

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIP. ALFREDO ANAYA OROZCO (PRI)

El suscrito, Alfredo Anaya Orozco, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 60., numeral 1, fracción I; 77; 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 115 de la Constitución instituye la estructura y facultades de los componentes de gobierno del federalismo mexicano. En ese sentido, se reconoce que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación es el municipio libre.

Desde sus orígenes en la arquitectura institucional de nuestro país, el municipio ha sido un punto de referencia en la evolución del sistema político, sin embargo, la historia de municipalismo en México destaca por sus contrastes entre la formalidad y la realidad.

En La Colonia, se trató de replicar las características de los municipios españoles, otorgándose a los ayuntamientos mexicanos las facultades para administrar poblados y de impartición de justicia, sin embargo, en la práctica, los municipios fueron entidades sumamente débiles que se alejaron por mucho del modelo que los inspiró.

Con la Independencia de 18010 esta situación no cambió. Aunque la Constitución gaditana de 1812 les reconoció a los municipios la atribución de prestar servicios públicos, la pobreza de la inmensa mayoría de los ayuntamientos hizo prácticamente imposible el cumplimiento de esta encomienda. Estas deficiencias materiales y operativas fueron factores para que la Constitución Federal de 1824 ni siquiera hiciera referencia a los municipios.

De manera paradójica, como observó Jorge Carpizo, fueron las constituciones conservadoras de 1836 y 1843 las que retomaron al menos enunciativamente la institución municipal y, en los debates del constituyente de 1856-1857 se abordó solo el municipalismo en el Distrito Federal.

Durante el Porfiriato, los prefectos y jefes políticos hicieron de la esfera municipal una verdadera incubadora de cacicazgos que se germinaron en el federalismo mexicano del siglo XX.

En todo este tiempo, el municipio fue una entidad débil tanto política como económicamente, sin la estructura formal ni los recursos necesarios para mejorar la calidad de vida de las personas.

En la Constitución Política de 1917 se buscó atender el reclamo popular de reestructurar jurídica y socialmente al municipio. Bajo esta premisa, el constituyente estableció que los municipios estarían administrados por un ayuntamiento electo por el pueblo y sentó las bases para el fortalecimiento hacendario municipal.

El artículo 115 de la Constitución ha sido objeto de varias reformas para convertir efectivamente al municipio en una entidad, libre, fuerte y sana. Sin embargo, debemos reconocer que, a 100 años de la promulgación de nuestra Carta Magna, el fortalecimiento de la institución municipal, sigue siendo una tarea pendiente en nuestro país.

El servicio de alumbrado público

El artículo 115, fracción III, señala que los municipios tienen a su cargo los siguientes servicios:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- Alumbrado público.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

El modelo de municipio como prestador de servicios públicos tiene la finalidad de satisfacer las necesidades básicas y elevar las condiciones de vida de las comunidades, a partir de las acciones de la instancia gubernamental más próxima a la ciudadanía y que conoce de cerca sus problemas.

Uno de los servicios que los municipios tienen a su cargo según lo dispuesto en el texto constitucional, es el de alumbrado público, entendido como el servicio de luz eléctrica que el municipio otorga a la comunidad y que se instala en calles, calzadas, plazas, parques, jardines y en general en todos los lugares públicos o de uso común, mediante la instalación de arbotantes, con sistema de luz mercurial o vapor de sodio preferentemente, así como las funciones de mantenimiento y demás similares.

Al igual que con los otros servicios que tienen a su cargo, los municipios cuentan con facultades para percibir ingresos derivados por concepto de alumbrado público. Al cobro de este servicio se le denomina Derecho de Alumbrado Público (DAP) y puede formar parte de las haciendas públicas municipales, para lo cual, el Congreso del estado lo debe de autorizar a través de la incorporación del derecho en la ley de hacienda de los municipios del estado y en la ley de ingresos municipales correspondientes.

El artículo 73, fracción XXIX de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, aunque también precisa que “las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”.

Con base en lo anterior, los Congresos locales tienen atribuciones para regular el DAP. Según el investigador José Luis Nuño los estados que tienen legislado el DAP son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala Yucatán y Zacatecas, cuentan con una legislación en esta materia.ⁱ

Baja California Sur, Sinaloa, Nuevo León, Nayarit, Jalisco, Veracruz, Ciudad de México, Tabasco y Chiapas no cobran este derecho.ⁱⁱ

Para el cobro DAP los municipios celebran un convenio de colaboración con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que es la dependencia que lo ejecuta.

Las legislaciones de los estados prevén dos mecanismos para calcular el DAP. El primero toma como referencia el costo del alumbrado público, más los gastos de mantenimiento, se divide entre los doce meses del año y el resultado se divide entre el número de usuarios registrados ante la CFE en el municipio. El segundo mecanismo de cobro se realiza a través de fijar una tasa sobre el importe de consumo individual de energía o bien cuota fija de acuerdo a lo establecido en el convenio con la CFE.

El problema con este esquema de coordinación entre los municipios y la CFE, es que los contribuyentes de muchas entidades federativas impugnan el cobro del DAP argumentando la invasión de esferas competenciales, la inequidad y/o la desproporcionalidad de la contribución establecida.

En ese sentido, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la intrusión de facultades ha sido la siguiente:

El objeto del tributo es lo que se grava, es la actividad o situación económica sujeta a imposición. Ahora bien, en términos de lo previsto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República, los gobernados deben contribuir al pago de los gastos públicos, pero esa contribución debe ser equitativa, por tanto, no es dable tomar como base para el pago por el servicio de alumbrado público, el consumo de energía eléctrica, porque con ello se rompe la correspondencia que debe existir entre el objeto de una contribución y su base, ya que en este caso, no hay ninguna relación entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por alumbrado público, esto es, quien no consume energía eléctrica no paga el servicio de alumbrado público, y quien lo hace paga en proporción a su consumo, no obstante que ambos hagan uso del alumbrado público; amén de que, como ha quedado apuntado, “si el indicado derecho” se calcula en base al consumo de energía eléctrica, lo que realmente se está gravando es ese consumo, y por ende, los artículos — y — de la Ley —, invaden la esfera de atribuciones de la Federación.ⁱⁱⁱ

Respecto al monto del cobro, nuestro máximo tribunal de justicia ha resuelto que:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.^{iv}

Otro problema es que en muchas ocasiones el dinero que se recauda por el DAP no ingresa a la tesorería municipal, sino que es utilizado para cubrir los adeudos del municipio por concepto de luz.

Hasta el 30 de junio de 2016, la CFE tenía un registro de 1,286 alcaldías con adeudos por energía eléctrica consumida y no pagada. Estos municipios deben en total poco más de 30 mil 988 millones de pesos y están

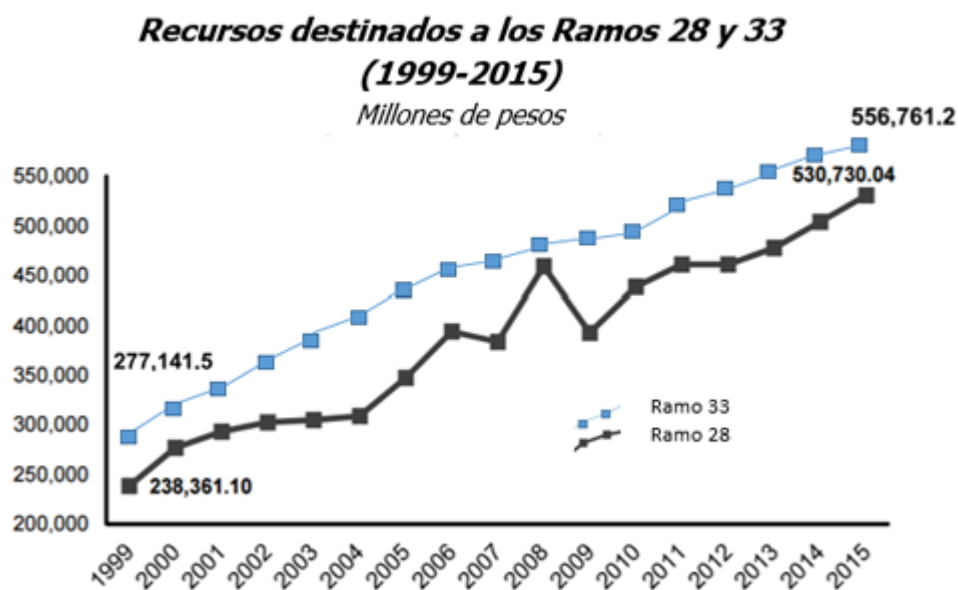
encabezados por el municipio de Centro, Tabasco, que tiene un adeudo de 1,700 millones de pesos, seguido de la delegación Iztapalapa, que tiene una deuda de 1,449 millones.^v

Es verdad que los convenios de la CFE con los municipios han sido una alternativa para sanear las finanzas públicas de aquellos que tienen un adeudo, sin embargo, estos mecanismos distorsionan el espíritu constitucional que busca que los municipios provean los servicios públicos a la población a cambio de la contraprestación correspondiente.

La debilidad de las finanzas públicas municipales

México adoptó un modelo de federalismo hacendario que distribuye facultades y define competencias entre los tres niveles de gobierno. Este esquema, plasmado en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, abre la posibilidad de que la Federación, las entidades federativas y los municipios, puedan suscribir un convenio mediante el cual, las autoridades locales ceden a la federación sus facultades para el cobro de determinados impuestos, a cambio de una retribución, bajo la figura de las Participaciones Federales (recursos de libre disposición para gobiernos subnacionales) y las Aportaciones Federales (recursos etiquetados como parte del gasto programable para entidades federativas y municipios). Cabe apuntar que este pacto ha sido firmado por todos los gobiernos estatales (CEFP, 2016, p. 4).

En los últimos años, la tendencia tanto de las Participaciones Federales (Ramo 28) como de las Aportaciones Federales (Ramo 33) ha sido creciente, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



En cuanto a los ingresos municipales, estos se componen de la siguiente manera: 22.2% provienen de recaudaciones propias, el 7.4% son extraordinarios y el 70.4% proceden de ingresos federales y estatales.

A pesar de que la Federación últimamente ha transferido una mayor cantidad de recursos a los municipios, la mayoría de ellos sigue padeciendo una debilidad financiera estructural que le impide cumplir satisfactoriamente con sus funciones.

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) los municipios generan sólo 4.4% de los ingresos totales del país.

La falta de recursos que afecta a muchos de los municipios de nuestro país, aunado a las responsabilidades que tienen a su cargo, han sido factores que han incidido en el crecimiento de la deuda pública municipal que se ha registrado en los últimos años.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la deuda pública municipal ha crecido 83% en los últimos ocho años. Su saldo a septiembre de 2015 ascendió a 54 mil 621 millones de pesos. Dicha deuda se distribuyó entre 839 municipios del país, 20 de los cuales concentraron 45% de la deuda total.

Ante este escenario, ya se han emprendido reformas trascendentales que permitirán revertir el crecimiento de la deuda en los municipios, como la reforma constitucional en materia de disciplina financiera y su legislación secundaria.

El problema de fondo que sigue estando pendiente, consiste en el fortalecimiento de los municipios a nivel hacendario, para lo cual, el servicio de alumbrado público se vislumbra como una alternativa.

Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa tiene por objeto instituir que el cobro y la administración del pago de derechos por concepto de alumbrado público será una competencia de los municipios.

Con esta reforma, estaríamos disponiendo de una nueva herramienta para que los municipios puedan garantizar un servicio que la propia Constitución les mandata a prestar. En ese sentido no solo se trata de darles acceso a nuevos recursos, sino de que asuman la responsabilidad constitucional que actualmente tienen.

Fortalecer al municipio, nos obliga a repensar a esta entidad de gobierno y dotarle de formas de financiamiento que le permitan cumplir con sus funciones.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el inciso a) de la fracción IV, se reforman los incisos h) e i) y se adiciona un inciso j), ambos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 115. [...]

I. [...]

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones, **con excepción del cobro por el servicio de alumbrado público.**

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) al g) [...]

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales; y

j) Cobrar y administrar libremente las contribuciones aprobadas por las Legislaturas locales por concepto de alumbrado público.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para aprobar las reformas a las leyes correspondientes, de acuerdo a las disposiciones establecidas en el presente decreto.

Tercero. Dentro del mismo plazo establecido en el artículo segundo transitorio, las Legislaturas locales deberán aprobar las reformas a las leyes correspondientes.

Notas

i José Ángel Nuño Sepúlveda, “El cobro del Alumbrado Público (DAP) en los municipios, en Hacienda Municipal, Revista Trimestral No. 121. INDETEC, 2014.

ii *Ibíd.*, p. 41

iii [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Marzo de 1996; Pág. 701

iv [J]; 8a. Época; Pleno; S.J.F.; Tomo I, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988; Pág. 134

v “Municipios evitan el pago de luz tras alza en tarifas: CFE”, El Universal, 5 de septiembre de 2016.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 9 de marzo de 2017.

Diputado Alfredo Anaya Orozco (rúbrica)