

Ciudad de México, a 04 de octubre de 2022.

DIP. FAUSTO MANUEL ZAMORANO ESPARZA

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

II LEGISLATURA

PRESENTE.

La que suscribe, **LUISA ADRIANA GUTIÉRREZ UREÑA**, Diputada del Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122, Apartado A, Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, apartado A, numeral 1 y apartado D incisos a) y b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 1, 12 fracción I y 13 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, así como el 1, 2 fracción XXI y 5 fracción I de su Reglamento, sometemos a la consideración del Pleno de este Congreso, la siguiente **PROPUESTA DE INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN CON PROYECTO DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 122, APARTADO A, FRACCIÓN VI EN SU INCISO D) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, al tenor de los siguientes:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A efecto dar debido cumplimiento a lo expuesto en el artículo 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, se exponen puntualmente los siguientes elementos:

I. Encabezado o título de la propuesta:

Corresponde a los términos expresados en el proemio del presente instrumento parlamentario.

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver:

El impulso al municipalismo ha sido uno de los postulados que la doctrina con visión federalista y liberal ha enarbolado como forma de desarrollo y relación entre el Estado y los gobernados. El municipio libre, autónomo y con suficiencia presupuestaria es por mucho uno de los temas en el que los legisladores que nos antecedieron presentaron más iniciativas y que con más vehemencia se defendió en la tribuna. Nuestra Nación nace y se desarrolla desde la convivencia diversa y constante en comunidad, que se constituye y formaliza en la organización política administrativa de las alcaldías o municipios. Sin duda, después de la familia, el municipio es la siguiente estructura de convivencia que sigue en importancia en forma de organización de nuestro país.

La centralización no ha sido positiva, al contrario, asentada en la esfera de los poderes económicos, políticos y sociales, emite resultados nefastos para la vida pública resolviendo así que regiones enteras sigan sumidas en un rezago que aletarga y deprime el desarrollo de las potencialidades del individuo y que afecta a comunidades enteras. *“el antecedente contradictorio de la centralización económica podríamos decir que se encuentra a nivel filosófico, porque la esencia del poder económico y de la soberanía del estado reside en las personas integradas en comunidad, proyectadas en la búsqueda del bien común a través de la administración justa de los bienes. En la práctica la esencia del poder económico es tomada por unos cuantos que concentran, las más de las veces irresponsablemente, el poder económico de todos para distribuirlo en un proceso de autolegitimación¹”* (Plascencia, 2017)

Lo anteriormente citado sirve para reafirmar que el centralismo político se manifiesta como el control político vertical y sin visión democrática e inclusiva, un intento de controlar políticamente mediante la distribución de los recursos. Se debe de considerar al centralismo como una forma de estructurar al estado que debilita y vuelve dependiente a las autoridades de menor jerarquía de los dictados del gobernante estatal. Esta centralización perjudicó a las comunidades municipales, pues la relación ciudadano-gobernado es por mucho más lejana que la que se puede generar con la autoridad municipal. Este tipo de control político

¹ Plascencia, C. M. (2017). *Acción Nacional: Reflexiones en torno al municipio 1965-2002*. (C. Castillo Pérez, & G. Jesús, Compiladores.) México: Rafael Preciado Hernández.

se ejerce a partir del control presupuestal y en la historia de México era común encontrar casos en que el presidente municipal se enfrentaba a obstáculos para proporcionar los servicios públicos necesarios a la población, debido a la dependencia presupuestal de los recursos que controlaba y administraba el gobernador. Ante esta realidad, el planteamiento que la doctrina aduce es que se debía evitar que el municipio estuviera constreñido a obtener recursos a criterios de otras autoridades y no dejar de realizar sus actividades ordinarias por falta de disponibilidad presupuestal.

El 3 de febrero de 1983 se concreta la reforma constitucional que permitió que el municipio tuviera personalidad jurídica y patrimonio propio y muy importante, la posibilidad de que esta forma de gobierno tuviera acceso a su propia Hacienda Pública y obtener contribuciones y tener los recursos necesarios para su funcionamiento.

Esta reforma constitucional fue un triunfo de la visión federalista y municipalista. Se puso freno a la fragilidad institucional del municipio no siendo ya oficina de gestión de los gobiernos centrales. Esto permitió empujar la democratización y la implementación de políticas públicas dictadas desde la necesidad y el sentir de la comunidad.

Muy en congruencia con esta postura histórica, durante las discusiones del Congreso Constituyente de la Ciudad de México, algunos de sus integrantes impulsaron de manera clara y contundente como propuesta que los órganos político-administrativos, que serían denominados alcaldías, tuvieran como base para su funcionamiento los principios de autonomía política, técnica y presupuestal, que su integración y personalidad jurídica estuviera equiparada a las ayuntamientos de los municipios en los estados y con las mismas facultades tributarias.

Trágicamente estos planteamientos no fueron considerados y la visión absolutista de aquellos defensores del centralismo fue indiferente ante la necesidad de lograr que las alcaldías tuvieran suficiencia presupuestal y participaran equitativamente en la asignación de recursos. Dicha visión se consolidó y se puede observar en el numeral 3 del apartado A del artículo 21 de la Constitución Política de la Ciudad de México que a la letra dice:

“3. La hacienda pública conciliará su naturaleza unitaria con la diversidad económica y social de la ciudad, mediante una equitativa distribución de los recursos y las responsabilidades...”

Si coincidimos en que las autoridades administrativas más cercanas a los ciudadanos son

las encargadas del municipio, es un contrasentido que en la Ciudad de México no le permitamos a sus habitantes contar con mejores servicios dotando con más recursos a las autoridades que ellos mismos eligieron.

Sabemos y aceptamos que las características de la Ciudad de México, por ser la Capital del país, representa en su administración complejidades diversas y que, por ser sede de los poderes de la Unión, el Gobierno Central debe atribuirse facultades en materia de manejo presupuestal. Este argumento fue uno de los más utilizados por los diputados constituyentes que estaban a favor de mantener un régimen centralista en materia recaudatoria y de distribución de gasto. Actualmente este régimen castiga a las alcaldías generadoras de contribuciones, pues no les garantiza que conforme a sus aportaciones el Gobierno Central les asigne recursos suficientes y sin mecanismos de control que permitan congruencia y equilibrio entre el nivel de recaudo y el gasto asignado a cada alcaldía y muchos menos sin legalmente dar pie a la autonomía administrativa de estas.

En esta tesitura, en la plataforma de la coalición va por México, formada por el PAN, PRI y PRD, en el numeral 17, relativo al Pacto Federal, se concreta en letra el compromiso de estos partidos para consolidar al municipalismo como compromiso de campaña y que se cita a continuación:

“17. Fortalecer al municipio como ámbito principal de la construcción de ciudadanía. Se debe garantizar el acceso a los recursos económicos necesarios tanto por los ingresos propios de su recaudación fiscal, como por la canalización de los recursos provenientes de los estados y la federación, así como el respeto irrestricto a su autonomía y a sus atribuciones constitucionales.”

III. Argumentos que la sustenten:

Ante este compromiso hecho con la ciudadanía, analizamos la actual situación de las alcaldías, a lo cual se expone a continuación de manera clara como el reparto de recursos destinados a las alcaldías resulta inequitativo e injusto, en vista de que estas autoridades tienen también una responsabilidad con su electorado, pero cada vez cuentan con menos recursos, a pesar de que los ingresos van en aumento.

A continuación, se exponen dos tablas, la primera relativa a las cifras que representan los ingresos de la Ciudad de México y la segunda sobre los montos y porcentajes del gasto de

las alcaldías/delegaciones en los últimos 6 años:

Ingresos de la Ciudad de México (2015-2021).		
Año	Monto	Variación (%)
2015	72,450.4	6.48%
2016	81,196.3	12.07%
2017	86,301.7	6.28%
2018	99,317.01	15.08%
2019	92,762.9	-6.59%
2020	94,830.7	2.22%
2021*	102,085.9	7.65%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y de la Ciudad de México (2014-2021).

*Ingresos estimados en la Ley de Ingresos 2021.

Gasto de las Alcaldías/Delegaciones (2015-2021).		
Año	Monto	Variación (%)
2015	28,903.8	13.65%
2016	35,532.9	22.93%
2017	35,532.9	0%
2018	40,577.9	14.19%
2019	42,818.5	5.52%
2020	43,717.7	2.10%
2021	39,873.6	-8.79%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y de la Ciudad de México (2014-2021).

*Ingresos estimados en la Ley de Ingresos 2021.

Se puede observar que los ingresos de la Ciudad de México han crecido año con año, excepto en el 2019, aún en años complicados como el 2020, en cual se implementaron medidas sanitarias derivadas de la pandemia de SARS-COV-2. Por otro lado, se observa que las entonces delegaciones y hoy alcaldías, en primera instancia, que pareciera que también incrementaron sus recursos en la mayoría de los años, sin embargo, esto debe ser matizado puntualmente, ya que debido a la centralización de las contrataciones y pago del capítulo 1000 (servicios personales); y a la naturaleza unitaria de la hacienda pública de la ciudad, que obliga a las alcaldías a someterse a un modelo de compras consolidadas, las demarcaciones territoriales no tienen margen de maniobra presupuestal porque se encuentran limitadas también en los capítulos 2000, 5000 y 6000.

Cabe decir que los recursos asignados a las alcaldías para el gasto en los capítulos mencionados en el párrafo anterior son ejecutados por el gobierno central, pero se descuentan del monto aprobado anualmente para las alcaldías. Es decir que éstas no ejecutan el gasto, pero si se les descuenta.

Es por eso que se comprueba y se afirma que, en realidad, las Alcaldías solo tienen una flexibilidad de gasto de entre el 10 % y el 13 % de su presupuesto para afrontar el ejercicio de sus funciones; por lo que es evidente, entonces, que en tanto existan estas condiciones y no se propicie un equilibrio entre el esfuerzo de recaudación y el presupuesto asignado, y se construya una verdadera autonomía administrativa, los crecimientos no son parámetros que puedan ser comparados.

En apariencia se podría asumir que crecieron, pero en la realidad presupuestal y en el ejercicio del gasto, el gobierno central aplica una supremacía y en los hechos ejecuta gasto que no le es asignado a él.

Además de que los recursos no son asignados conforme la eficiencia recaudatoria de cada alcaldía, los remanentes de las compras consolidadas, tampoco le son devueltas de ninguna forma a las demarcaciones territoriales, los remanentes o saldos de las compras consolidadas que tanto presume la administración local como ahorros derivados de las compras.

Finalmente, si fueran ahorros, serían ahorros de los recursos de las alcaldías, y deberían ser devueltos a éstas. En lugar de establecer mecanismos de retorno, el gobierno de la ciudad las clasifica como economías propias y las suma a sus arcas.

Es por ello que desde esta cámara debemos fomentar un federalismo solidario y subsidiario, en la que los municipios más ricos aportan recursos al Estado y se apoye a aquellas comunidades que por sus condiciones sociales, geográficas y económicas sufren rezagos de cualquier tipo, sin embargo la discrecionalidad en la distribución final de los recursos por los criterios políticos puede tener como consecuencia asignaciones presupuestales desproporcionadas que solo tienen como objetivo favorecer a las clientelas y grupos de interés que no son representativos ni legítimos como conductores y ejecutores de solución de necesidades.

Por esto, se propone modificar el artículo 122 apartado A, fracción VI, en su inciso d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar el principio de participación y aportación contributiva para determinar y garantizar recursos para las demarcaciones. Este criterio pretende dejar asentado que se considere esta capacidad contributiva como un principio rector en la asignación de recursos y que tengan una fracción garantizada de aportaciones. Este principio también promueve que paulatinamente que las autoridades de la Ciudad puedan impulsar polos de desarrollo económico, con el consecuente incremento de recursos para que estas zonas sigan brindando servicios públicos de calidad, manteniendo y ampliando la base contributiva.

Esta reforma no pretende evadir la asignación solidaria y subsidiaria de recursos para aquellas zonas de la capital con rezagos de infraestructura, seguridad y servicios, sino por el contrario, se busca garantizar que aquellas demarcaciones y zonas con alta capacidad contributiva y de alta eficiencia recaudatoria tengan garantizados recursos del presupuesto y mantengan altos índices de recaudación y base gravable, que redundará en mayores recursos para las zonas que así lo necesitan cuando se enteren y sean pagados por el contribuyente.

Desde nuestra perspectiva, como Grupo Parlamentario y como capitalinos, con la aprobación de esta propuesta se crean incentivos para que las autoridades hacendarias promuevan estrategias para crear más zonas de alta capacidad contributiva y a largo plazo se concrete la tan ansiada autonomía municipal trasladada a las alcaldías de la Ciudad de México.

IV. Texto normativo propuesto:

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de este Honorable Pleno del Congreso de la Ciudad de México:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
VIGENTE	PROPUESTO
<p>Artículo 122...</p> <p>A...</p> <p>VI...</p> <p>c)</p> <p>d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.</p> <p>e)</p> <p>...</p>	<p>Artículo 122...</p> <p>A...</p> <p>VI...</p> <p>c)</p> <p>d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente tome en consideración la capacidad recaudatoria de cada alcaldía para garantizar un presupuesto de ingresos y gastos aprobados en proporción al nivel de recaudo captado y con base en criterios técnicos y/o fórmulas que sirvan para su determinación y presupuestación, mismos que se compondrán al menos de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.</p> <p>e)</p> <p>...</p>

PROYECTO DE DECRETO

INICIATIVA CON PROYECTO DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 122, APARTADO A, FRACCIÓN VI EN SU INCISO D) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ÚNICO. - Se reforma el artículo 122, apartado A, fracción VI en su inciso d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122...

A...

VI...

c)

d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente **tome en consideración la capacidad recaudatoria de cada alcaldía para garantizar un presupuesto de ingresos y gastos aprobados en proporción al nivel de recaudo captado y con base en criterios técnicos y/o fórmulas que sirvan para su determinación y presupuestación, mismos que se compondrán** al menos de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

e)...

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- Remítase al Poder Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Dado en el Recinto Legislativo, el día 04 de octubre de 2022.



Dip. Luisa Adriana Gutiérrez Ureña