

Que reforma el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Carlos Lomelí Bolaños, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que suscribe, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 y el inciso h del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Planteamiento del problema, argumentos y fundamentación legal

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

De esta manera, nuestra Carta Magna adopta como forma de organización la federalista, por la cual las entidades, a través de su adhesión a este sistema, ceden a la Federación parte de las atribuciones que originariamente les corresponden, para que aquella las ejerza con el propósito de velar por los intereses de cada uno de sus integrantes y contribuir al desarrollo y seguridad general de la Nación, objetivos que no podrían ser conseguidos con el solo esfuerzo y recursos de los Estados miembros.

b) Si bien existen ciertos principios universales del federalismo aplicables a todos los Estados que moldean su configuración política con base en este esquema de distribución de competencias, éste adopta características particulares de acuerdo a las circunstancias histórico-políticas del país de que se trate.

En México, por ejemplo, los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, fruto de la influencia española en la evolución del país, tal como lo reconoce el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal. De esta manera, el nivel de gobierno municipal integra la organización política tripartita del Estado Mexicano, junto con los Estados y la Federación, a los cuales los propios dispositivos constitucionales asignan una serie de facultades, ya sea de naturaleza exclusiva, coincidente o concurrente.

c) A pesar de estar determinado en los textos constitucionales la naturaleza federal de la República, las prácticas políticas en las que ha estado inmerso

nuestro país en muchas ocasiones han contradicho lo indicado por la norma fundamental, desplegando rasgos profundamente centralistas y concentrando los recursos y la toma de decisiones en las autoridades federales, afectando con ello el pleno desarrollo de las entidades y sobre todo de los municipios, quienes se han visto subordinados a criterios y disposiciones que les impiden actuar como verdaderos órganos de gobierno.

De igual forma, las propias entidades han reproducido en los municipios que los conforman estas actitudes centralistas, sobre todo en la asignación de los recursos, pues estos pasan necesariamente por el tamiz de los criterios estatales, sea a través del Poder Ejecutivo o de las legislaturas respectivas.

d) Desde la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, el municipio ha venido adquiriendo mayor relevancia, tanto política como administrativa, pues en dicho precepto se han delineado las características fundamentales que definen a este nivel de gobierno y que podemos describir brevemente de la siguiente forma:¹

- Se inserta en un esquema republicano, representativo y federal,
- Es la base de la división territorial de los Estados,
- Es la base de la organización administrativa de los Estados,
- Es explícitamente libre, y
- Es implícitamente autónomo.

Asimismo, la nueva configuración jurídico-política del Municipio libre, conlleva a que estos realicen una serie de funciones, las cuales se encuentran de manera explícita o implícita en el texto constitucional y son desarrollada por las leyes de la materia expedidas por las Legislaturas, pero que implican la realización de actividades que pueden agruparse de la forma siguiente:²

- Actividades reglamentarias,
- Actividades administrativas,
- Actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos,
- Actividades relacionadas con la realización de obra pública,
- Actividades socioeconómicas residuales,
- Actividades económicas de interés público, y
- Actividades socioeconómicas simples.

e) Como se ha expresado en el inciso anterior, las reformas realizadas al marco jurídico que regula al Municipio, le han permitido una mayor autonomía en la toma de decisiones y en la ejecución de las múltiples actividades que le corresponden, que como se deriva de un análisis de las mismas, tienen una incidencia directa en la vida cotidiana de las personas, sobre todo en lo que a servicios públicos se refiere, de ahí que muchas veces el Municipio ha sido considerado como el nivel de gobierno más cercano a la población, cuyo actuar eficiente u omiso es percibido más nítidamente por los ciudadanos.

No obstante, cualquier reforma jurídica de fortalecimiento a las atribuciones de los municipios que no se encuentre vinculada al aspecto financiero, corre el riesgo de quedar como un catálogo de buenas intenciones. Lo cierto es que los Municipios, si no disponen de recursos suficientes para llevar a cabo las funciones que competencialmente les atribuye la Constitución, poco pueden hacer para que dichas actividades se reflejen en beneficios concretos que mejoren la calidad de vida de los habitantes de su territorio.

En este sentido, los Municipios tienen dos vías para allegarse de recursos. Por una parte, los ingresos propios que perciban; por otra, los recursos que la Federación les distribuye. En este último aspecto, la fracción IV inciso b) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los Municipios recibirán las participaciones federales que serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

f) La distribución de las participaciones federales se regula a través de la Ley de Coordinación Fiscal, que tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales y constituir los organismos en materia de coordinación fiscal.

La Ley, en su Capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, define estas aportaciones como los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley en cita.

Entre dichos fondos, se encuentra el llamado “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, que tiene como prioridad que los Municipios destinen los recursos al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

El artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, con relación a este Fondo, señala lo siguiente:

Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a

que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75 por ciento correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25 por ciento restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, **en proporción directa al número de habitantes** con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos.

Como se desprende del dispositivo anterior, la distribución de los recursos del fondo se hace con base en el número de habitantes que tenga la Entidad, el Municipio y la demarcación territorial del Distrito Federal de que se trate, obteniendo esta cifra, como expresamente lo indica el primer párrafo del artículo, de la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi –antes Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).

El criterio poblacional en la asignación de los recursos es de suma importancia, pues la cantidad de pobladores que habitan en el Municipio tiene relación directa con los servicios y necesidades que deben satisfacer los Ayuntamientos en las actividades prioritarias a que deben destinarse los recursos de este Fondo; así, a mayor número de habitantes, se incrementan las necesidades sociales y, por tanto, la cantidad de recursos que se requieren para hacer frente a las mismas.

g) En México, es responsabilidad del Inegi desarrollar y realizar los censos y conteos de Población y Vivienda, bajo los siguientes lineamientos básicos:

- La comparabilidad de la información en el tiempo y en el espacio,
- La adecuación conceptual, de acuerdo con las necesidades de la información que el desarrollo social y económico imponga, y
- La comparabilidad internacional de la información que resulte de los censos mexicanos, atendiendo fundamentalmente a su periodicidad, con relación a la de otros países.

En materia poblacional, el Inegi lleva a cabo la medición a través de dos instrumentos: el censo y el conteo. El censo se realiza cada diez años, en aquéllos terminados en cero; y el conteo, cada diez años también, pero en aquéllos terminados en cinco; cada uno de estos instrumentos con la

metodología, alcance e información determinados por el Instituto conforme a los principios fundamentales de las estadísticas oficiales, los documentos técnicos y normativos, entre otros lineamientos aplicables.

Bajo este contexto, la información que proporciona el organismo antes citado se renueva cada cinco años de manera parcial y no necesariamente este ejercicio se realiza de forma permanente, pues por citar un ejemplo, este año 2015 el Inegi ha anunciado que, por razones de índole presupuestal, no le sería posible llevar a cabo este conteo y, en su lugar, sólo realizó una Encuesta Inter Censal.

En este sentido, la repartición de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones al que me he referido, se hace con base en una información poblacional que tiene un desfase de por lo menos cinco años, lo que ocasiona que el factor anual que se toma en cuenta para la repartición de este fondo no corresponda a las dinámicas y requerimientos de los Municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, muchos de los cuales tienen una tasa de crecimiento que varía año con año.

h) Al utilizar información que no está actualizada, la repartición de recursos federales no es objetiva ni real y, por la misma razón, no cumple a plenitud con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento de las comunidades municipales y demarcaciones del Distrito Federal, cuyo criterio de distribución es precisamente el número de habitantes de dichos territorios.

Sin embargo, es posible que con base en la última información estadística oficial que expide el Inegi sobre el total de la población, se aplique un factor de actualización a esta para conocer de la manera más objetiva posible el número de habitantes, procediendo a una entrega más justa de los recursos del Fondo.

En este orden de ideas, el propio Inegi proporciona como uno de los indicadores de demografía y población, el valor de la tasa de crecimiento media anual de la población, parámetro que puede ser implementado para actualizar, año con año y mientras no se realice el nuevo censo, conteo o encuesta inter censal, el número de habitantes que tiene cada Municipio o demarcación territorial del Distrito Federal.

Como diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, uno de los principales temas a impulsar es precisamente una distribución más equitativa de los recursos, que permita fortalecer a los Municipios y, en última instancia, consolidar su propio sistema de captación de ingresos para que dependan en menor medida de los recursos federales. La utilización de valores técnicos, como la tasa de crecimiento media anual de la población respectiva, es un elemento que contribuirá a una distribución más equilibrada de las aportaciones y fomentará de manera real la consolidación de este nivel de gobierno y, por consecuencia, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Por lo expuesto y motivado, someto a consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de **Decreto que reforma el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, para que la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se realice con base en la tasa de crecimiento medio anual de su población**

Artículo Primero. Se reforma el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 38. El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el **Instituto Nacional de Estadística y Geografía.**

Para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75 por ciento correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25 por ciento restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el **Instituto Nacional de Estadística y Geografía.**

Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos.

Para el cálculo del número de habitantes de las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere este artículo, al número reportado en la información estadística más reciente emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se aplicará, con fines de actualización, el valor de la tasa de crecimiento media anual de la población que proporciona este Instituto.

El número que resulte de la aplicación del factor de actualización señalado en el párrafo anterior servirá como base para la actualización del año siguiente, procedimiento que se repetirá hasta que el Instituto emita nueva información estadística sobre el número de habitantes, el cual servirá como base para las actualizaciones posteriores.

Si la información estadística más reciente se emite con anterioridad a la distribución anual de los recursos del Fondo señalado en este artículo, en

dicho año no se aplicará el factor de actualización al número de población reportado.

Transitorio

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

Notas

1 Fernández Ruiz, Jorge. “La reforma constitucional de 1999 al artículo 115”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de las UNAM, Número 4, Enero- Junio 2001, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>

2 Ídem.

Salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a la fecha de su presentación.

Diputado Carlos Lomelí Bolaños (rúbrica)