



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

## H. CONGRESO DEL ESTADO PRESENTE.-

Los suscritos, **JORGE CARLOS SOTO PRIETO** y **JESÚS ALBERTO VALENCIANO GARCÍA**, en nuestro carácter de Diputados a la Sexagésima Quinta Legislatura del H. Congreso del Estado e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 68, fracción I de la Constitución Política del Estado, así como 167, fracción I, y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, acudimos ante esta Honorable Representación Popular, a efecto de presentar **INICIATIVA CON CARÁCTER DE DECRETO, QUE PROPONE REFORMAR AL ARTÍCULO 132, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA**, con la finalidad de eliminar la delimitación que actualmente tiene el Congreso del Estado para la determinación de criterios de distribución de las participaciones federales, y establecer los mecanismos para la actualización oportuna del sistema de distribución de participaciones federales del Estado a los municipios, en línea con la normatividad Federal en la materia y conforme a lo que al Estado y los municipios convenga para incrementar sus ingresos; asimismo, tiene por objeto ordenar el establecimiento de los criterios de distribución de participaciones federales a los municipios en una Ley, con lo que se otorgará certidumbre y transparencia sobre el proceso y las variables a considerar.

Lo anterior, al tenor de la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

Las disposiciones en materia de distribución de participaciones federales a municipios están contenidas en el Código Fiscal del Estado, Capítulo XVII “Participaciones”, artículos 314 a 317, cuya última reforma, para los artículos 314 a 316 data del año 1990,<sup>1</sup> y al artículo 317 del año 2012,<sup>2</sup> en tanto que la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de participaciones federales ha tenido varias reformas trascendentes que tuvieron por objeto incentivar el esfuerzo tributario de los gobierno locales y rescatar el principio resarcitorio de los ingresos que se generan en el territorio de las entidades federativas para compensar los tributos locales que quedaron en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como fue el origen del actual sistema de participaciones. Por su parte, los criterios redistributivo y de equidad con objetivos de desarrollo social, a partir del año 1998 quedaron considerados con la adición del Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales” de la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>3</sup> con el objetivo de coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas locales y municipales en el ámbito presupuestario a través de la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas, que para el caso municipal, los fondos que cumplen con dichos propósitos son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISM), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), que como se puede observar en el Cuadro N° 1, los citados Fondos de Aportaciones Federales para municipios del Estado representan el 25.6% de los ingresos totales de los municipios, en tanto que las Participaciones Federales a municipios del Estado representan el 40.9%, lo que indica la importancia financiera

<sup>1</sup> Artículos reformados mediante Decreto No. 337 90 II P.O. publicado en el P.O.E. No. 102 del 22 de diciembre de 1990.

<sup>2</sup> Artículo reformado mediante Decreto No. 863-2012 VII P.E. publicado en el P.O.E. No. 80 del 6 de octubre de 2012.

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

que tienen los Fondos de Aportaciones Federales para los municipios del Estado, que aunque tienen destino específico, básicamente se cubren las obligaciones de gasto más importantes de los municipios:

#### ***Destino Específico del FAISM<sup>4</sup>***

- agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas,
- urbanización,
- electrificación rural y de colonias pobres,
- infraestructura básica del sector salud y educativo,
- mejoramiento de vivienda,
- así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

#### ***Destino Específico del FORTAMUN-DF<sup>5</sup>***

- Satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad 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.

<sup>4</sup> Artículo 33, apartado A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>5</sup> Artículo 33, apartado A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal.



Cuadro N° 1

Estructura de Ingresos Municipales del Estado de Chihuahua 2014

Concepto	Pesos	%
<b>Ingresos</b>	<b>10,689,317,171</b>	<b>100.0</b>
Impuestos	2,034,768,887	19.0
Contribuciones de Mejoras	24,391,546	0.2
Derechos	792,895,396	7.4
Productos	80,079,715	0.7
Aprovechamientos	386,236,022	3.6
Participaciones federales	4,369,405,348	40.9
<b>Aportaciones del ramo general 33</b>	<b>2,738,693,445</b>	<b>25.6</b>
<b>FA para la infraestructura social municipal</b>	<b>958,096,864</b>	<b>9.0</b>
<b>FA para el fortalecimiento de los municipios</b>	<b>1,780,596,581</b>	<b>16.7</b>
Recursos federales y estatales reasignados	257,066,940	2.4
Otros ingresos	5,779,872	0.1

FUENTE: Elaboración propia con información de INEGI; Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

NOTA: No incluye cuotas y aportaciones de seguridad social ni financiamiento.

Asimismo, en la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Chihuahua y sus Municipios, que se presenta en el presente paquete de reformas en materia de coordinación hacendaria, como complemento a los objetivos de desarrollo social municipal de los Fondos de Aportaciones Federales, se propone la sustitución del actual Fondo Adicional, al que se refiere el artículo 315, fracción II, del Código Fiscal del Estado, por el Fondo para el Desarrollo Socioeconómico Municipal (FODESM), cuyos recursos se establecerían como aportaciones del Estado que se transfieren a los municipios condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento del objetivo de impulsar el desarrollo socioeconómico municipal, el cual se distribuiría considerando el monto de participación que cada municipio reciba en el año 2017 del Fondo



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

Adicional, para no afectar sus presupuestos en términos nominales, y el excedente, que se obtendría de la diferencia entre el 20% de los ingresos del Estado por concepto de impuestos estatales no destinados a un fin específico, con lo que se integraría el FODESM, y el Fondo Adicional total de 2017, 50% en función a la Población, y el otro 50% en función a la Población en Pobreza Extrema ponderado por las Carencias Promedio de la Población en Pobreza Extrema, a fin de que con el Fondo se garantice un ingreso por habitante y que parte de los recursos lleguen preferentemente a los más necesitados.

Entre las modificaciones al sistema de participaciones federales a entidades federativas y municipios que tuvieron el propósito de fomentar el esfuerzo recaudatorio y aplicar el principio resarcitorio, estuvieron las siguientes:

En el año 1991 se llevó a cabo un cambio significativo en la distribución del Fondo de Fomento Municipal (FFM), ya que se creó la fórmula de distribución del fondo vigente hasta el año 2007, la cual, con la intención principal de aumentar la recaudación del impuesto predial a nivel nacional, repartía el fondo entre las entidades federativas tratando de premiar el esfuerzo recaudatorio que se realizaba en materia del impuesto predial y los derechos de agua, pues se hacía de acuerdo a unos coeficientes que se modificaban según el crecimiento en la recaudación de estas dos contribuciones multiplicado por el coeficiente del año anterior. Previo a eso, el FFM se venía distribuyendo entre los estados considerando la relación inversa per cápita de la participación del Fondo General de Participaciones y a la Población.

A la postre, mediante reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en el marco de la Reforma Hacendaria 2008, en materia de participaciones federales se efectuaron cambios a las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones



(FGP), principal fuente de ingresos por este concepto para el Estado, de cuyos recursos se participa a los municipios el 20% de lo que recibe el Estado; y del Fondo de Fomento Municipal (FFM), que se distribuyó al 100% a los municipios; con el propósito de reconocer los esfuerzos tributarios de las entidades federativas y sus municipios, así como el desempeño económico. Además, se creó el Fondo de Fiscalización (FOFIE), cuyos criterios de distribución trataban de fomentar labores de auditoría de conceptos en colaboración administrativa fiscal Federal.

En materia de distribución de participaciones federales, particularmente en Fondo General de Participaciones, uno de los principales propósitos de la reforma 2008, fue fomentar la participación de las entidades federativas en el crecimiento del Producto Interno Bruto per cápita al interior de sus jurisdicciones, a fin de que en suma se logre un mayor crecimiento a nivel nacional, por ello, se introdujo como una de las variables importantes para su distribución el crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) ponderado con población, a fin de incentivar dicho comportamiento en las entidades federativas, además de que el PIBE representa una variable de fuerte vínculo con el propósito de origen del sistema de participaciones federales que se comentó anteriormente, el resarcimiento de los tributos que en las entidades federativas se dejaron de recaudar al mantenerlos en suspenso derivado de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Asimismo, con la citada reforma a las fórmulas de participaciones, tanto en Fondo General de Participaciones como en Fondo de Fomento Municipal, se tuvo el objetivo de premiar el desempeño recaudatorio local, a fin de fomentar un mayor esfuerzo tributario en el ámbito estatal y municipal, ya que otras de las variables que intervienen para la distribución del Fondo General de Participaciones, son el crecimiento y el nivel de recaudación de impuestos y derechos estatales incluyendo el impuesto predial y los derechos de agua, ponderados con la



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

población; y en el caso del Fondo de Fomento Municipal continuaron como variables estas dos últimas contribuciones, pero ahora ponderadas con la población, en vez de con el coeficiente de distribución del año inmediato anterior, lo cual provocaba que se amortiguara el efecto del crecimiento en las citadas contribuciones asignables en los cambios que sufrían los coeficientes de distribución de este Fondo.

Posteriormente, con la reciente Reforma Hacendaria y de Seguridad Social 2014, mediante reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, que entre otras, se realizaron cambios al sistema de participaciones en el sentido de fortalecer y consolidar el incentivo recaudatorio y el principio resarcitorio en la distribución de los principales fondos de participaciones federales.

Respecto al Fondo General de Participaciones, con el objetivo de fortalecer el propósito de la reforma 2008 a su fórmula de distribución, que es incentivar la recaudación de impuestos y derechos estatales, incluyendo el impuesto predial y los derechos por suministro de agua, y hacerlo de forma equitativa; se adhirieron disposiciones para que se efectúe una medición más precisa de dichos ingresos propios locales, que permita cuantificar de manera más puntual los recursos efectivamente cobrados por parte de las entidades federativas y municipios, mediante la definición de sus conceptos y la especificación de que deben registrar flujo de efectivo.

Asimismo, se adicionó al primer párrafo del artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal que dentro de las disposiciones de carácter general que establezcan las legislaturas locales para la distribución entre municipios de la parte del Fondo General de Participaciones que les corresponda, debe atenderse principalmente a



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios considerados en la misma fórmula del Fondo General de Participaciones.

En cuanto al Fondo de Fomento Municipal, se adicionó como criterio de distribución en su fórmula, a fin de fomentar la coordinación Municipio-Estado en materia de administración del impuesto predial, el crecimiento en la recaudación del citado impuesto ponderado por población de los municipios que tengan celebrado convenio de coordinación administrativa del impuesto predial con el Estado, con el propósito de fortalecer su recaudación, y con ello, las finanzas públicas locales. Además, también se especifica que la recaudación de impuesto predial y derechos de agua debe registrar flujo de efectivo.

Se sustituyó el Fondo de Fiscalización creado en el año 2008, por el Fondo de Fiscalización y Recaudación, considerando criterios de distribución que tratan de incentivar tanto acciones de colaboración administrativa con la Federación en materia de fiscalización, como el esfuerzo recaudatorio local para incrementar contribuciones locales; incorporando en este último caso, el incremento en la recaudación de impuestos y derechos estatales, incluyendo impuesto predial y derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo, ponderado con población, y la recaudación de impuestos y derechos estatales, más impuesto predial y derechos de agua, respecto a los ingresos de libre disposición, entendiendo por ellos, la recaudación de impuestos y derechos más las Participaciones Federales, incluyendo los incentivos por Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, igualmente, ponderado con la población, que registren flujo de efectivo.

Sin embargo, para que sea factible que el Congreso pueda considerar para la determinación de las participaciones federales a distribuir a los municipios del



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

Estado los criterios incentivo recaudatorio y el resarcitorio, y actualizar la normatividad en la materia, a fin de motivar el incremento en la recaudación de impuestos y derechos municipales, así como el impulso al crecimiento económico municipal, con lo que los municipios vean incrementados sus ingresos y se hagan partícipes con el Estado en el esfuerzo por mejorar sus coeficientes de distribución de participaciones federales, de las que les corresponde una parte, y con ello mejoren sus finanzas públicas, lo que conviene tanto al Estado como a los municipios; es necesario quitar la delimitación que tiene el Congreso del Estado para la determinación de criterios de distribución a tan solo algunos específicos más relacionados con la redistribución y la equidad, lo que implicaría una reforma al artículo 132, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, que actualmente dispone:

*ARTICULO 132. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y en forma especial con los ingresos siguientes:*

*(...)*

*IV. Las participaciones federales, que les serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado, a partir de criterios demográficos, de niveles de desarrollo, prioridad regional y disponibilidad de recursos y servicios;*

*(...)*

Para únicamente señalar que, las participaciones federales, les serán cubiertas a los municipios conforme las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado, a partir de los criterios que se establezcan en la Ley.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

Con esto, como se dijo en un principio, se amplían las posibilidades del Congreso del Estado para actualizar oportunamente el sistema de distribución de participaciones federales del Estado a los municipios, en línea con la normatividad Federal en la materia y conforme a lo que al Estado y los municipios convenga para incrementar sus ingresos; a la vez se dispone el establecimiento de los criterios de distribución de participaciones federales a los municipios en una Ley, con lo que se otorgaría certidumbre y transparencia sobre el proceso y las variables a considerar, tanto a los municipios como a la sociedad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado nos permitimos someter a la consideración de este Alto Cuerpo Colegiado el siguiente proyecto de:

## DECRETO

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma el Artículo 132, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, para quedar redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 132. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y en forma especial con los ingresos siguientes:

(...)

IV. Las participaciones federales, que les serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado, a partir de criterios **que se establezcan en la Ley;**

(...)



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

## ARTÍCULO TRANSITORIO

**ÚNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**ECONÓMICO.-** Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para que elabore la Minuta de Decreto en los términos en que deba publicarse.

**D A D O** en la Sala Morelos del Poder Legislativo, en la ciudad de Chihuahua, Chih., a los once días del mes de mayo del año dos mil dieciocho.

ATENTAMENTE



DIP. JESÚS A. VALENCIANO GARCÍA



DIP. JORGE CARLOS SOTO PRIETO