

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 64 TER DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS VILLARREAL SALAZAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El que suscribe, **Juan Carlos Villarreal Salazar**, diputado federal de la LXIV Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 64 Ter a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a fin de incluir dentro del catálogo de faltas administrativas graves, el endeudamiento indebido de las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

En el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano concebimos a la transparencia y la rendición de cuentas como dos elementos que han sido fundamentales para el avance democrático de nuestro país y que son esenciales para el desarrollo nacional. En esta tesitura, reconocemos que, si bien es cierto que persisten desafíos, el Estado mexicano ha realizado importantes esfuerzos dirigidos a subsanar las anomalías relacionadas con la coordinación fiscal. Dentro de este conjunto de acciones, una de las que tiene mayor relevancia está relacionada con salvaguardar la estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero a nivel estatal y municipal.

En Movimiento Ciudadano concebimos al municipio como la unidad fundamental de gobierno que constituye una parte esencial para la gobernabilidad de México. Como célula básica de la división de poderes en el sistema político mexicano.

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra *Derecho Constitucional* expone que: “El municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructuran a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado”. Otra definición del municipio la proporciona el *Diccionario Jurídico* editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al señalar que es: “La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación”.¹

No es casualidad que el artículo 115 de nuestra Carta Magna tenga un amplio apartado sobre su regulación, integración, operación y funcionamiento; tampoco es fortuito que, a través del tiempo dicho precepto jurídico, registre una serie de modificaciones dirigidas a robustecer la regulación de sus actividades, tal y como ocurre con la presente iniciativa, cuya esencia radica en subsanar omisiones e irregularidades que actualmente se traducen en el menoscabo del patrimonio municipal, el que a su vez resulta determinante para que el municipio cumpla con sus fines.

Sobre el particular, destaca el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.²

En el mismo sentido, cabe destacar que el 27 de abril de 2016 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, ordenamiento jurídico que contempla las reglas y criterios que deben observar las entidades federativas y los municipios para garantizar una gestión responsable y equilibrada de sus finanzas públicas, con lo cual se busca generar condiciones que fomenten crecimiento económico y estabilidad financiera. Además, establece principios generales en materia

presupuestaria; endeudamiento, transparencia y rendición de cuentas, tanto para las entidades federativas como para los municipios, estableciendo la diferencia en lo relativo al manejo de sus finanzas públicas y lo concerniente al desarrollo institucional de ambos niveles de gobierno.

Planteamiento del Problema

Una de las problemáticas que subsisten en México tiene que ver con la omisión del cumplimiento de la norma, opacidad y derroche por parte de autoridades municipales en el manejo de recursos públicos, desde el momento en el que son asignados hasta que son utilizados. Las consecuencias de estas irregularidades se reflejan en cuestiones que afectan directamente a la ciudadanía por la falta de obra pública como pavimentación o servicios de alumbrado, así como la ineficacia de la operación policial. Lo anterior, toda vez que el municipio o las alcaldías en el caso de la Ciudad de México, son el primer contacto que la población tiene con el Estado mexicano.

En el estudio “Obligaciones Financieras de los Municipios de México. Primer Trimestre de 2019”, elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de esta honorable Cámara de Diputados, se señala que en los últimos diez años se aprecia un notable endeudamiento en los municipios de nuestro país. Del primer trimestre de 2009 al mismo periodo de 2019, el saldo de la deuda municipal registra un aumento de 21 mil 844.5 millones de pesos (mdp), ello al pasar de 22 mil 941.8 mdp a 44 mil 786.3 mdp, precisando que en esta etapa el crecimiento del saldo de las obligaciones financieras de los municipios de nuestro país fue de 26.6 por ciento en términos reales.³

Sin considerar la deuda de sus entes públicos, el propio estudio indica que los 10 municipios más endeudados del país concentran más de un tercio (36.7 por ciento) del total de la deuda de este nivel de gobierno.⁴

El endeudamiento como porcentaje de sus ingresos totales (proviene de las leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2018, sin incluir los ingresos derivados de financiamientos. Otro dato para destacar es que, de los casi 2 mil 500 municipios que hay en México, apenas 561 cuentan con su deuda inscrita en el Registro Público Único de Financiamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).⁵

Esta última cuestión pone en evidencia la mínima e insuficiente cultura de la transparencia y rendición de cuentas que existe en los municipios, pues precisamente la implementación del Registro Público Único de Financiamientos de la SHCP, que comenzó el 1 de noviembre de 2016 como parte de la implementación de la Ley de Disciplina Financiera del 27 de abril de 2016, surgió con el objetivo de inscribir y transparentar la totalidad de las obligaciones de las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos.

En contraste, impera la opacidad para informar los niveles de deuda y cumplir con sus estados financieros, asimismo, se aprecian deficientes controles internos e inadecuada o carente planeación. Si bien es cierto que desde que comenzó la implementación de las disposiciones contenidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios se han conseguido avances, también lo es que se mantienen inconsistencias en el flujo de información en cuestiones como el manejo de recursos etiquetados y el reporte de pasivos.

El Informe de la Cuenta Pública 2017 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) indica que al cierre de 2017 el saldo de la deuda pública municipal reportado por la SHCP ascendió a 45 mil 183.5 mdp. De los 2 mil 458 municipios que hay en México, 22 de ellos, concentraron el 50.2 por ciento (22 mil 691.1 mdp) de la deuda pública municipal total.⁶

En la fiscalización practicada a los recursos de la Cuenta Pública 2017, el monto total observado en las auditorías a las Participaciones Federales en municipios y alcaldías en el caso de la Ciudad de México ascendió a 2 mil

812.4 mdp, los cuales corresponden a recuperaciones determinadas y montos por aclarar. Las recuperaciones determinadas por 2 mil 377.8 mdp, las cuales se componen por 2 mil 273.5 mdp de recuperaciones probables y 104.2 mdp, correspondientes a reintegros efectuados a la cuenta de origen de las participaciones, clasificados como recuperaciones operadas. Además, se identificaron 434.6 mdp correspondientes a montos por aclarar.⁷

Propuesta Legislativa

En el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano consideramos apremiante fortalecer los mecanismos institucionales y jurídicos para prevenir y combatir de manera efectiva el endeudamiento indebido de las entidades federativas y los municipios, por ello, el objetivo de la presente iniciativa es la incluir esta conducta dentro del catálogo de las faltas administrativas graves y con ello aumentar las sanciones a los funcionarios públicos que por acción u omisión sean responsables de este ilícito.

Actualmente las acciones u omisiones de los funcionarios que deriven en el endeudamiento indebido de los municipios (el endeudamiento público que no cumple con lo establecido en el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y/o en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios) no figura dentro del catálogo de faltas administrativas graves, por los que incurran en dicha conducta no son sujetos de las sanciones contenidas en el Capítulo II del Título Cuarto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Ante esta problemática, proponemos, en primer lugar, adicionar un artículo 64. Ter a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar en los siguientes términos: Son faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre disciplina financiera establecidas en el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y/o en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Al formar parte del catálogo de faltas administrativas graves, entendidas como: *Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas*,⁸ el incumplimiento del precepto jurídico contenido en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será motivo de alguna de las sanciones previstas en el Capítulo II del Título Cuarto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que en términos del artículo 78 de dicho ordenamiento jurídico consistirán en: suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Asimismo, en el artículo 79 de la Ley en comento se señala que: *En el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos*.

Cabe mencionar que la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: *Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que*

las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente .

Finalmente se agrega un cuadro comparativo entre el texto vigente y la propuesta de reformas y adiciones.

Objetivo: Incluir en el catálogo de faltas administrativas graves el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios.

Ley General de Responsabilidades Administrativas	
Ley vigente:	Propuesta:
Sin correlativo	Artículo 64. Ter. Son faltas administrativas graves las violaciones por acción u omisión a las disposiciones sobre la contratación de obligaciones o empréstitos establecidas en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Por lo expuesto, se presenta a esta Soberanía la iniciativa con proyecto de: **Decreto**

Artículo Único. Se adiciona un artículo 64 Ter a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Artículo 64. Ter. Son faltas administrativas graves las violaciones por acción u omisión a las disposiciones sobre la contratación de obligaciones o empréstitos establecidos en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Artículos Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Una vez entrado en vigor el presente decreto, las legislaturas de las 32 entidades federativas tendrán un plazo de 180 días naturales para armonizar todos los ordenamientos supletorios con el presente decreto.

Notas

1 Diccionario Jurídico IJJ-UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la L a O.

2 Diario Oficial de la Federación. (26/05/2015). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades

federativas y los municipios. Secretaría de Gobernación. Disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015

3 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (20/06/19). Obligaciones Financieras de los Municipios de México. Primer Trimestre de 2019. Cámara de Diputados. Disponible en:

<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp023201pdf> pp. 3-5

4 Ibídem. p. 10-12

5 Ibídem. p. 16-17

6 Auditoría Superior de la Federación (febrero de 2019). Informe General Ejecutivo. Cuenta Pública 2017. ASF de la Cámara de Diputados. Disponible en:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdp . 208

7 Auditoría Superior de la Federación. (febrero de 2019). Participaciones Federales Ramo General 33. Resultados de su Fiscalización Cuenta Pública 2017. ASF de la Cámara de Diputados. Disponible en:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documento/Auditorias/2017_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf 51, 8 fracción XVI del artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días del mes de febrero de 2020.

Diputado Juan Carlos Villarreal Salazar (rúbrica)