAR de la facultad de establecer requisitos adicionales o modificar los existentes para adaptarse al verdadero espíritu de una corrección que es regresar las cosas a su estado original sin que exista perjuicio a los trabajadores. (artículo 100 ter)

De la misma manera, se adiciona un párrafo conforme al cual la CONSAR, como el órgano de autoridad encargado de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro, esté obligada a proporcionar información respecto de tales sistemas a las demás autoridades que se la soliciten, siempre y cuando estas últimas lo hagan en ejercicio de sus facultades legales. (artículo 113)

Ahora bien, por lo delicado de la materia de la autocorrección no le debe ser aplicada a la AFORE, la posibilidad de ampliación de plazos a solicitud de la parte interesada. (artículo 121)

Con el fin de fortalecer y ampliar los mecanismos destinados a la protección de los recursos de los trabajadores registrados en las AFORES, se acordó adicionar la Iniciativa del Ejecutivo Federal con un nuevo artículo 123, en el cual se prevé la constitución de un Consejo Nacional del Sistema de Pensiones integrado en forma tripartita por representantes de los trabajadores, de los patrones y de las propias administradoras, cuyas funciones serán conocer de la administración de las

cuentas individuales, de la inversión de los recursos de los trabajadores y de las comisiones que se les cobren, y proponer a los consejos de administración de las AFORES las medidas que considere necesarias para la protección del interés de los trabajadores.

Por lo que respecta al artículo Primero transitorio propuesto en la Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley del SAR, se hicieron algunos ajustes con el fin de que se prevea, como regla general, que el decreto entrará en vigor el día siguiente a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto al artículo Segundo transitorio, se optó por modificarlo con el fin de incluir dentro de las prevenciones contenidas en el mismo, el supuesto relativo a los recursos del seguro de retiro de aquellos trabajadores que no hayan traspasado los mismos a las administradoras de fondos para el retiro.

Asimismo, se adiciona este artículo con la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar la tasa de interés que se pagará a estos recursos.

Por cuanto al artículo Tercero transitorio, también se realizan algunas modificaciones proponiéndose facultar a la CONSAR para que establezca reglas para que la administración de las cuentas individuales correspondientes al seguro de retiro previsto en la Ley del IMSS vigente hasta el 30 de junio de 1997, cuyo titular no se encuentre plenamente identificado con respecto a la información contenida en la Base de Datos Nacional SAR se transfiera al Instituto, facultándose a este a cobrar una comisión por este servicio, la cual deberá ser más baja que la que actualmente se cobra por las instituciones de crédito.

Al efecto, los recursos cuya administración se traspase al IMSS deberán depositarse en una cuenta a nombre de este Instituto abierta en el Banco de México e invertirse en créditos a cargo del Gobierno Federal otorgando el rendimiento que determine la Secretaría de Hacienda.

En el artículo propuesto se conserva el derecho de los trabajadores para solicitar, ya sea el traspaso de su cuenta individual a una AFORE o el retiro de sus recursos, en el supuesto de que el trabajador acredite la titularidad de la cuenta individual administrada por el IMSS.

De la misma manera se adiciona la obligación de las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR de realizar todos los trabajos técnicos necesarios para la identificación de las cuentas individuales, en orden a lograr el traspaso de tales cuentas a las AFORES, lo cual es acorde con el objeto, funciones y demás obligaciones de las empresas operadoras.

Es importante destacar que al asumir la administración de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro IMSS en los términos de este artículo, en lo relativo a la subcuenta de vivienda, el registro de dicha subcuenta lo llevará el IMSS, y en cuanto a su inversión se continuará en los términos de la Ley del

IINFONAVIT, de la misma forma en que actualmente se realiza por las instituciones de crédito.

Dentro del rubro correspondiente a las disposiciones transitorias, se resolvió adicionar un artículo Cuarto transitorio en términos del cual se preserve expresamente la vigencia, validez y eficacia jurídicas de los acuerdos, circulares, reglas de carácter general y demás disposiciones y actos administrativos expedidos por la CONSAR con anterioridad a la presente reforma, en lo que no se opongan a la misma, con la finalidad de evitar posibles vacíos normativos y posibles impugnaciones de tales disposiciones.

Asimismo, con la finalidad de que las infracciones y contravenciones a la legislación y normatividad aplicables en materia de los sistemas de ahorro para el retiro ocurridas antes de esta reforma, puedan ser sancionadas por la CONSAR, sin menoscabo de los principios de legalidad, de seguridad y certeza jurídicas y de debida fundamentación y suficiente motivación de los actos de autoridad, se consideró imperativo adicionar un artículo Quinto transitorio que prevea las normas aplicables a tales supuestos.

Con el propósito de que la inversión en valores extranjeros que podrán efectuar las SIEFORES, se lleve a cabo en forma prudente para proteger los intereses de los trabajadores, esta apertura deberá realizarse gradualmente en un plazo de tres años.

Por otro lado, con la adición del artículo 123, se considera necesario establecer un artículo Séptimo transitorio que prevea la constitución del Consejo Nacional del Sistema de Pensiones, el cual deberá integrarse en un término máximo de 60 días hábiles.

Por último, a efecto de que este Poder Legislativo tenga más información sobre las comisiones que se cobren a los trabajadores y conocer el impacto de las comisiones y su relación con el rendimiento otorgado a los trabajadores, para así orientar sus esfuerzos en beneficio de los trabajadores promoviendo medidas que ayuden a obtener el mejor provecho de su cuenta individual, se propuso incluir un artículo Octavo transitorio obligándose a la CONSAR a entregar la información mencionada dentro de un plazo de 12 meses contados a partir de la entrada en vigor de las presentes reformas.

***El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 285 votos a favor, 76 en contra y 11 abstenciones.***

## **MINUTA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ADUANERA**

**Fecha de presentación:** 20 de diciembre de 2001.

**Presentada por:** Senado de la República.

**Fecha de aprobación:** 24 de abril de 2002.

**Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación:** 25 de junio de 2002.

### **A) Exposición de Motivos.**

De acuerdo con la Minuta elaborada por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos Quinta de la Colegisladora, esta Comisión procedió a su Dictamen, el cual tiene como propósito fundamental el de establecer las condiciones para la importación por personas físicas de vehículos automotores usados, destinados a permanecer de forma definitiva en la franja fronteriza norte del país, y en los Estados de Baja California, Baja California Sur, la región parcial del Estado de Sonora, así como en el Municipio fronterizo de Cananea.

En cuanto a sus antecedentes, resulta importante señalar que se tomaron en cuenta los siguientes documentos:

- A. Con fecha 21 de octubre de 1999 fue presentada en la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Aduanera por el entonces diputado federal Adalberto Valderrama Fernández, en representación del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y suscrita por diputados miembros de diversas fracciones parlamentarias.
- B. El dictamen en sentido favorable elaborado por la Comisión de Comercio y Fomento Industrial de la Cámara de Diputados, fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del día 8 de abril, habiéndose votado por el Pleno dos días después, resultando aprobado por 225 votos a favor.
- C. De esta forma, el 13 de abril del propio año de 2000, la Minuta Proyecto de Decreto que nos ocupa fue remitida a la Cámara de Senadores, habiéndose turnado para su análisis y dictamen a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, Quinta.
- D. Con fechas del 9 y 28 de noviembre del mismo año, el C. Senador Jeffrey Max Jones Jones, solicitó a la Mesa Directiva del Senado emitiera una excitativa a las Comisiones responsables, a efecto de que presentaran el Dictamen correspondiente.

- E. En noviembre 5 se amplió el turno de la mencionada Minuta con Proyecto de Decreto a la Comisión de Asuntos Fronterizos del propio Senado de la República.

En consideración a lo anterior, con fecha del 14 de diciembre de 2001, prácticamente un año después, las Comisiones Unidas referidas concluyeron el Dictamen correspondiente y, con dispensa de segunda lectura, se presentó al Pleno al día siguiente, habiéndose aprobado por 81 votos a favor.

## **B) Trabajo de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial**

Se coincide con la Colegisladora en que no existen razones suficientes para que la importación de vehículos automotores usados y que están destinados a permanecer en las zonas fronterizas del norte del país, así como en los Estados de Baja California, Baja California Sur, la región parcial del Estado de Sonora y en el Municipio fronterizo de Cananea, solamente pueda ser realizada por las empresas comerciales que al efecto operan en dichas regiones, situación que ha originado en los últimos diez años cuellos de botella y un encarecimiento de tales automóviles.

En su oportunidad, la Comisión de Comercio y Fomento Industrial de la H. Cámara de Diputados en la elaboración de su dictamen, señala que le fueron turnados diversos documentos de más de siete mil firmas de ciudadanos que habitan en la franja fronteriza, planteando las reformas que nos ocupan, derivados de la realización del "Foro de Consulta Ciudadana sobre fronterización de vehículos automotores Usados", realizada en Ciudad Juárez, Chihuahua a finales de 1999.

En este Foro, donde convergieron comercializadores de autos usados, particulares, partidos políticos, así como representantes de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se concluyó que resultaba necesario legislar en esta materia, a fin de mejorar las condiciones de los particulares frente a las empresas comercializadoras que son las únicas autorizadas mediante un Acuerdo Administrativo para la compraventa de autos usados, y que tienen el acceso a los premisos de importación correspondientes.

Además, se presentaron datos en los que se demostró que el Gobierno deja de percibir un importante volumen de recursos con la situación prevaleciente por concepto de pago de tenencia y demás impuestos, al limitarse la posibilidad de compra sólo a través de estas empresas, conocidas como "loteros".

Cabe indicar que los vehículos usados sujetos a este tratamiento deberán ser de 5 o más años modelo anteriores a la fecha en que se realice la importación, mismos que deberán de contar con determinadas características, tales como tener un valor que no exceda de los 12 000 dólares de los Estados Unidos de América, no ser vehículos deportivos, de lujo y convertibles. También deberán tener la constancia que acredite que cumplen con las normas técnicas de emisión máxima permisible de contaminantes en su país de origen.

Por su parte, las personas físicas que pretendan efectuar la importación de tales vehículos deberán acreditar, entre otras cosas, su ciudadanía mexicana y su residencia en la franja y regiones fronterizas.

***El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 379 votos a favor, 16 en contra y dos abstenciones.***

## **DECRETO POR EL QUE SE FIJAN LAS CARACTERÍSTICAS DE UNA MONEDA DE PLATA DE LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 2º-BIS DE LA LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

***Fecha de presentación:*** 8 de noviembre de 2001.

***Presentada por:*** Ejecutivo Federal.

***Fecha de aprobación:*** 23 de abril de 2002.

***Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación:*** 4 de junio de 2002.

### **A) Exposición de Motivos.**

El Ejecutivo Federal, señala que desde principios de los años ochenta, México ha acuñado monedas de oro y de plata como parte del programa denominado "Serie Libertad", con las características fijadas en los decretos publicados en el Diario Oficial de fechas 28 de diciembre de 1981; 5 de enero de 1990; 22 de mayo de 1996 y 20 de mayo de 1999, conservando siempre como motivo principal y característico una victoria alada en el reverso.

Asimismo, con la finalidad de estar en posibilidad de competir en los diversos mercados numismáticos en igualdad de circunstancias, recurrentemente se han

realizado algunas modificaciones en estas monedas, logrando con ello mejorar su calidad, utilizando la nueva tecnología de diseño y acuñación, lo cual ha permitido generar beneficios económicos importantes para el Gobierno Federal.

En este sentido, ahora se considera conveniente incluir una moneda más a la serie en la cual se mostraría en su reverso el motivo tradicional, teniendo como fondo un paisaje en el que se aprecian los volcanes Iztaccíhuatl y Popocatepetl, mientras que en su anverso se presentaría al centro el Escudo Nacional en relieve escultórico, rodeado de diferentes escudos utilizados a través de la historia de nuestro país, así como del águila que se encuentra en la parte central de la primera página del Códice Mendocino.

Dado que esta nueva moneda se acuñaría con un contenido de plata superior a cualquiera otra moneda integrante de la "Serie Libertad" acuñada con anterioridad, ésta tendría dimensiones mayores con respecto a las de las actuales, lo que le permitiría que al presentar el motivo de la moneda en alto relieve, pueda éste ser apreciado de mucho mejor manera, además de aprovechar la tecnología, arte, diseño y métodos de acuñación con que actualmente cuenta la Casa de Moneda de México.

## **B) Trabajo de la Comisión**

Se coincide en que nuestro país se ha destacado tradicionalmente en los mercados numismáticos de todo el mundo por la calidad de diseño y acuñación de diversas monedas que ha producido la Casa de Moneda, situación que no sólo ha permitido dar a conocer internacionalmente diversos pasajes de nuestra historia, costumbres y personajes destacados, así como particularidades de nuestra fauna y flora, entre otros motivos, sino que ello nos ha permitido además, obtener beneficios económicos importantes para el Gobierno Federal, agregando valor a la plata, del cual somos uno de los principales productores a nivel mundial.

En esta ocasión, se propone acuñar dentro de la "Serie Libertad" una moneda con contenido de un kilogramo de plata pura por pieza y Ley 0.999, con un diámetro de 11 centímetros y un peso equivalente a 32.15 onzas troy.

Por cuanto a sus cuños, al anverso se propone que tenga en su centro el Escudo Nacional en relieve escultórico circundado con la leyenda "ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Rodeando a éste y siguiendo el contorno del marco, la reproducción de diferentes escudos utilizados a través de la historia de nuestro país, así como del águila que se encuentra en la parte central de la primera página del Códice Mendocino. Su marco sería liso y el canto de la moneda estriado.

Al reverso se contiene, como todas las monedas características de esta Serie, una victoria alada teniendo como fondo un paisaje en el que se aprecian los volcanes.

Siguiendo el contorno del marco superior, la leyenda "1 kg. PLATA PURA", seguida del año de acuñación y de la ley de la moneda. En el cuadrante superior derecho el símbolo de la Casa de Moneda de México, y el marco también sería liso.

El número de piezas a emitir será de 5 000 unidades, lo cual equivale a que se produjeran 160 750 onzas de plata. Su distribución, principalmente por parte de la banca comercial, se haría en un 70% en el mercado interno y en el extranjero el resto.

***El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 423 votos a favor, ninguno en contra y cero abstenciones.***

**DECRETO QUE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO; DE LA LEY ORGÁNICA DE NACIONAL FINANCIERA; DE LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR; DE LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS; DE LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO NACIONAL DEL EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA; DE LA LEY ORGANICA DEL BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS Y DE SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL**

***Fecha de presentación: 5 de abril de 2001.***

***Presentada por: Ejecutivo Federal.***

***Fecha de aprobación: 25 de abril de 2002.***

***Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 24 de junio de 2002.***

## **A) Exposición de Motivos.**

Refiere el Ejecutivo Federal que las instituciones de Banca de Desarrollo tienen por objeto atender a aquellas personas que por imperfecciones de los mercados no son apoyados por intermediarios financieros privados, por lo cual este tipo de instituciones se encuentran integradas en la coordinación de una política de

desarrollo de mediano y largo plazo, orientada a la canalización de recursos financieros a sectores, empresas, personas y proyectos específicos.

En el pasado y ahora estas instituciones han sido un instrumento dúctil de las políticas económica y social, que ha contribuido al desarrollo de infraestructura, al desarrollo estatal y municipal, la reconversión industrial, el apoyo al campo y el desarrollo del sector exportador de este país, por lo que existe la necesidad de robustecerlas, a fin de que se multipliquen sus apoyos a través del fortalecimiento de su capital, autonomía de gestión y responsabilidad fiscal.

En tal virtud y dado el entorno actual de elevado dinamismo y competencia, resulta indispensable ampliar su capacidad de respuesta para que ofrezcan servicios eficientes, fomenten y fortalezcan a los intermediarios financieros y amplíen la cobertura de éstos.

Así, se propone modernizar y hacer más eficiente la administración de la Banca de Fomento, a través de adaptaciones en la constitución y operación de sus consejos directivos, para que puedan aprobar sus presupuestos generales sin que sea necesario acudir a diversas instancias para obtener su autorización mientras se mantengan dentro de los parámetros de gasto programado que en cada caso se convenga en virtud de no utilizar recursos fiscales para esos gastos e inversiones.

En este sentido y con el objeto de ubicarlas en condiciones similares a las de otros agentes financieros, la Iniciativa del Ejecutivo Federal propone otorgarles facultades para que puedan agilizar sus adquisiciones, contratar servicios, arrendamientos y obras de manera oportuna tanto en el país como en el extranjero.

En general, el Ejecutivo Federal propone se le otorguen facultades adicionales al consejo directivo en materia de presupuestos para gastos e inversión, sueldos y prestaciones, a efecto de hacer congruente la reforma en cuanto a modernización administrativa se refiere, manteniéndose los principios constitucionales aplicables al caso concreto, sin que sea necesario que se sometan a lo dispuesto en el artículo 31 fracción XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En donde por regla general prevalecerá la obligación de asignar mediante licitación pública los bienes o servicios necesarios para su desarrollo.

Con el propósito de fortalecer al consejo directivo y permitirle un mejor desempeño, se incorpora la figura del consejero independiente, nombramiento que deberá recaer en personas que por sus conocimientos, experiencia y prestigio profesional sean ampliamente reconocidos".

Es importante destacar que los consejeros independientes no deberán tener ningún vínculo con la sociedad que represente un conflicto de intereses, además de la confidencialidad que deberán guardar en los asuntos que se ventilen en el seno del órgano colegiado respectivo. Cabe indicar que esta nueva figura ya quedó incorporada en el caso de las instituciones de banca múltiple, a través de

las reformas al nuevo marco jurídico vigente que el Congreso de la Unión aprobó el año pasado.

Asimismo, se le otorga al órgano de administración la facultad para crear comités de sueldos y prestaciones y de administración integral de riesgos. El primero de ellos como un órgano de apoyo que opinará y propondrá al consejo directivo de cada institución, los términos y condiciones bajo los cuales se desarrollarán las relaciones entre las instituciones de banca de desarrollo y sus trabajadores, de acuerdo a las condiciones del mercado y a las posibilidades de cada institución de banca de desarrollo.

En materia de administración de riesgos se faculta al consejo directivo para crear este comité, con el objeto de que se diversifiquen dichos riesgos y se acoten los límites máximos de responsabilidades directas y contingentes, los montos de los créditos y las operaciones relacionadas en congruencia a lo que diversas disposiciones de carácter prudencial señalan.

El Ejecutivo Federal estima conveniente que la Secretaría de Hacienda sólo establezca máximos globales de cada institución para atender sus necesidades de gasto corriente, inversión física, niveles de endeudamiento neto, interno y externo, financiamiento neto e intermediación financiera, con el objeto de controlar el impacto de la demanda agregada de acuerdo con la política macroeconómica establecida, dejando en las instituciones de desarrollo la responsabilidad específica de acuerdo a sus programas.

De igual forma se propone aclarar la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las del Banco de México y, en lo aplicable, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios, de las operaciones pasivas que impliquen captación de recursos del público, fideicomisos, mandatos, comisiones, operaciones en el mercado de dinero, así como operaciones financieras conocidas como derivadas.

Para evitar el uso de recursos fiscales por parte de las instituciones de Banca de Desarrollo para hacer frente a la garantía que el Gobierno Federal les otorga por ministerio de Ley, se les obliga a aportar recursos a un fideicomiso que tendrá entre sus fines apoyar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la captación que las instituciones realicen del público en general, así como para contribuir al fortalecimiento del capital de dichas sociedades. Estas aportaciones se realizarán a través de cuotas al millar que podrán ser diferenciadas.

También se busca reafirmar la participación de las instituciones de Banca de Desarrollo a través de instituciones financieras privadas que asuman total o parcialmente el riesgo de recuperación de los apoyos, no obstante que existen algunas excepciones en operaciones que por su naturaleza o por circunstancias especiales, deben ser atendidas de manera directa.

A una mayor libertad de las instituciones de banca de desarrollo, que permitirá optimizar sus recursos y adoptar un nuevo criterio de rendición de cuentas, se hace necesario contar con información oportuna y suficiente sobre las metas planteadas, ejercicio del gasto y cumplimiento de programas, entre otros. Por lo mismo, se plantea que esta información sea entregada al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y remitida también al Congreso de la Unión en un anexo junto con los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

## **B) Trabajo de las Comisión**

Para el análisis de esta Iniciativa, la Comisión de Hacienda, a través del grupo de trabajo creado al efecto, llevó a cabo en el transcurso de poco menos de un año numerosas reuniones de trabajo con servidores públicos de las propias instituciones de desarrollo y con las autoridades responsables en la materia, así como diversas sesiones en Conferencia con la H. Cámara de Senadores, las cuales permitieron enriquecer de manera sustantiva la Iniciativa original.

Se consideró ante todo que la Banca de Desarrollo en México, exige un cambio profundo para cumplir de manera más eficiente y ágil, con una definición precisa de su misión y objetivos fundamentales, como instrumento de fomento del desarrollo económico y social del país.

No obstante ello, las reformas y adiciones que contiene el dictamen aprobado por el Pleno resultan ser un paso necesario y en la dirección correcta, ya que precisamente lo que se busca es fortalecer sus distintos órganos de gobierno, focalizar sus actividades, transparentar sus operaciones y administrar eficazmente los recursos de carácter fiscal que complementan sus operaciones, todo ello en un marco de rendición de cuentas más amplio y oportuno.

No debe soslayarse que en el pasado la Banca de Desarrollo ha cumplido un papel determinante en la promoción del desarrollo industrial, agropecuario y turístico y de fomento al comercio exterior, a la canalización del crédito a sectores y regiones estratégicas, así como al fortalecimiento del federalismo y del sistema financiero y, en particular, al mercado de capitales.

Por esta razón, en la actualidad las instituciones de fomento deben actuar no solo como otorgantes de crédito, sino como una verdadera banca de inversión. Para cumplir los objetivos mencionados, cada una de las instituciones requiere modernizar tanto su administración como su estructura corporativa, a fin de hacer más eficiente y ágil su operación, sin menoscabo de contar con mecanismos de control interno e indicadores de gestión que garanticen su eficiencia y la evaluación de su desempeño.

Conviene señalar que se decidió eliminar las propuestas de reforma a la Ley Orgánica del Sistema Banrural que presentó el Ejecutivo, ya que por su problemática particular, dicha institución será objeto de una revisión más profunda y amplia, que implica la reestructura integral del sistema de financiamiento rural.

Asimismo, en ocasión de la revisión de las leyes orgánicas de la Banca de Desarrollo y con el fin de armonizarlas con ellas, se incorporaron cambios al marco jurídico del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros y de la Sociedad Hipotecaria Federal.

#### **A) En materia de reformas y adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito.**

La que Dictamina considera relevante establecer en ley la misión de la banca de desarrollo, a efecto de evitar que sus operaciones se desvíen de su objetivo, y que dichas entidades sean utilizadas para fines distintos para los que fueron creadas. En ese orden de ideas se adiciona un segundo párrafo al artículo 30 de la Ley en comento para dejar establecido que en el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán preservar y mantener su capital, garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos, situación que se considera de vital trascendencia.

La que Dictamina considera conveniente incorporar en el artículo 31 de la Ley de Instituciones de Crédito, la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de establecer mediante autorización, los límites de endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto al sector público y privado y los límites de intermediación financiera, ya que corresponde a dicha dependencia el manejo de la política económica y la deuda pública del país. De otra parte, se considera que su órgano de gobierno es quien debe autorizar el programa financiero, si lo que se pretende es dotar de mayor autonomía a las instituciones de banca de desarrollo.

Es decir, con estas adiciones la Secretaría contará con el instrumental necesario para cumplir de mejor forma con sus atribuciones en cuanto a la administración de las finanzas públicas, y las instituciones de fomento, con sus responsabilidades específicas.

Por otra parte, se consideró necesario precisar en el artículo 31 que, con el objeto de disminuir la carga regulatoria en la entrega de información que proporcionen las Instituciones de Banca de Desarrollo sobre sus operaciones, a través de las tecnologías a su alcance que les permitan difundir y transmitir la información a las autoridades financieras y, en su caso, al público en general, vía los medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología, en particular en materia de contingencias de cualquier tipo.

Asimismo y, a petición expresa de varios legisladores, quedó debidamente señalado en el artículo 41 la obligatoriedad de los consejeros de este tipo de instituciones de hacer constar en forma fehacientemente y por escrito que

conocen y aceptan los derechos y obligaciones derivados de su cargo, con el fin de que realicen con mayor profesionalismo y responsabilidad el ejercicio de su investidura.

Con el objeto de eliminar diversos trámites y autorizaciones a cambio de simples avisos, tal y como se ha hecho para el caso de la banca múltiple o bien, por medio de la delegación de estas facultades al consejo directivo, como pueden ser los casos de apertura de oficinas y sucursales, y presupuestos generales de inversión, entre otros, así como la creación de nuevos órganos colegiados como el comité integral de administración de riesgos y el de recursos humanos y desarrollo institucional, se aprobaron diversas adecuaciones tendientes a mejorar el proceso de gestión y administración de la Banca de Desarrollo. (artículo 42)

De esta forma, tratándose del establecimiento, reubicación y clausuras de sucursales, agencias y oficinas en el país, solamente se deberá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de dichos eventos, y en el caso de que éstas se ubiquen en el extranjero, si se requerirá la autorización de dicha Secretaría, salvo en el caso de BANCOMEXT.

Se sustituyó el comité de sueldos y prestaciones de recursos humanos por uno nuevo de recursos humanos y desarrollo institucional, el cual además de conocer de los temas de sueldos y prestaciones podrá apoyar al Consejo Directivo en la determinación de lineamientos de ingreso, opinar sobre las condiciones generales de trabajo, coadyuvar a la elaboración de programas de estímulos, promociones, así como criterios de separación, entre otros. (artículo 34)

Dadas las características diversas de la Banca de Desarrollo, establecer un límite específico a las operaciones crediticias, podría no obedecer a la realidad económica a que se enfrenta cada institución, por lo que se propuso otorgar esa facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien, considerando el caso particular de cada Institución, en el ámbito de sus atribuciones, determinará la cantidad a partir de la cual el Consejo Directivo podrá autorizar operaciones crediticias. (fracción XXII del artículo 42).

Con el objeto de otorgar mayor autonomía de gestión, los programas de publicidad deben excluirse de la autorización tanto de la Secretaría de Gobernación como de la de Hacienda y Crédito Público.

Por cuanto a las reformas que se realizaron al artículo 43, se coincidió en que los funcionarios que ocupen dos jerarquías mínimas inferiores a la del director general y cuyas actividades no sean sustantivas, sean exentos del actual requisito de haber trabajado por un periodo de 5 años en el sector financiero.

Con el propósito de corregir algunas inconsistencias que se han presentado en el otorgamiento de pensiones por jubilación a servidores públicos en este tipo de instituciones, la Comisión propuso la inclusión de un artículo 43 Bis en la Ley en el que se incorpora la prohibición del consejo directivo y de los servidores públicos

de otorgar pensiones y jubilaciones en términos distintos a los establecidos en las condiciones generales de trabajo de las instituciones.

A fin de depurar situaciones inoperantes que contiene la legislación con objeto de mejorar su comprensión y simplificarla, se procedió a derogar el artículo 45, ya que las comisiones consultivas integradas por los titulares de los certificados de la serie "B" no aplican a la Banca de Desarrollo, puesto que el Gobierno Federal controla la totalidad de los certificados de aportación patrimonial.

Un aspecto importante en el camino de efficientar la operación de las instituciones de fomento se refiere a su incorporación en el concepto genérico de instituciones de crédito, como una obligación de éstas para diversificar sus riesgos, por medio de las reglas generales que establecerán conjuntamente la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en cuanto a porcentajes máximos de pasivos a cargo de una institución, que correspondan a obligaciones directas o contingentes, así como a límites máximos del importe de las responsabilidades directas y contingentes incluyendo las inversiones en títulos representativos de capital, de una misma persona, entidad o grupo. (artículo 51)

Con el objeto de que las instituciones de Banca de Desarrollo tengan incentivos para mejorar la exposición al riesgo, se consideró conveniente y necesario la creación de un fideicomiso en cada institución, que tendrá en su patrimonio recursos que deberán mantener para responder por las contingencias derivadas de la captación de recursos del público en general.

Al respecto, la cuota sobre la que se calcularán las aportaciones al fideicomiso, será determinada por la C.N.B.V. en vez de cómo estaba planteado por la Secretaría de Hacienda, pudiendo ser dicha cuota diferente, en atención al caso concreto de cada una de las instituciones de fomento, en particular, en base a su solvencia y su exposición al riesgo. Complementariamente, estos fondos podrán ser utilizados para fortalecer el capital social de las mismas instituciones. (artículo 55 bis)

Cabe indicar que en contrapartida de los beneficios que implican los cambios que se proponen en materia de modernización administrativa, se hizo necesario que en un marco de transparencia en la administración de los recursos públicos y de amplia rendición de cuentas, establecer la obligación para estas instituciones de informar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a través de la Secretaría de Hacienda, sobre distintos aspectos de su operación, así como de su situación financiera, por lo que esta obligación se transfiere de las leyes orgánicas de cada una de las instituciones a una norma superior, como lo es la Ley de Instituciones de Crédito. (artículo 55 bis 1)

De esta forma, se deberá informar de la situación que guarda la institución, incluyendo los pasivos contingentes a los que está sujeto, mismos que deberán estar evaluados por una calificadora de prestigio y también se deberá dar a

conocer a la opinión pública, la información relevante con respecto al desarrollo de sus actividades y de su situación financiera.

### **B) Reformas a la Ley Orgánica de Nacional Financiera.**

En cuanto a esta institución, se procedió a eliminar el señalamiento relativo a que los objetivos de la institución se encuentran únicamente dentro del sector industrial, toda vez que este banco de desarrollo no sólo atiende a dicho sector, sino a otros más. (artículo 2o.)

Se incorporó también la posibilidad de garantizar obligaciones sin que sea necesario que éstas sean con base en créditos concedidos por la propia institución y se adiciona el que NAFIN pueda participar. (artículo 6o.)

De otra parte y en atención a que el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros tiene una cobertura amplia en todo el territorio nacional con ventanillas suficientes para dar el servicio de venta de billetes de depósito que deben hacerse ante autoridades administrativas, judiciales y jurisdiccionales de la Federación y administrativas del Distrito Federal, se propuso que esta facultad fuera compartida por NAFIN con el banco antes citado. (artículo 7o.)

De igual forma, se estimó oportuno precisar las facultades respecto de operaciones activas, pasivas y de servicios entre la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. En particular, al segundo le corresponde exclusivamente regular las características de las operaciones pasivas que impliquen captación de recursos del público, los fideicomisos, mandatos y comisiones, las operaciones en el mercado de dinero, así como las operaciones financieras conocidas como derivadas. (artículo 9o.)

Se actualizaron los nombres de las dependencias cuyos titulares son miembros del consejo directivo, de conformidad a los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en su integración, incorporándose la figura del consejero independiente. Asimismo, y al igual que en casos similares, se realizaron los ajustes necesarios para evitar que los consejeros de la serie "B" tengan voto de calidad. (artículo 17)

En cuanto a los consejeros independientes, se les señala la obligación para asistir en forma personal a cuando menos el 70% de las sesiones y de que no tendrán suplentes. También se establece que de no cumplir con dicho porcentaje de asistencia serán sustituidos por otros con las mismas características. (artículo 18)

A efecto de evitar conflictos de interés, se adiciona la lista de las personas que no pueden ser consejeros independientes, incluyéndose como limitantes el vínculo laboral con la Institución, así como la existencia de un nexo patrimonial importante y/o vínculo laboral con persona física o moral que sea acreedor, deudor, cliente o proveedor de la misma Institución, entre otros. Asimismo, se estipula que tendrán

la necesidad de comunicar al presidente del consejo directivo cualquier situación que derive en un conflicto de intereses. (artículo 19)

Se convino en no añadir algunas facultades al Consejo Directivo que la iniciativa del Ejecutivo Federal proponía en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, presupuestos, y tabuladores de sueldos, entre otros temas asociados al funcionamiento de la Institución, ya que el tratamiento a las instituciones de Banca de Desarrollo debe constar en la propia Ley de Arrendamientos, Adquisiciones y Servicios del Sector Público y no como una facultad del Consejo Directivo. (artículo 21)

Se consideró necesario incluir un nuevo artículo en el que se contemplaran las causas de remoción de los consejeros en general y del Director General, así como sancionar conductas o situaciones que afecten la marcha de la institución. (artículo 23 bis)

Se establece la obligación de NAFIN de formular anualmente sus programas financieros, operativos, presupuestos generales de gastos e inversiones de conformidad con los lineamientos, medidas y mecanismos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a quien compete autorizar la asignación de recursos y programas de dicha sociedad nacional de crédito, en virtud de ser la coordinadora de sector. (artículo 29)

Por otro lado y como se propuso para el resto de las instituciones de fomento, se creó un comité de recursos humanos y desarrollo institucional que tendrá como función principal opinar sobre las condiciones generales de trabajo, proponer políticas y establecer lineamientos en materia de sueldos, prestaciones, requisitos de ingreso, criterios de separación, estímulos, promociones, entre otros. Este Comité se establece en la Ley de Instituciones de Crédito y su operación se especifica en cada una de las leyes orgánicas de la banca de desarrollo.

Dentro de este comité participará el Director General dadas sus responsabilidades, aún cuando su participación tendrá algunas restricciones en consideración a su posible conflicto de interés. (artículo 35)

Se redefinió la forma en que la institución deberá canalizar el financiamiento a través de operaciones con las instituciones financieras privadas, pero estableciendo un régimen de excepción, como lo es la inversión accionaria y las inversiones en el mercado de dinero; operaciones de carácter laboral; las realizadas con el Gobierno Federal, con las entidades del sector paraestatal, con entidades federativas y los municipios; así como los financiamientos a proyectos de infraestructura y servicios públicos que se deriven de concesiones, contratos de prestación de servicios, de obra pública, de vivienda y de parques industriales, entre otras. (Artículo 36)

Por cuanto a la posibilidad de que no sean aplicables a la Institución las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es importante destacar que, en congruencia con el resto del sector, no se consideró pertinente su aprobación, por lo que se eliminaron todas las referencias relacionadas con dicho tema.

### **C) Reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior.**

Por lo que toca a los cambios realizados en su ley orgánica, se le incorpora la facultad de atraer inversión extranjera, como una actividad que desde hace mucho tiempo y de manera cotidiana viene realizando BANCOMEXT y, sin embargo, no se encontraba contemplada jurídicamente en su objeto social. (artículo 6o.)

Cabe indicar, por otra parte, que también se incorpora la posibilidad de garantizar obligaciones sin que sea necesario que éstas se hagan con base en créditos concedidos por la propia Institución, esto es, sin que sean aplicables las limitaciones previstas en el artículo 46, fracción VIII, de la Ley de Instituciones de Crédito actualmente en vigor. (artículo 7o.)

Asimismo, en el caso de NAFIN, se incorporó la facultad de que el banco participe en el capital social de sociedades de inversión y sus operadoras.

De la misma forma que en el caso precedente, se clarifican las facultades respecto de las operaciones activas, pasivas y de servicios que corresponden a la Secretaría de Hacienda y aquellas que son exclusivas del Banco de México, de acuerdo a sus atribuciones. (artículo 9o.)

Por otro lado, también se actualizan los nombres de las dependencias cuyos titulares son miembros del consejo directivo, así como de su integración, en atención a la incorporación de la figura de consejero independiente. No obstante, mediante adecuaciones a las normas del consejo se evita el concepto de "mayoría calificada" que pudiera establecer la presencia o no de los consejeros representantes de la serie "B" y de los consejeros independientes. (artículo 16)

En cuanto a los consejeros independientes, se les obliga para asistir en forma personal a las sesiones y de que no contarán con suplentes y además tendrán la obligación de asistir cuando menos al 70% de las sesiones de consejo. (artículo 17)

Para evitar conflictos de interés por parte de los consejeros, se establecen diversas disposiciones relacionadas con el impedimento para que ocupen el cargo de consejeros aquellas personas que tengan entre sí grado de parentesco por consanguinidad o afinidad, así como las que ocupen un puesto de elección popular mientras estén en el ejercicio del mismo, en tanto que la última contempla

las limitaciones para ser elegible consejero independiente. A su vez, se establece la obligación de comunicar al presidente del consejo directivo cualquier situación que derive en un conflicto de intereses. (artículo 18)

Se convino en adicionar un artículo para contemplar las causas de remoción, a fin de procurar el adecuado desempeño de los consejeros de las series "A" y "B", de los consejeros independientes y del Director General, así como sancionar conductas o situaciones que afecten la marcha de la institución. (artículo 18 bis)

En cuanto a las reformas orientadas a dotar de mayor autonomía a entidades de la Administración Pública Federal, en materia de adquisiciones, inversiones y otros conceptos similares, se ha señalado que no se estuvo de acuerdo con ello, ya que la flexibilidad a las instituciones de Banca de Desarrollo en esta materia, deberán constar en la propia Ley de Arrendamientos, Adquisiciones y Servicios del Sector Público y no como una facultad del Consejo Directivo, por lo que se eliminó toda referencia sobre la materia.

Se procedió a derogar de la Ley Orgánica de BANCOMEXT a la comisión consultiva por ser inoperante. (artículo 31)

Al igual que se ha mencionado en los otros casos, se crea un comité de recursos humanos y desarrollo institucional que opine sobre las condiciones generales de trabajo, proponga políticas y establezca lineamientos en materia de sueldos, prestaciones, requisitos de ingreso, criterios de separación, estímulos, promociones, entre otros. En este comité también participará el Director General, salvo cuando se aborden temas laborales vinculados a él. (artículo 34)

#### **D) Reformas a la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.**

Por lo que respecta al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), lo primero que se abordó fue el de precisar el alcance de su actuación, centrándolo en el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura, y servicios públicos y transportes, así como a coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, buscando la excelencia en el servicio.

Se actualizó la vocación del banco para otorgar financiamientos al sector privado con proyectos del sector de su atención. (artículo 3º)

En respuesta a estas modificaciones, se procedió a concretar sus facultades, destacando el impulso de la inversión y el financiamiento privado en infraestructura y servicios públicos, comunicaciones y transportes, así como la promoción de la modernización y el fortalecimiento institucional de los estados y

municipios, entre otras actividades sustantivas, como lo es el mejoramiento de la eficiencia operativa de la institución. Por lo que toca a vivienda, dado que existen otras instituciones dedicadas de manera primordial a la atención de este sector, se consideró conveniente excluirla del grupo de actividades propias de BANOBRAS. (artículo 6o.)

Correlativamente a estos cambios, se incorpora la posibilidad de garantizar obligaciones, sin que sea necesario que éstas se hagan con base en créditos concedidos por la propia Institución. (artículo 7o.)

Asimismo y como ya ha sido señalado con anterioridad, al analizar otros casos de la Banca de Desarrollo, se incorpora la facultad de que la Institución participe en el capital social de sociedades de inversión y sus operadoras, así como la de actuar como agente financiero del Gobierno Federal, en los términos de las disposiciones aplicables.

Por otra parte, al igual que en los casos precedentes, se precisan las facultades respecto de las operaciones activas, pasivas y de servicios de las diversas autoridades financieras de acuerdo a sus atribuciones. (artículo 10)

Una de las reformas sustantivas a la Ley Orgánica de BANOBRAS no sólo se refiere a la actualización de los nombres de las dependencias cuyos titulares son miembros del consejo directivo, sino sobre todo de su integración, ya que en atención a la incorporación de la figura del consejero independiente, se decidió establecer en Ley la participación de cinco consejeros de la Serie "B" nombrados en representación de los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, motivo por el cual el consejo se integrará de un total de trece miembros. (artículo 17)

Como ha sido señalado, se establece la obligación del consejero independiente para asistir en forma personal a las sesiones, de que no contará con suplente y tendrá la obligación de asistir a cuando menos al 70% de las juntas de consejo. (artículo 18)

Por otro lado y con el fin de evitar conflictos de interés que puedan presentarse en razón de sus actividades, se precisan las restricciones para fungir como consejero independiente de la Institución. (artículo 21)

Ya se ha hecho referencia al rechazo de modificar los criterios y normas en materia de adquisiciones y obras encaminadas a que el consejo directivo tenga facultades más amplias, situación que se reitera que, en todo caso, deberán constar en la propia Ley de Arrendamientos, Adquisiciones y Servicios del Sector Público y no como una facultad del Consejo Directivo. (artículo 21)

Es importante señalar que, por extensión, a la Ley Orgánica de BANOBRAS, también se le realizan diversas modificaciones y actualización similares a las ya comentadas.

Por otra parte, un aspecto a destacar resulta la incorporación en Ley de un nuevo artículo por medio del cual se permite la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de los sectores económicos que se encuentran relacionados con el objeto de la institución, a través de la figura de los comités consultivos, los cuales tendrán como misión apoyar al órgano de gobierno de la sociedad, detectando y dando a conocer las áreas de negocios dentro de las entidades federativas que sean susceptibles de apoyo y financiamiento, además de proponer mejoras a sus productos y servicios, así como difundirlos, para que la sociedad dentro de su ámbito de competencia cumpla con su encomienda. (artículo 33)

De igual forma y con objeto de fortalecer el federalismo, se consideró fundamental la presencia activa de todas las entidades federativas en la discusión y definición en las metas y objetivos de la institución, así como en la vigilancia de la sociedad, a fin de aprovechar su potencial en beneficio de los proyectos locales y avanzar en la consolidación del cambio estructural y el desarrollo regional, mediante la creación del Consejo Consultivo Nacional. (artículo 34)

### **E) Reformas a la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.**

Para esta institución, los legisladores no consideraron conveniente los cambios que el Ejecutivo Federal proponía de excluir de las operaciones que celebra y servicios que presta a personas distintas a los militares, así como de las personas morales de las cuales aquellos formen parte, preservándose el término "preferentemente". No obstante ello, la Secretaría de Hacienda conserva la facultad de autorizar, mediante reglas de carácter general, las características de las operaciones y servicios que pueda ofrecer dicha institución. (artículo 7)

Por otra parte, al igual que en los casos precedentes, se clarifican las facultades respecto de las operaciones activas, pasivas y de servicios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y aquéllas que son exclusivas del Banco de México, de acuerdo a sus atribuciones. (artículo 8)

De la misma forma se actualizaron los nombres de las dependencias cuyos titulares son miembros del consejo directivo, así como de su integración, en atención a la incorporación de la figura de consejero independiente. Al respecto, los consejeros independientes tendrán la obligación de asistir en forma personal a las sesiones, no contarán con suplentes y además tendrán la obligación de asistir cuando menos al 70% de las juntas. (artículo 40)

Por otra parte, se consideró necesario como en el resto de las instituciones de fomento de contemplar de manera explícita las causas de remoción, a fin de procurar el adecuado desempeño de los consejeros de la series "A" y "B", del consejero independiente y del Director General, así como sancionar conductas que afecten la marcha de la institución. (artículo 46 Bis)

Por su parte, se realizaron reformas tendientes a prever la facultad de sustitución del Director General en materia de procedimientos judiciales, con lo que se alcanza un mayor nivel de seguridad jurídica. (artículo 46)

Por otra parte, también se estableció la obligación de la sociedad de formular anualmente sus programas financieros, presupuestos generales de gastos e inversiones, así como sus programas operativos de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (artículo 52)

Al igual que se ha mencionado en otros casos, al quedar en libertad el consejo directivo para determinar los sueldos, y demás prestaciones de los trabajadores de la sociedad, deberá crearse un comité que tendrá como función primordial opinar y proponer sobre estos temas, al que deberá de asistir el Director General, salvo cuando el citado comité trate temas laborales relacionados con él. (artículo 53)

#### **F) Reformas a la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.**

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1° de junio de 2001, se expidió la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, BANSEFI, ordenamiento jurídico que si bien contiene algunas de las innovaciones al sistema financiero de fomento, no incorpora las modificaciones que recientemente se han realizado conforme a las propuestas de legisladores. Ahora bien, uno de los objetivos de la iniciativa es homologar el marco jurídico de las instituciones de banca de Desarrollo, con el fin de que se desenvuelvan en una perspectiva similar, por lo que se consideró conveniente actualizar los siguientes aspectos que a continuación se detallan:

En atención a que el BANSEFI tiene una cobertura amplia en todo el territorio nacional con ventanillas suficientes para dar el servicio de venta de billetes de depósito que deben hacerse ante autoridades administrativas y judiciales de la Federación y administrativas del Distrito Federal, se incorporó un nuevo artículo a efecto de que comparta esta actividad con NAFIN y se amplíe la cobertura del servicio. (artículo 8 bis)

También se determinó necesario adicionar el requisito de que los consejeros independientes sean de nacionalidad mexicana a efecto, de que exista

congruencia con las reformas propuestas a las demás leyes orgánicas de la Banca de Desarrollo. (artículo 17)

Al igual que en casos anteriores, se adicionan las causas de remoción de los consejeros y demás funcionarios de primer nivel, así como lo relativo a las facultades del consejo y la creación del comité de recursos humanos y desarrollo institucional.

### **G) Reformas a la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal.**

La Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, publicada el 11 de octubre del 2001 en el Diario Oficial de la Federación, no incorpora las modificaciones que recientemente se han realizado conforme a las propuestas de los legisladores. Uno de los objetivos de la iniciativa es homologar el marco jurídico de las instituciones de Banca de Desarrollo, con el fin de que se desenvuelvan en una perspectiva similar, por lo que se hace necesario incorporar las modificaciones mencionadas a dicho ordenamiento, mismas que a continuación se detallan:

En tal virtud, se estipula el requisito de que el consejero independiente sea de nacionalidad mexicana. (artículo 14)

Se precisan los impedimentos para ser consejero de la sociedad, así como las causas de remoción de los consejeros de la sociedad y del Director General. Por otro lado, se incorpora la facultad de la Secretaría de Hacienda, de autorizar las modalidades en la asignación de recursos y programas.

Además de otras reformas que también han sido ampliamente comentadas en el resto de las instituciones de fomento, para el caso de la Hipotecaria se consideró necesario modificar el Artículo Segundo Transitorio, a efecto de brindar seguridad jurídica a los intermediarios financieros y personas con las que la Sociedad haya contraído obligaciones durante los primeros doce años de su operación, en el sentido de que dichas operaciones tendrán garantía del Gobierno Federal hasta que las mismas se extingan, situación que no se ve reflejada en el texto vigente.

***El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 335 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones.***

## **DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y LA LEY FEDERAL DE DERECHOS**

**Fecha de presentación:** 29 de abril de 2002.

**Presentada por:** Diversas Iniciativas de Diputados Federales representantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional y del Revolucionario Institucional.

**Fecha de aprobación:** 29 de abril de 2002.

**Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación:** 4 de junio de 2002.

### **A) Exposición de Motivos.**

La C. Diputada Federal Heidi Storsberg Montes, en representación del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, así como el C. Diputado Federal Eddie Varón Levy, en representación del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y con el apoyo de varios legisladores de otros Grupos Parlamentarios, sometieron el pasado 25 de octubre de 2001 a la consideración de la H. Cámara de Diputados la Iniciativa con proyecto de "Decreto que adiciona una fracción X al artículo 2º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano", misma que fue turnada a las Comisiones de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública para su análisis y dictamen. Trámite del cual se excusó la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Para su debido dictamen, se realizaron diversas consultas con representantes de las Secretarías competentes en la materia, con base en las cuales los miembros de estas Comisiones Unidas elaboraron y presentaron a esta Honorable Asamblea el Dictamen del caso, mismo que fue aprobado el 14 de diciembre de 2001 y remitido al Senado de la República para el dictamen correspondiente.

De manera coincidente en el tiempo, el H. Senado de la República aprobó modificaciones mayores a la Ley del Servicio Exterior, a partir de la iniciativa que el titular del Ejecutivo envió a esa Cámara, con fecha 29 de Noviembre. Entre ellas, el Senado aprobó una modificación a la misma fracción X de su artículo 2, con lo cual se provocó que el mencionado artículo creciera de diez a doce fracciones.

Siendo las nuevas fracciones complementarias y materia del mismo dictamen, el Senado remitió a la Cámara de Diputados la Minuta correspondiente, sin embargo la Ley Federal de Derechos respectiva no fue incluida.

## **B) Trabajo de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores.**

De acuerdo a lo anterior y con el objeto de dar por concluidas las reformas ya aprobadas, las Comisiones Dictaminadoras reiteran que están conformes con el cambio correlativo de referencia en los artículos 20, 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos y solicitan sea incluida en el presente Período Ordinario de Sesiones, situación que fue debidamente cumplida el pasado 29 de abril.

***El Dictamen de la Iniciativa se aprobó en votación nominal por 385 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones.***

## **II.- PERIODO DE RECESO.- Del 1º de Mayo al 31 de agosto de 2002.**

### **De la Comisión Parlamentaria Bicameral de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural de las Cámaras de Senadores y Diputados.**

#### **a) Visita a España y Alemania.**

Dentro de los trabajos que fueron realizados en el periodo ordinario de sesiones de marzo-abril de 2002, por parte de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y, en este caso particular, en Conferencia con la H Cámara de Senadores de la República, se encuentra la de proponer reformas y adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito y a diversas Leyes Orgánicas de la Banca de Desarrollo, con miras a hacer más eficiente y transparente su operación, así como a modernizar sus procesos de toma de decisión y del control de gestión y riesgo.

No obstante ello y dado que el Sistema Banrural presenta una problemática diferente, se decidió posponer la dictaminación de las propuestas de reforma a su Ley Orgánica que presentó en su oportunidad el Ejecutivo Federal, ya que por su problemática particular, dicha institución está siendo objeto de una revisión más profunda y amplia, que implicará la reestructura integral del sistema de financiamiento rural y que, por ende, será motivo de un proyecto específico de ley, que el Ejecutivo Federal tiene el propósito de presentar al H. Congreso de la Unión en septiembre de 2002.

En tal virtud, se consideró pertinente, por un lado, posponer la evaluación de los cambios que originalmente planteaba la Iniciativa del Ejecutivo para este importante sector y, por el otro, profundizar en lo que otros países han venido realizando sobre esta misma materia.

De esta forma, un primer grupo de 34 Senadores y Diputados integrantes de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, conjuntamente con las Comisiones homólogas del Senado de la república, así como con funcionarios de las Secretarías competentes y del propio Director General del Banrural, realizaron un primer viaje de trabajo a España y Alemania durante los días del 14 al 24 de mayo.

En el caso de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados participaron los CC. Diputados Rosa Linda López Hernández, César Alejandro Moráz Sustaita, Francisco de Jesús de Silva Ruíz, José Luis Ugalde

Montes, Miguel Arizpe Jiménez, Gustavo Riojas Santana, así como Oscar Levín Coppel.

En el primer país la agenda de trabajo, de acuerdo a los objetivos de la gira, tuvieron como propósito reuniones específicas con representantes de la Asociación Española de Cajas Rurales, del Banco Cooperativo Español y de la empresa Rural de Servicios Informáticos, con el propósito de conocer las características, programas, mecanismos de coordinación, incentivos y evolución que presenta el Sistema Financiero Rural Español.

Cabe indicar que la Asociación Española de Cajas Rurales integra a 89 cajas, de las cuales en un 92% son rurales y el resto son de las denominadas populares y profesionales. Cuenta con poco más de 4 mil oficinas distribuidas por todo el territorio español y constituyen alrededor del 45% del sistema financiero del país. Es importante señalar que las Cajas Rurales son las propietarias del Banco Cooperativo Español, cuentan con una Compañía de Seguros Agropecuarios y de otra empresa especializada en informática, denominada Rural de Servicios Informáticos, misma que desarrolla, opera e instala el software para todas ellas.

Complementariamente, se realizaron visitas a la Caja rural de Cuenca y Cooperativas de producción de vino, champiñones y setas, a otra cooperativa cerealera y a la Caja Rural Toledo, la cual actualmente ya cotiza en la Bolsa de Valores de España.

La agenda también contempló una reunión de trabajo con el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, para conocer los lineamientos y políticas que privan para el sector, así como otra con el Sub-Gobernador del Banco de España, con el fin de conocer los criterios e instrumentos de regulación y supervisión que se aplican al sistema financiero español y, en particular, a las cajas rurales.

En la segunda etapa del viaje, se sostuvieron reuniones de trabajo con el Banco Federal Cooperativo de Alemania –Deutsche-Zentral-Genossenschaftsbank, DZ-Bank, Frankfurt/Main--, así como con la Confederación Alemana de Cooperativas, a fin de analizar la estructura, organización y funcionamiento del sistema cooperativo alemán, la estructura bancaria, con especial énfasis en el sistema cooperativo de ahorro y crédito.

También se aprovechó la visita para conocer la Cooperativa Raiffeisen de Ahorro y Crédito al norte de Frankfurt y otra tipo granja agrícola, con miras a evaluar el desarrollo de este importante sector en el transcurso de los últimos veinte años.

Finalmente, se tuvieron reuniones de trabajo con la Confederación Alemana de Cooperativas, el Banco Cooperativo-Hipotecario Alemán, así como con el Ministerio Federal de Protección de los Consumidores, Alimentación y Agricultura –Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft--, para conocer la política agraria que priva en Alemania como instrumento de un desarrollo integrado y dinámico.

## **b) Vista a Francia, Países Bajos e Italia.**

El segundo grupo de trabajo de la Comisión Parlamentaria Bicameral de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, tanto de la Cámara de Senadores como de Diputados, conjuntamente con autoridades de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, visitó durante los días del 25 de junio al 6 de julio diversas ciudades de Francia, Países Bajos e Italia.

El objetivo de la vista a Francia fue el de conocer las características, programas, mecanismos de coordinación, así como los esquemas de incentivos y la evolución del Sistema Financiero Rural de ese país.

Cabe indicar, que las cajas rurales son propietarias del Credit Agricole y tienen representación en prácticamente toda la nación: De la Somme, Du Nord Est, De Lorraine, Centre Loire, Del Val de France, De la Brie, Normad, D L'Anjou et du Maine, entre las más importantes. Con algunas de ellas se tuvieron reuniones de trabajo a fin de conocer su funcionamiento, sus agremiados, productos que comercializan, y la relación existente con otras cooperativas.

En Holanda, la vista tuvo por objeto conocer la industria bancaria, la normatividad aplicable, la seguridad y la protección de los depositantes y el funcionamiento de la política monetaria. La estructura bancaria está compuesta por sociedades de cartera, cajas de ahorro, banca cooperativa y la banca comercial.

Se aprovechó la vista para conocer en las inmediaciones de Ámsterdam el funcionamiento del sector de cooperativas, ya que dicho sector con el tiempo ha logrado reducirse de 169 a 30 unidades, representando alrededor del 60% del volumen total manejado anualmente por el sistema financiero.

Durante la estancia en Italia, se mantuvieron reuniones de trabajo con altos funcionarios del Ministerio de Políticas Agrícolas y Forestales, con el propósito de conocer el grado de participación que tiene el Ministerio de Agricultura dentro de las cajas rurales y el sector de cooperativas. Asimismo, se aprovechó la oportunidad para visitar a la Confederación de Cooperativas Italianas, creada en 1919 y refundada al término de la Segunda Guerra Mundial.

Actualmente, esta Confederación reúne a poco más de 18 000 cooperativas de los sectores agrario, de vivienda y de crédito rural. Cuenta con alrededor de 2.5 millones de sociales distribuidos en 22 Uniones Regionales y 74 Uniones Provinciales, así como otras 5 Uniones Interprovinciales.

Dentro de este sector, se visitó también a los principales directivos de la Federación Italiana de Consorcios Agrarios, así como a varias de las 70 cooperativas agrícolas y ganaderas y de crédito rural que la integran.

### **Apoyos en materia del impuesto al valor agregado a la industria de la edición de libros, periódicos y revistas.**

Como resultado de la entrada en vigor de la Resolución Miscelánea publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2002, las autoridades fiscales no consideraron conveniente mantener para el presente año las facilidades que se venían otorgando desde años atrás a este sector industrial, consistente en la posibilidad de acreditar el IVA trasladado con motivo de la adquisición de los activos e insumos necesarios para la realización de sus procesos productivos, ya que su régimen, conforme a la Ley del IVA, es de exención, esto es, que no pueden trasladar el IVA en que incurren en sus compras.

Derivado de esta situación, así como de diversos cambios a las disposiciones fiscales que entraron en vigor a partir del 2002 y que afectan la forma en que venía operando la industria, y en consideración a los diversos apoyos que se han estado formulando para la promoción de la lectura, el Ejecutivo Federal, oyendo la opinión de los directamente afectados, así como del Poder Legislativo, el miércoles 26 de junio publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se otorga un estímulo fiscal al Valor Agregado a las personas dedicadas a la enajenación de libros, periódicos y revistas".

De esta forma, se concede un estímulo fiscal a estos contribuyentes consistente en una cantidad igual al IVA que no puedan acreditar y que les hubiera sido trasladado o que ellos hubiesen pagado con motivo de la importación de bienes o servicios, en el periodo o en el ejercicio correspondiente.

Para tal fin, se considera libro lo dispuesto por la Ley Federal de Derechos de Autor y quedan comprendidos los materiales complementarios cuando no sean susceptibles de comercializarse separadamente. Para la aplicación del citado estímulo, las autoridades competentes se obligan a publicar las reglas correspondientes.

### **Desahogo de 166 Puntos de Acuerdo relativos a temas fiscales, financieros, de precios y tarifas y, en general, económicos.**

## **Controversia Constitucional en contra del Ejecutivo Federal, por la invasión de atribuciones al emitirse el decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo del 2002.**

### **Antecedentes**

En diciembre pasado, el Congreso de la Unión aprobó la aplicación de un 20% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a los refrescos elaborados con fructuosa, en función de la iniquidad que había con México respecto de la importación de este insumo desde Estados Unidos, así como también por cuanto el sector enfrentaba serias dificultades para colocar sus excedentes de azúcar en dicha nación.

### **Origen de la Controversia Constitucional**

El día 5 de marzo del 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto Presidencial mediante el cual se realizan diversos ajustes a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, así como al Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios, de conformidad a las facultades que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política y el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación".

Cabe indicar que en su Artículo Primero, el citado Decreto aborda el Impuesto Especial a los refrescos, señalando que, a fin de evitar que con motivo de la aplicación del Impuesto Especial sobre producción y Servicios –IEPS-- a la enajenación o importación que se causa por la importación o la enajenación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores para preparar estas mismas bebidas, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña, se aplique un trato desfavorable a esta rama de la economía, el Ejecutivo Federal establece su exención temporal, hasta el 30 de septiembre del año en curso.

En tal virtud y con independencia del resultado de la controversia, la mayoría de los legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, han expresado su disposición para que se reactive el IEPS en los refrescos elaborados con fructosa en cuanto concluya el 30 de septiembre la suspensión temporal.

Como resultado de la entrada en vigor del Decreto en comento, a partir del 15 de abril, el Gobierno Federal decidió suspender el cobro de cuotas compensatorias a la alta fructosa proveniente de Estados Unidos de América, pero establece un cupo de importación anual de sólo 148 mil toneladas para ese endulzante, a fin de compensar el acceso restringido, en esos mismos volúmenes, que da Estados Unidos al azúcar mexicana.

Mediante la citada resolución, publicada en el Diario Oficial de la Federación, también se establece que las adquisiciones de fructosa excedentes del cupo señalado deberán pagar un arancel de 210% bajo la cláusula de Nación Más Favorecida.

De esta forma, el Gobierno Federal atiende el fallo emitido el 12 de abril por el panel del TLCAN, relativo al capítulo XIX, que le ordenó eliminar las cuotas compensatorias vigentes desde 1998, pero al mismo tiempo defiende los intereses de la industria azucarera nacional. Ello a la luz de las medidas adoptadas por los Estados Unidos que afectan las exportaciones mexicanas de azúcar.

De acuerdo al TLCAN, esta respuesta no podrá ser cuestionada ni estará expuesta a represalias legales de ningún tipo, pues no afecta ni discrimina los intereses de nadie, incluso de los productores de fructosa que operan en México.

Cabe indicar que dicho fallo se suma al emitido por un panel de la Organización Mundial de Comercio –OMC-- que también determinó que México incumplió con el Código *Antidumping*, al imponer cuotas compensatorias a la fructosa procedente de Estados Unidos y, por tanto, abrió la posibilidad para que dicha nación aplique represalias en contra de otros productos mexicanos para compensar el daño que causó la sanción mexicana.

Esta resolución se dio porque México no logró demostrar, en el curso de las audiencias, la amenaza de daño a su industria del azúcar por parte de las importaciones de fructosa, por lo que las cuotas compensatorias, según la OMC, son inconsistentes con las disposiciones internacionales y legales que las rigen. En su cumplimiento, las exportaciones de fructosa estadounidense a México deben reactivarse libres de arancel y las fianzas depositadas y las cuotas pagadas por las ventas realizadas desde enero de 1998 tienen que ser devueltas a los importadores.

Como ya se mencionó, el nuevo esquema mexicano establece un cupo de importación de 148 000 toneladas para la fructosa de Estados Unidos, retroactivo al 10 de octubre de 2001 y vigente hasta el 30 de septiembre de 2002. El arancel de 210% que se aplicará a las importaciones excedentes de fructosa resultará en un valor de entre 55.37 dólares y 175.50 dólares por tonelada, que México aplicó desde enero de 1998.

De esta forma, en septiembre de 2002 el gobierno mexicano sabrá si Estados Unidos le amplía su cuota de azúcar para exportarla libre de arancel; también concluye la suspensión del impuesto a los refrescos con fructosa y avanzará el desarrollo del mercado de edulcorantes en el país.

De acuerdo con la Secretaría de Economía, esta situación aún podría agravarse con la prohibición total de las importaciones de fructosa proveniente de Estados

Unidos, si no se logra avanzar en las negociaciones con ese país, en cuanto a que se respete para México el capítulo del azúcar en el TLCAN.

### **Presentación y fallo de la Controversia Constitucional**

Cabe indicar que el pasado 17 de abril la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio entrada a la solicitud de controversia constitucional presentada el viernes 12 de abril por diversos diputados federales.

La demanda va en contra del Decreto Presidencial que, amparado en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación y publicado el 5 de marzo pasado, suspendió durante 7 meses —hasta el 30 de septiembre— la aplicación del 20% por concepto del IEPS a los refrescos elaborados con fructosa.

De esta forma, el fallo dado por unanimidad el pasado 12 de julio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que surtirá efectos a partir del día 16 de julio y el cual no será retroactivo es el siguiente:

- A) Consideró que, de acuerdo con los artículos 49, 50, 70, 28, párrafo primero; 31, fracción IV, y 73, fracciones VII y XXIX de la Constitución, corresponde exclusivamente al Poder Legislativo la facultad de emitir leyes en las que se establezcan las contribuciones, sus elementos fundamentales y, en su caso, las exenciones.
- B) Asimismo, establece que el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, no faculta al Ejecutivo Federal para otorgar exenciones de tributos, sino sólo para conceder otros beneficios fiscales en los casos en los que debido a catástrofes sufridas por fenómenos económicos, sociales y meteorológicos, plagas o epidemias, se ponga en riesgo la actividad económica de alguna región o sector del país.
- C) El Decreto impugnado vulnera el artículo 89, fracción I, de la Constitución, al aplicar indebidamente el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal, ya que dispensó el pago del IEPS a la rama de la industria refresquera que utiliza fructosa, bajo el argumento de que era necesario evitar que con la aplicación del mismo, se le diera un trato desfavorable y, por tanto, no ejecutó debidamente la ley expedida por el Congreso de la Unión.

En todo caso, el Ejecutivo Federal tiene, a su vez, un periodo de 30 días hábiles para que, por medio de su consejería jurídica, pueda responder y argumentar su decisión al respecto.

En materia de fructosa y como resultado de lo anterior, el problema de la aplicación del IEPS deberá ser abordado por las autoridades Hacendarias y de

Economía, toda vez que su vigencia puede afectar a esta rama industrial, tener un impacto negativo en los precios de los productos, además de que las autoridades norteamericanas pueden imponer algunos aranceles compensatorios a otros bienes importados desde México.

Asimismo, existe el riesgo de que las empresas afectadas —Arancia y Almidones de México— puedan llevar esta discusión a un Panel de controversias respecto al incumplimiento en los términos del TLCAN en su Capítulo XI, el cual protege a los inversionistas de la región del Tratado en contra de medidas expropiatorias, legislaciones o impuestos que sean asimilables a una expropiación.

De perderse el caso, el Gobierno Mexicano tendrá que pagarle a los inversionistas extranjeros una indemnización equiparable no sólo al monto del negocio que puedan perder con la aplicación del gravamen, sino también que les restituyan los montos de sus inversiones.