

**ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A.C.
(AMMAC)**



**PROPUESTAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
PARA LA
CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA**

26 DE ABRIL DEL 2004



ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A.C.
PROPUESTAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA LA
CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

En las reuniones celebradas en el Comité Técnico de Tesoreros Municipales y durante la Asamblea Anual de la Asociación de Municipios de México A.C (AMMAC), el día 15 de enero y los días 27 y 28 del mismo mes, respectivamente, se definieron las propuestas que los Gobiernos Municipales de la Asociación plantearán durante los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria (CNH).

En términos generales a través de nuestras propuestas, los Gobiernos Municipales buscamos que se concreten avances significativos en los temas del municipalismo hacendario, nuestros planteamientos proponen la redefinición de las competencias y los recursos que correspondan para cada uno de los tres ordenes de gobierno; el fortalecimiento de la hacienda municipal, una mayor certeza y transparencia en la distribución de los recursos y mayores potestades tributarias para los Ayuntamientos; también buscamos avanzar en el logro de una mayor autonomía para administrar tanto el patrimonio como la deuda pública; la modernización y simplificación de la administración hacendaria; la participación formal de los gobiernos municipales en los órganos nacionales de coordinación hacendaria y una mayor transparencia y rendición de cuentas tanto entre los ordenes de gobierno, como de éstos a la población.

A continuación se presenta un breve resumen de las propuestas, agrupadas por cada una de las Mesas de la CNH:

Mesa 1: Gasto público

En esta Mesa, planteamos modificar los plazos establecidos para aprobar los presupuestos de egresos de la federación y de los estados, buscamos definir el alcance de las actividades y los recursos que son concurrentes a los tres ordenes de gobierno, proponemos que se acuerde por las partes que toda obra pública destinada a la urbanización municipal, sin importar de quién provengan los recursos, sea competencia de los municipios y finalmente, se sugiere la creación de fondos destinados a impulsar nuevos polos de desarrollo.

Propuesta 1.1 Plazos diferenciados para autorizar los presupuestos federal, estatal y municipal.

Con la finalidad de que los gobiernos estatales y municipales conozcan con oportunidad los recursos que son aprobados por los otros ordenes de gobierno y de tener la oportunidad de incorporar en su propio presupuesto los recursos que son necesarios para convenir aportaciones económicas con los gobiernos estatal y federal para realizar proyectos y acciones en forma conjunta, se propone establecer plazos diferenciados y escalonados para la aprobación de los respectivos presupuestos de egresos, de tal manera que el primer presupuesto que se autorice sea el federal, un mes después el estatal y finalmente, el presupuesto municipal.



ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A.C.
PROPUESTAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA LA
CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

Propuesta 1.2 Definir el alcance de las actividades que son concurrentes a los tres ordenes de gobierno.

Con la participación de los tres ordenes de gobierno, se definan con precisión los alcances de las atribuciones, las responsabilidades y los recursos para cada uno de ellos, sobre las materias que les son concurrentes. Como ejemplo de dichas materias tenemos: seguridad pública, atención a la población marginada, educación, salud, vivienda, desarrollo económico e impulso a las actividades productivas, urbanización, etc.

Propuesta 1.3 Que la obra pública de urbanización sea competencia municipal.

Con el objeto de incrementar la eficiencia en el ejercicio de los recursos, se propone que la obra pública de urbanización municipal que realicen tanto la federación como los estados, sea competencia de los gobiernos municipales los cuales autorizarán y ejecutarán dichas obras, aplicando la normatividad que corresponda y que sólo por excepción o por motivos subsidiarios, la construcción será realizada por los otros dos ordenes de gobierno.

Propuesta 1.4 Fondos de apoyo para nuevos polos de desarrollo.

Para evitar la sobre saturación, el congestionamiento y la ineficiencia de las grandes ciudades, se propone que entre los tres ordenes de gobierno conjunten acciones y recursos que sirvan para impulsar y financiar la creación de nuevos polos de desarrollo.

Mesa 2: Ingresos

Por lo que se refiere a la Mesa de ingresos, nuestras propuestas se enfocan a fortalecer las facultades tributarias de los Ayuntamientos sobre los temas que les son propios, planteamos incrementar las participaciones estatales a los municipios, buscamos mayor certeza y transparencia en la determinación y distribución de los recursos del Ramo 28 y del Ramo 33, proponemos que se eliminen los incentivos perversos que se encuentran inmersos en las fórmulas de distribución del FAISM del Ramo 33, además, buscamos participar formalmente en la distribución del fondo de aportaciones de seguridad pública del Ramo 33 y finalmente, planteamos que se modifique la fórmula de distribución de las participaciones federales para incrementar su carácter resarcitorio sobre el distributivo.

Propuesta 2.1 Facultades tributarias plenas a los gobiernos municipales.

Con el objeto de fortalecer las haciendas municipales y de transparentar ante la ciudadanía la relación entre la autoridad que aprueba las contribuciones y aquella a la que se le exige otorgar los servicios públicos, se propone, a través de una reforma al artículo 115 Constitucional, otorgar facultades a los ayuntamientos para que sean éstos quienes autoricen sus valores catastrales y sus leyes de ingresos sin la participación del congreso del estado.



ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A.C.
PROPUESTAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA LA
CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

Propuesta 2.2 Participaciones estatales del 25% a los municipios.

Con el objeto de dotar de mayores recursos a los municipios para que puedan atender mejor las crecientes necesidades de la población, se propone incrementar el porcentaje que los gobiernos estatales distribuyen por concepto de participaciones a los municipios, para pasar del 20% actual al 25%, en un período de 5 años.

Propuesta 2.3 Más participaciones y menos aportaciones.

Tomando en cuenta que los gobiernos municipales se encuentran más cercanos a las demandas ciudadanas, es congruente que sea éste orden de gobierno quien destine y ejerza libremente los ingresos que hasta hoy se reciben etiquetados del gobierno federal a través de las aportaciones del Ramo 33, por lo que se propone que dichos recursos sean entregados a los municipios sin condiciones, o bien, se incorporen al Ramo 28 (participaciones federales) y se distribuyan directamente a los municipios, sin la intervención del gobierno del estado.

Propuesta 2.4 Mayor certeza y transparencia en la distribución de recursos.

Con el fin de lograr incrementar la certeza y transparencia sobre los procedimientos que utiliza tanto la federación como los estados para distribuir los recursos del Ramo 28 (participaciones) y del Ramo 33 (aportaciones), se propone eliminar las condiciones de discrecionalidad en su asignación y distribución, publicando los mecanismos y fórmulas utilizadas, propiciando que dichos recursos lleguen directamente a los municipios sin la intervención de los gobiernos estatales.

Propuesta 2.5 Eliminar del FAISM los incentivos perversos.

Con la intención de lograr mayores avances en la disminución de la pobreza, se propone incorporar en las fórmulas de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33, variables que incentiven a los gobiernos municipales a reducir la marginación social.

Propuesta 2.6 Participación de los municipios en el Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública.

Con el objeto de fortalecer los esfuerzos que los gobiernos municipales realizan en los programas de prevención y combate a la delincuencia, se propone que los municipios participen con una representación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y reciban una parte de los recursos del Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública del Ramo 33 que se distribuye a los gobiernos de los estados.

Propuesta 2.7 Cambios en la fórmula de distribución de las participaciones federales.

Con el objeto de fortalecer el carácter resarcitorio e incluir en la fórmula de distribución de las participaciones a estados y municipios ciertas variables que sí reflejen la



ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A.C.
PROPUESTAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA LA
CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

capacidad de las entidades federativas para generar riqueza y captar contribuciones, se propone:

- a) Que se disminuya la primera parte de la fórmula para pasar del 45.17% al 30% del Fondo General Participable y que continúe su distribución con base en la población.
- b) Que se incremente la segunda parte de la fórmula, para pasar del 45.17% al 60% y que la base de su distribución ya no sean los impuestos asignables sino el PIB estatal.
- c) Que la tercera parte de la fórmula se incremente para llegar al 10% y continúe teniendo la misma mecánica redistributiva que la actual.

Para que no haya estados afectados por estos cambios, se propone que las entidades federativas cuyas participaciones experimenten una disminución, sean compensadas con recursos del mismo Fondo General Participable, en un porcentaje y por un tiempo que se podría definir en las reuniones de trabajo.

Mesa 3: Deuda pública

Los gobiernos municipales planteamos en esta Mesa tener mayor autonomía, tanto para contratar deuda pública, como para suscribir contratos aún cuando éstos tengan vigencia por un plazo mayor al del período de gobierno.

Propuesta 3.1 Autonomía municipal para autorizar su deuda.

Con el fin de agilizar los procesos de endeudamiento y de obtener oportunamente los recursos financieros que provienen de la contratación de créditos, así como para avanzar en forma sustantiva en el ejercicio de la autonomía municipal para administrar libremente su hacienda, se propone que los gobiernos municipales estén facultados para autorizar la emisión de su deuda pública, sin la participación del congreso del estado (aún cuando el plazo de amortización exceda el período constitucional para el que fue electo el ayuntamiento), con el establecimiento de ciertos límites técnicos:

- a) Que el monto total de la deuda municipal no sea mayor al 30% del presupuesto de egresos del ejercicio (sin incluir los recursos que provienen de la misma deuda).
- b) Que el endeudamiento sea autorizado por dos terceras partes del ayuntamiento.
- c) Que el financiamiento contratado se destine exclusivamente a obras y acciones productivas de beneficio social o a la sustitución de deuda.

Propuesta 3.2 Autonomía municipal para suscribir contratos.

Que los ayuntamientos cuenten con atribuciones para suscribir contratos por sí mismos, sin la participación del congreso del estado, aún cuando se establezcan



derechos y obligaciones por un plazo mayor al del período de gobierno, estableciendo límites técnicos en cuanto al monto y al plazo de los contratos.

Mesa 4: Patrimonio

Por lo que a la Mesa de patrimonio se refiere, los municipios planteamos tener mayor autonomía para ejercer actos de dominio sobre los bienes municipales, proponemos que se nos facilite el cobro de las contribuciones municipales sobre los bienes del dominio público de los otros ordenes de gobierno y que se nos participe de los beneficios que se generan sobre los bienes propiedad de la nación.

Propuesta 4.1 Autonomía municipal para autorizar la compra - venta de bienes muebles e inmuebles.

Que los ayuntamientos tengan la facultad de comprar o vender bienes muebles e inmuebles, sin la participación del congreso del estado, estableciendo ciertos topes y reglas técnicas para el caso de la venta de los bienes del dominio público.

Propuesta 4.2 Facilitar el cobro de las contribuciones municipales a los bienes del dominio público.

Con el objeto de hacer más eficiente y expedito el cobro de las contribuciones establecidas en el artículo 115 Constitucional y de fortalecer las haciendas municipales, se propone:

- 1) Reformar la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para precisar plenamente que tipo de bienes del dominio público de la federación, de los estados o los municipios estarán exentos del pago de las contribuciones a que refiere dicho artículo.
- 2) Establecer reformas en las legislaciones estatales para:
 - a) Incorporar como objeto del impuesto predial y otras contribuciones a los inmuebles del dominio público de la federación, estado o municipio utilizados para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
 - b) Incluir como sujetos del impuesto a las personas físicas o morales que tengan la propiedad o posean por cualquier título dichos bienes.
 - c) Establecer que para estar exentos del impuesto predial y otras contribuciones municipales, los propietarios o posesionarios deban acreditar que el inmueble es un bien del dominio público y que se utiliza para los fines de su objeto público.
- 3) Que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o la Secretaría que concesione bienes del dominio público, exija en los contratos respectivos que los concesionarios paguen a los gobiernos municipales los impuestos y derechos que le correspondan o de lo contrario, les sea revocada la concesión.



Propuesta 4.3 Participar a los municipios de los bienes nacionales.

Que los gobiernos municipales, al igual que los gobiernos estatales y el federal, participen del beneficio que otorga la concesión, uso, venta o explotación de los bienes que se consideran patrimonio nacional (como es el caso de los tiempos oficiales en radio y TV, el agua, etc.).

Mesa 5: Modernización y simplificación de la administración hacendaria

Sobre este tema, proponemos una serie de acciones encaminadas a cumplir el objetivo de modernizar y simplificar la administración; sin embargo, dado lo heterogéneo de la capacidad económica y de gestión de los diferentes municipios del país, sugerimos que el proceso se de en forma ordenada, gradual, transparente y subsidiaria y se cuide que en todo momento, los municipios participantes, cuenten con los recursos económicos suficientes para realizar los cambios que se requieren.

Propuesta 5.1 Establecer sistemas de información a través de internet.

Para que la población pueda, a través de este medio electrónico, consultar el avance de sus trámites; consultar sus adeudos y pagar sus contribuciones así también que los proveedores tengan la posibilidad de consultar los procesos de licitación, el estatus de sus facturas, los programas de pago, etc.

Propuesta 5.2 Instalar kioskos electrónicos en lugares estratégicos.

Para permitir a la ciudadanía consultar y pagar las contribuciones y multas con comodidad y seguridad en lugares cercanos a sus domicilios y en sitios que comúnmente visitan.

Propuesta 5.3 Elaborar el padrón único de contribuyentes.

Para lograrlo es necesario enlazar e identificar en una sola cuenta todos los pagos y trámites que cada contribuyente hace en el gobierno municipal, utilizando el CURP para las personas físicas y el RFC u otra identificación única aceptada, para las personas morales.

Propuesta 5.4 Compartir entre los tres ordenes de gobierno los padrones y las bases de datos.

Las bases de datos sobre los contribuyentes que se pongan a disposición de los otros ordenes de gobierno deben estar digitalizadas, depuradas y actualizadas. Los padrones que se proponen compartir son, para el caso del gobierno municipal: el impuesto predial, el comercio ambulante, las licencias de operación, los anuncios luminosos, los permisos de transporte público, etc.; en el caso del gobierno estatal: licencias para conducir, control vehicular, registro público de la propiedad, impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto sobre nóminas, impuesto al hospedaje, etc., finalmente, para el gobierno federal: ISR, IVA, IESPS, IMSS, INFONAVIT, derechos federales, etc.



Mesa 6: Colaboración intergubernamental

En el caso de la Mesa de colaboración intergubernamental, los municipios buscamos participar, al igual que lo hacen los otros dos ordenes de gobierno, en los diversos foros e instancias nacionales de coordinación intergubernamental, así como celebrar convenios de colaboración en forma directa con el gobierno federal.

Propuesta 6.1 Participación de los municipios en los temas nacionales.

Que los gobiernos municipales tengan representación con voz y voto en los diferentes foros gubernamentales donde se tratan los temas de trascendencia e impacto nacional como son, entre otros, el Consejo Nacional de Salud, el Consejo Nacional de Educación, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, etc.

Propuesta 6.2 Convenios de colaboración para fiscalizar a los pequeños contribuyentes.

Para hacer más eficiente la fiscalización y el cobro a los pequeños contribuyentes y al mismo tiempo fortalecer las haciendas municipales, se propone establecer convenios de colaboración administrativa en forma directa entre los gobiernos municipales y el gobierno federal para fiscalizar y recaudar las contribuciones de los pequeños contribuyentes ya que es el gobierno municipal quien cuenta con la infraestructura administrativa y tiene la información y el control de los vendedores ambulantes, los tianguistas, los mercados sobre ruedas, etc., por lo que es el municipio el idóneo para realizar esta función.

Propuesta 6.3 Convenios de colaboración entre la federación y los municipios.

Con el objeto de eficientar la recaudación de los gobiernos municipales, se propone realizar las reformas legales que se requieran para que sea posible elaborar convenios de colaboración administrativa entre los gobiernos municipales y el gobierno federal en forma directa, que además permita al gobierno federal firmar convenios para que sea éste quien se encargue de recaudar las contribuciones municipales cuando se trate de grandes contribuyentes o de concesionarios de bienes del dominio público, sobre los cuales el gobierno federal pueda tener mayor efectividad en los cobros, como puede ser el caso del cobro del impuesto predial de inmuebles federales y otros.

Mesa 7: Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas

Por último, para la Mesa de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, proponemos que la Ley Federal de Transparencia sea aceptada y adoptada por los otros ordenes de gobierno y que se establezcan castigos, incluso de juicio político para quienes incumplan con las leyes de acceso a la información; por otra parte, planteamos que se establezca para todos los ordenes de gobierno un solo sistema de contabilidad gubernamental y que se cree el sistema nacional de información hacendaria y



finalmente, proponemos que se establezca un sistema jurisdiccional para resolver las disputas sobre la cuenta pública.

Propuesta 7.1 Observancia general de la Ley Federal de Transparencia.

Definir en el marco de la Ley Federal de Transparencia, que en las leyes de acceso a la información pública de las entidades federativas, así como en los reglamentos de transparencia municipales, bajo la premisa de que “todo lo público debe ser público”, que se establezca claramente que los recursos que cualquiera de los tres ordenes de gobierno aporten a las entidades ya sean éstas públicas o privadas, tales como organismos públicos, asociaciones civiles, organismos no gubernamentales, sindicatos, partidos políticos, universidades, entre otros, sean sujetos de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia.

Propuesta 7.2 Juicio político por impedir el acceso a la información y otras reformas.

Que se incorpore en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos como supuesto de procedencia de juicio político, los casos en que las autoridades incumplan con las obligaciones que prevean las leyes de acceso a la información, así como definir las responsabilidades que se siguen a la rendición de cuentas y establecer los plazos específicos para que finiquiten o caduquen dichas responsabilidades.

Propuesta 7.3 Sistema único de contabilidad gubernamental.

Con el objeto de estandarizar, hacer comparable y publicar la información que resulta de los procesos contables de los tres ordenes de gobierno, se propone que se uniformen los principios, los criterios y la normatividad que se utiliza en los sistemas contables gubernamentales y que se acuerde por todos implementar su aplicación.

Propuesta 7.4 Sistema nacional de información hacendaria y sistema de medición del desempeño.

Para facilitar la transparencia e incrementar la eficiencia de la administración pública municipal, se propone que se cree un sistema nacional de información hacendaria, (administrado por el INEGI) y que se desarrolle e institucionalice un sistema de medición del desempeño para estados y municipios.

Propuesta 7.5 Sistema jurisdiccional para resolver las disputas sobre cuenta pública.

Con el fin de resolver los problemas que se crean en la revisión de la cuenta pública entre los gobiernos municipales y el poder legislativo, por causas imputables a intereses políticos y no a razones técnicas, se propone que se establezca un sistema jurisdiccional para resolver las disputas que se deriven de la fiscalización de las cuentas públicas entre los gobiernos municipales y el poder legislativo de las entidades federativas.