



"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. CP2R2A.-810

Ciudad de México, 17 de junio de 2020

**DIP. PATRICIA TERRAZAS BACA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada Flora Tania Cruz Santos, del Grupo Parlamentario Morena, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de la Ley General de Desarrollo Social y de la Ley General de Salud.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.

Atentamente

DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario



17 JUN 2020 SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, DE LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, Y DE LA LEY GENERAL DE SALUD, A CARGO DE LA DIPUTADA FLORA TANIA CRUZ SANTOS INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

50
La que suscribe, Flora Tania Cruz Santos integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículos 71, fracción II, 73, fracción XXVIII, XXIX-W de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 55 fracción II y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de la Ley General de Desarrollo Social, y de la Ley General de Salud, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

Uno de los objetivos de Desarrollo Sostenible es: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo para 2030.¹ Ya que más de 700 millones de personas alrededor del mundo, siguen viviendo en condiciones de pobreza extrema y luchan para satisfacer sus necesidades más básicas, como la salud, la educación y el acceso al agua y el saneamiento, por mencionar algunas.

La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. La pobreza es un problema de derechos humanos. Entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud. También se encuentran la discriminación y la exclusión social, que incluye la

¹ Consultado en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/1_Spanish_Why_it_Matters.pdf, fecha de consulta 18 de mayo de 2020.

ausencia de la participación de los pobres en la adopción de decisiones, especialmente de aquellas que les afectan.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas², de 2017, ha constatado que las personas que viven en la pobreza enfrentan obstáculos de índole geográfica, económica, cultural y social para ejercer sus derechos. En muchas regiones, las personas en situación de pobreza, viven alejadas de los lugares de trabajo, de los mercados y se les dificulta el acceso a los servicios públicos, tales como agua potable, saneamiento, red de energía, telefonía, centros de salud, escuelas y a las instituciones que prestan servicios sociales. Asimismo, en ocasiones, se ven expuestas a recorrer largas distancias y transitar por caminos, infraestructuras y carreteras en mal estado, poniendo en peligro su propia vida y la de sus hijos. Los obstáculos que deben enfrentar cotidianamente las personas, grupos y colectividades que viven en situación de pobreza se amalgaman entre sí, generando condiciones de trabajo degradantes y peligrosas; viviendas insalubres; alimentación inadecuada; riesgo a sufrir enfermedades que podrían ser prevenibles; exposición a la violencia; acceso desigual a la justicia; baja o ninguna participación en los procesos de toma de decisiones pertinentes a su condición; y muchas otras privaciones y carencias. Todos esos factores repercuten gravemente en el goce efectivo de sus derechos humanos.

Desde un enfoque de derechos humanos y una dimensión multidimensional, es preciso hacer mención a la definición adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, considera que la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones y la seguridad y el poder necesario para disfrutar de un nivel

² Consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>, fecha de consulta 12 de mayo de 2020.

de vida adecuado y de otros derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), adoptó un enfoque multidimensional, identificando la pobreza como intersección de dos perspectivas, el bienestar económico y los derechos sociales.

En el informe que se señaló anteriormente, la Comisión Interamericana de Derechos recomienda lo siguiente:

4. Rendición de cuentas

Las políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza y la pobreza extrema en las Américas deben ser sustentables y sometidas a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas permanentes, en un escenario de amplia participación ciudadana y transparencia. Introducir procedimientos que hagan efectiva la rendición de cuentas de todas las autoridades con responsabilidad en esas políticas, a partir de mecanismos de control internos y externos, favoreciendo de esa manera la institucionalidad democrática y la transparencia. Combatir con vigor la impunidad y la corrupción.

5. Enfoque en Derechos Humanos

Todas las políticas públicas para enfrentar la pobreza deben ser integrales, transversales y basadas en el enfoque de derechos humanos. Ese enfoque debe estar presente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas social, fiscal, económica, comercial, tributaria, ambiental y, en general, para todo programa o medida que adopte el Estado en sus estrategias direccionadas a ese objetivo. Cabe dar continuidad y ampliar la cobertura de las políticas públicas que actualmente se encuentran implementando los Estados del hemisferio, incorporando siempre programas especiales que otorguen prioridad a la pobreza extrema. Las políticas fiscales deben constituirse como herramienta efectiva para superar la pobreza.

6. Participación democrática

Los Estados deben desarrollar estrategias coordinadas de forma intersectorial, articulando temas como salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación y seguridad social, orientadas a garantizar participación democrática y empoderamiento de las personas que viven en pobreza y pobreza extrema. Crear espacios para consultar las personas que acceden a programas de las políticas públicas para la satisfacción de sus derechos, a fin de tomar en cuenta sus experiencias y perspectivas, sin lo cual no se respetará el llamado enfoque de derechos humanos.

La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, por ello, además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para la implementación de políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza, y para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos y rendir cuentas al respecto. Es por ello que uno de los objetivos que se buscan través de esta Iniciativa es garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos en situación de pobreza y pobreza extrema.

En 2018, la recaudación tributaria en la región de América Latina y el Caribe (en términos de ingresos tributarios como porcentaje del PIB, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social pagadas a la Administración central) se situó en el 23.1%.

Entre 1990 y 2018, el promedio de la proporción entre la recaudación tributaria y el PIB en la región de América Latina y el Caribe aumentó de forma prácticamente constante en más de 7 puntos porcentuales, pasando del 15.9% al 23.1% y acercándose al promedio de la OCDE: la diferencia respecto al promedio de la proporción entre la recaudación tributaria y el PIB de la OCDE se redujo desde los 16.0 puntos porcentuales, en 1990, a los 11.2 puntos porcentuales, en 2018.

Los principales factores del aumento de los ingresos tributarios en la región de América Latina y el Caribe fueron los impuestos sobre el valor añadido (IVA) y los impuestos sobre la renta y los beneficios. La recaudación por IVA como porcentaje del PIB en los países de América Latina y el Caribe aumentó 3.8 puntos porcentuales entre 1990 y 2018, acercándose al 6.0% del PIB. Desde 1990, diez países de América Latina y el Caribe, sobre todo en el Caribe, han adoptado el IVA y la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han realizado grandes esfuerzos para aumentar estos ingresos (por ejemplo, incrementando los tipos impositivos del IVA, aumentando la base

impositiva y reforzando los sistemas de recaudación del IVA). La recaudación por los impuestos sobre la renta y los beneficios aumentó un 3.1% del PIB durante el mismo periodo, sobre todo impulsada por la expansión que sufrieron los precios de los productos básicos a partir de 2003, que incrementó los ingresos por el impuesto sobre la renta de sociedades del sector de los recursos naturales.

En cambio, para Centroamérica, México y para el Caribe, el aumento de la proporción entre la recaudación tributaria y el PIB ha sido más gradual. A lo largo del periodo, la proporción entre la recaudación tributaria y el PIB de Centroamérica y México se mantuvo por debajo del promedio de la región de América Latina y el Caribe en su conjunto.

En el siguiente cuadro se establece el porcentaje total de ingresos tributarios a los subsectores de la Administración Central, y se observa que el porcentaje del gobierno estatal en México se encuentra muy por debajo de Argentina y de Brasil, por sólo mencionarlos:³

Cuadro 1.1. Atribución de los ingresos tributarios a los subsectores de la Administración central¹
Porcentaje del total de ingresos tributarios

| | Gobierno central | | | Gobierno estatal o regional | | | Gobierno local | | | Fondos de seguridad social | | |
|-------------------------|------------------|------|------|-----------------------------|------|------|----------------|------|------|----------------------------|------|------|
| | 1995 | 2000 | 2017 | 1995 | 2000 | 2017 | 1995 | 2000 | 2017 | 1995 | 2000 | 2017 |
| Países federales | | | | | | | | | | | | |
| Argentina | 59.0 | 66.4 | 59.0 | 17.5 | 17.8 | 18.1 | | | | 23.4 | 15.8 | 22.9 |
| Brasil | 44.7 | 47.8 | 43.2 | 26.5 | 25.1 | 24.8 | 3.7 | 3.4 | 5.3 | 25.0 | 23.7 | 26.3 |
| México | 73.9 | 78.3 | 81.1 | 2.8 | 2.7 | 4.1 | 1.5 | 1.0 | 1.6 | 21.6 | 19.0 | 13.3 |

De conformidad con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas y sus municipios, las principales fuentes de impuestos quedaron reservadas para su captación por parte del Gobierno Federal, en tanto que

³ Consultado en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/68739b9b-en-es.pdf?expires=1589516727&id=id&accname=guest&checksum=D8F562599EA9D212BFEFA8726421EF7E>, fecha de consulta 08 de mayo de 2020.

para los gobiernos locales, se dejaron libres algunas fuentes de ingreso de menor rendimiento, que en diversos casos están insuficientemente aprovechadas, por lo que éstos órdenes de gobierno presentan una elevada dependencia de los ingresos transferidos desde la Federación por la vía de las participaciones y de los recursos de gasto condicionado.⁴ Como se pudo observar en la anterior tabla.

El gasto federalizado se integra por participaciones, aportaciones, convenios de coordinación en materia de descentralización y reasignación, y subsidios. Del total de recursos para los gobiernos locales, 47.9% corresponde al pago de participaciones; 41.4% a las aportaciones federales que se canalizan a destinos específicos como educación, salud, infraestructura social y seguridad pública, y el restante 10.7%, a otros conceptos en los que se encuentran las asignaciones para convenios de coordinación, subsidios y otros gastos.⁵

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece el régimen y las bases de los municipios, y en la fracción IV se establece la libertad con la que cuentan para administrar su hacienda, que a la letra dice:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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:

⁴ Consultado en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf, fecha de consulta 12 de mayo de 2020.

⁵ Consultado en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/En-el-2020-estados-y-municipios-recibiran-menos-recursos-federales-20190909-0118.html>, fecha de consulta 14 de mayo de 2020.

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.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

Sirve de apoyo la siguiente tesis aislada 1a. CXI/2010, emitida por la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, Tomo XXII, de Noviembre de 2010, Pág. 1213, que menciona:

HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: **a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en**

la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las 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; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y, g) la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios.

De acuerdo con la información de las Cuentas Públicas estatales de 2016, analizada por la Auditoría Superior de la Federación, la situación observada, era la siguiente: en

las 32 entidades federativas, las transferencias federales (condicionadas y participaciones federales) significaron en promedio el 84.1% de los ingresos estatales. Por su parte, los ingresos propios derivados de sus sistemas fiscales representaron el 15.7%, y otras fuentes, el 0.2%. La menor dependencia respecto de las transferencias federales se presenta en los casos de la Ciudad de México con el 50.0%, Chihuahua con 76.0% y Nuevo León con el 78.7%. Si no se considera la Ciudad de México, las transferencias federales representaron en ese año el 88.0% de los ingresos totales de las 31 entidades federativas, sin incluir los recursos provenientes de financiamiento, como se muestra en el siguiente cuadro denominado: "Importancia de las Transferencias Federales en los ingresos totales de las Entidades Federativas del ejercicio 2016".⁶

| Más del 90% | | Entre el 85% y el 90% | | Menos del 85% | |
|---------------------|------|-----------------------|------|------------------|------|
| Guerrero | 96.3 | Tamaulipas | 89.5 | Jalisco | 84.1 |
| Zacatecas | 95.7 | San Luis Potosí | 88.5 | Estado de México | 83.6 |
| Tlaxcala | 95.3 | Colima | 88.0 | Aguascalientes | 83.2 |
| Hidalgo | 95.1 | Sonora | 87.8 | Guanajuato | 82.5 |
| Michoacán de Ocampo | 94.7 | Campeche | 85.8 | Coahuila | 82.2 |
| Nayarit | 94.2 | Querétaro | 85.4 | Quintana Roo | 81.7 |
| Veracruz | 92.6 | | | Nuevo León | 78.7 |
| Durango | 92.2 | | | Chihuahua | 76.0 |
| Chiapas | 92.1 | | | Ciudad de México | 50.0 |
| Morelos | 92.1 | | | | |
| Oaxaca | 91.4 | | | | |
| Tabasco | 91.4 | | | | |
| Sinaloa | 91.1 | | | | |
| Puebla | 91.0 | | | | |
| Baja California | 90.5 | | | | |
| Yucatán | 90.5 | | | | |
| Baja California Sur | 90.3 | | | | |
| Total: 17 | | Total: 6 | | Total: 9 | |

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de las Cuentas Públicas estatales de 2016.

⁶ Consultado en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf, fecha de consulta 12 de mayo de 2020.

En el caso de los municipios la dependencia de los recursos es también elevada. Las participaciones federales son relevantes en el financiamiento de la Hacienda Pública de los municipios, por la escasez de fuentes de ingreso y el bajo aprovechamiento de las disponibles, particularmente el impuesto predial y los derechos de agua, como se señala en el siguiente cuadro:

INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

| Tipo de ingreso | Millones de pesos | (%) |
|---|-------------------|--------------|
| Transferencias federales: | 283,517.3 | 71.2 |
| Participaciones federales | 138,172.0 | 34.7 |
| Aportaciones federales y convenios | 145,345.3 | 36.5 |
| Recursos propios, financiamiento y otros ingresos: | 114,429.4 | 28.8 |
| Impuestos | 50,488.4 | 12.7 |
| Contribuciones de mejoras | 927.4 | 0.2 |
| Derechos | 22,567.8 | 5.7 |
| Productos | 3,221.6 | 0.8 |
| Aprovechamientos | 8,519.4 | 2.1 |
| Aportaciones estatales | 7,333.6 | 1.8 |
| Otros ingresos | 3,677.2 | 0.9 |
| Financiamiento | 14,726.9 | 3.7 |
| Disponibilidad inicial | 2,967.1 | 0.8 |
| Total | 397,946.7 | 100.0 |

FUENTE: INEGI, Estadística de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Nota: No se incluye la Ciudad de México.

Aunado a lo anterior, es importante considerar que las aportaciones federales del Ramo General 33 para Entidades Federativas y Municipios son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios. Asimismo en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece lo siguiente:

Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.

En la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que las aportaciones de dichos Fondos serán administradas y ejercidas por los Gobiernos de las Entidades Federativas y por los Municipios que los reciban, conforme a sus propias leyes, por lo tanto, en los Presupuestos de Egresos de los Municipios, se determinarán anualmente las erogaciones que con cargo a estos Fondos podrán realizar en las Haciendas Públicas Municipales, debiendo observar en su ejecución, la legislación que regula el gasto

público municipal en el pago de servicios, ejecución de la obra pública, adquisiciones, arrendamientos, planeación y participación ciudadana.⁷

Los fondos que se consideraran en la presente iniciativa son: (i) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el (ii) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, y el (iii) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en adelante FAIS, tiene como objetivo fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

El FAIS, se divide en dos fondos:

1. Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE); y
2. Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Los cuales se pueden destinar a los siguientes rubros:

FISMDF: 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.

⁷ Consultado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COLIMA/Municipios/Guia01.pdf>, fecha de consulta 09 de mayo de 2020.

FISE: Obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

Mientras que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun) nace de la iniciativa del Poder Legislativo para fortalecer las haciendas públicas municipales, a efecto de que los gobiernos locales dispusieran de mejores capacidades para atender sus funciones y atribuciones derivadas del artículo 115 constitucional, sin tener un programa u organismo que pueda considerarse como un antecedente específico.⁸

El cual se puede destinar a los siguientes rubros:

La satisfacción de sus requerimientos, obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales; modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Los recursos asignados por la Federación a cada Estado, con el objetivo de fortalecer su capacidad y demanda en rubros como la educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, las entidades recibieron en ese año 933,437 millones de pesos. Esta cifra es, aproximadamente, 10 veces más elevada que lo que los propios estados recaudaron.⁹

⁸ Consultado en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_MR-FORTAMUNDF_a.pdf, fecha de consulta 20 de mayo de 2020.

⁹ Consultado en: <https://www.forbes.com.mx/aumentar-impuestos-no-soluciono-la-mala-recaudacion-de-los-estados-contadores/>, fecha de consulta 13 de mayo de 2020.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas y sus municipios, tiene algunas deficiencias generadoras de corrupción, falta de transparencia y de rendición de cuentas, lo cual dificulta que los recursos asignados para los Municipios tengan resultados tangibles para la población, y que no tengan acceso real y efectivo a sus derechos económicos, sociales y culturales, como lo son el derecho a la educación por falta de escuelas, el derecho a la salud por falta de hospitales cercanos a la población en pobreza extrema.

La Auditoría Superior de la Federación, en la revisión de la Cuenta Pública 2015 practicó 82 auditorías al FORTAMUN-DF¹⁰, de las cuales resalto lo siguiente:

1. La Ley de Coordinación Fiscal determina el destino del fondo de la siguiente manera:
“...se destinarán a la 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”. El concepto de “Satisfacción de sus requerimientos” no ha sido clarificado y, por tanto, se aplica prácticamente a cualquier concepto de gasto corriente o de inversión, sin que se contravenga ninguna disposición legal. Si la intención de la creación de este fondo fue para que los municipios fortalecieran sus finanzas y su organización a efecto de dar mejores resultados a la ciudadanía, esto no está aconteciendo.
2. Es conveniente que se emita regulación complementaria que regule y privilegie la aplicación de recursos de este fondo para fortalecer los sistemas de recaudación fiscal de los municipios, y en proyectos de elevado impacto en el desarrollo municipal siendo conveniente que con el fondo se apoye el incremento de las capacidades institucionales de los municipios (técnica, administrativa, entre otras).

¹⁰ Consultado en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_MR-FORTAMUNDF_a.pdf, fecha de consulta 20 de mayo de 2020.

3. La participación de la sociedad en definición, priorización y seguimiento de los recursos del fondo en la gestión del FORTAMUN-DF es nula, ya que la LCF no la prevé; siendo conveniente implementar figuras de participación ciudadana en este fondo.
4. Persisten los incumplimientos en materia de transparencia de la gestión del fondo, no existen evaluaciones de los resultados de la aplicación de los recursos del fondo, ni la coordinadora del fondo realiza acciones de acompañamiento en dicha evaluación.
5. Las principales desviaciones de recursos del FORTAMUN-DF fueron para hacer transferencias bancarias a otras cuentas de los municipios y la falta de documentación comprobatoria de las erogaciones. Estas observaciones representaron el 77.7% del monto observado, es decir, 623,969.0 miles de pesos.

Es por lo anterior, que se busca incluir las preocupaciones de la Auditoría Superior de la Federación, que prevalezcan los principios de transparencia, eficiencia y eficacia en los recursos federales otorgados a los municipios y demarcaciones territoriales, y que se garantice una calidad de vida digna para la población en situación de pobreza y pobreza extrema, por ello se proponen las siguientes modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal:

| Ley de Coordinación Fiscal | Propuesta |
|---|---|
| <p>Artículo 32.- ...</p> <p>Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades, de manera ágil</p> | <p>Artículo 32.- ...</p> <p>Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los municipios y demarcaciones territoriales a través de la Federación, de manera</p> |

| | |
|---|---|
| <p>y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley.</p> | <p>ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley.</p> |
| <p>Artículo 33.- ...</p> <p>A. ...</p> <p>B. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>a) ...</p> <p>b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;</p> <p>c) ... a f) ...</p> <p>g) Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas publicaciones deberán contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de</p> | <p>Artículo 33.- ...</p> <p>A. ...</p> <p>B. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>a) ...</p> <p>b) Garantizar y generar mecanismos para la efectiva participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;</p> <p>c) ... a f) ...</p> <p>g) Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas publicaciones deberán ser en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada</p> |

| | |
|--|---|
| <p>conclusión. Los municipios que no cuenten con página oficial de Internet, convendrán con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, para que éste publique la información correspondiente al municipio, y</p> <p>III. De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes de este Fondo. Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.</p> | <p>región, y contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión. Los municipios que no cuenten con página oficial de Internet, convendrán con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, para que éste publique la información correspondiente al municipio, y</p> <p>III. De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes de este Fondo. Dicho sistema deberá actualizarse por lo menos cada tres meses, y contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.</p> |
| <p>Artículo 35.- Las entidades distribuirán entre los municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que</p> | <p>Artículo 35.- La Federación distribuirá entre los municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que</p> |

enfatices el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

Las entidades, con base en lo previsto en los párrafos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo

enfatices el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

La Federación, con base en lo previsto en los párrafos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social

para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus Delegaciones Estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha Secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo

Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a los municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en **el Diario Oficial de la Federación**, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, una vez que hayan sido suscritos, con el fin de que dicha Secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales.

Las entidades deberán entregar a sus respectivos municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente Ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

Artículo 36.- ...

a) ...

En caso de que así lo **requiera la Federación**, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a **los** municipios y demarcaciones territoriales.

La Federación deberá entregar a los respectivos municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente Ley. Dicho calendario deberá **publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal.**

Artículo 36.- ...

a) ...

| | |
|--|--|
| <p>b) ...</p> <p>Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.</p> | <p>b) ...</p> <p>Al efecto, la Federación deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.</p> |
| <p>Artículo 37.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la 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. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los</p> | <p>Artículo 37.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios y las demarcaciones territoriales por conducto de la Federación, se destinarán a la 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, a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, y a las acciones correspondientes para atender emergencias económicas, sanitarias</p> |

| | |
|--|--|
| <p>municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta Ley.</p> | <p>y/o desastres naturales, con independencia de lo establecido en la legislación aplicable en dichas materias. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta Ley.</p> |
| <p>Artículo 38.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.</p> <p>..</p> <p>Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de</p> | <p>Artículo 38.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.</p> <p>..</p> <p>Se deroga.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos.</p> | |
| <p>Artículo 51.- ...</p> <p>En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del Fondo mencionado en el párrafo anterior que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 de esta Ley. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales.</p> | <p>Artículo 51.- ...</p> <p>En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar a la Federación, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del Fondo mencionado en el párrafo anterior que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 de esta Ley. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales.</p> |

| | |
|-----|-----|
| ... | ... |
| ... | ... |

Otro de los objetivos que se buscan a través de la presente iniciativa es incluir algunas de las preocupaciones de la Auditoría Superior de la Federación, respecto a la Cuentas Pública de 2016, que resalto lo siguiente:

1. De acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las entidades federativas no están obligadas a disponer de una cuenta bancaria exclusiva para administrar los recursos de las participaciones federales, lo que afecta la transferencia y dificulta su fiscalización, ya que no existen en todas las dependencias registros específicos por concepto de gasto que permitan conocer la trazabilidad de los recursos. Para la recepción de las participaciones federales en las 32 entidades federativas se utilizaron 169 cuentas bancarias, sin incluir fideicomisos; en promedio, cada entidad utilizó 5 cuentas bancarias. De dichas cuentas, en 20 entidades federativas se utilizaron 105 para recibir otro tipo de recursos; es decir, no fueron cuentas bancarias específicas. Por otro lado, para la administración de los recursos de las participaciones federales, las 32 entidades federativas utilizaron un total de 472 cuentas bancarias, de las cuales, el 88.1% no fueron utilizadas específicamente para el manejo de las participaciones federales, sino que incluyeron otros recursos.
2. Las administraciones municipales, en su gran mayoría, adolecen de significativas insuficiencias en sus capacidades institucionales y en sus sistemas de control interno, que se traducen en debilidades en la gestión de los recursos públicos, entre ellos, los de las participaciones federales, lo cual quedó de manifiesto en los resultados de las auditorías practicadas al ejercicio de estas últimas. Para este orden de gobierno, la problemática referente al incumplimiento en el registro de los egresos por fuente de financiamiento, de acuerdo con la normativa emitida por el CONAC, presenta una acentuada incidencia, ya que, en la gran mayoría de los municipios

auditados, no se lleva a cabo dicho registro, lo que limita la transparencia en el manejo de las participaciones federales y dificulta asimismo su fiscalización. Debe mencionarse que las fuertes presiones que la demanda social impone sobre las finanzas municipales, se traducen en una frecuente práctica de transferencia temporal de recursos entre fuentes de financiamiento, a fin de atender los requerimientos financieros, lo que afecta igualmente el control y la transparencia de la gestión. Las debilidades en el control interno de las administraciones municipales son un factor que incide de manera relevante en la calidad de la gestión de las participaciones federales y, en general, de todos los recursos operados por los municipios. La disponibilidad de adecuados sistemas de control interno es una premisa para lograr un manejo eficiente y transparente de esos recursos. De acuerdo con las auditorías practicadas, el control interno era satisfactorio en el 6.4% de los municipios auditados; regular en el 33.0% y deficiente en el 60.6%. Una de las debilidades principales del proceso administrativo de la gestión de las participaciones, se relaciona con la falta de utilización de una cuenta exclusiva para su manejo. En los 110 municipios fiscalizados se utilizaron 200 cuentas bancarias para la recepción de las participaciones federales, sin incluir fideicomisos. Solamente en 30 municipios, las cuentas bancarias fueron utilizadas exclusivamente para recibir los recursos de participaciones federales.

| Ley General de Contabilidad Gubernamental | Propuesta |
|--|---|
| <p>Artículo 10 Bis.- ...</p> <p>...</p> <p>I. ... a III. ...</p> <p>IV. Analizar la información que reciban de los entes públicos de su entidad federativa y de los municipios de su estado o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones</p> | <p>Artículo 10 Bis.- ...</p> <p>...</p> <p>I. ... a III. ...</p> <p>IV. Analizar que la información que reciban de los entes públicos de su entidad federativa y de los municipios de su estado o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones</p> |

| | |
|--|---|
| <p>territoriales del Distrito Federal, según corresponda, e informar al Secretario Técnico del Consejo los resultados correspondientes;</p> <p>V... a VI...</p> <p>...</p> | <p>territoriales del Distrito Federal, según corresponda, se encuentre apegada a las normas, metodologías, clasificadores y con los formatos con la estructura y contenido que haya establecido el Consejo, e informar al Secretario Técnico del Consejo los resultados correspondientes;</p> <p>V... a VI...</p> <p>...</p> |
| <p>Artículo 19.- Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos;</p> <p>III. ... a VII...</p> | <p>Artículo 19.- Los entes públicos estarán obligados a que el sistema:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos, patrimoniales y fuentes de financiamiento de los entes públicos;</p> <p>III. ... a VII...</p> |
| <p>Artículo 46.- ..</p> <p>I. ... a II. ...</p> <p>III. Información programática, con la desagregación siguiente:</p> <p>a) Gasto por categoría programática;</p> <p>b) Programas y proyectos de inversión, y</p> <p>c) Indicadores de resultados, y</p> | <p>Artículo 46.- ..</p> <p>I. ... a II. ...</p> <p>III. Información programática, con la desagregación siguiente:</p> <p>a) Gasto por categoría programática;</p> <p>b) Programas y proyectos de inversión;</p> <p>c) Indicadores de resultados, y</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Sin correlativo.</p> <p>IV. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> | <p>d) Grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas y de los proyectos, que desarrollan las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales, con recursos federales; y</p> <p>IV. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> |
| <p>Artículo 69.- ...</p> <p>Las cuentas bancarias a que se refiere el párrafo anterior se harán del conocimiento previo a la Tesorería de la Federación para el efecto de la radicación de los recursos.</p> <p>Para efectos de la presentación de la información financiera y la cuenta pública, deberá existir una cuenta bancaria productiva específica por cada fondo de aportaciones federales, programa de subsidios y convenio de reasignación, a través de los cuales se ministren recursos federales.</p> | <p>Artículo 69.- ...</p> <p>Las cuentas bancarias a que se refiere el párrafo anterior se harán del conocimiento previo a la Tesorería de la Federación para el efecto de la radicación de los recursos, y sólo se considerarán las cuentas bancarias productivas que menciona el siguiente párrafo.</p> <p>Para efectos de la presentación de la información financiera y la cuenta pública, y con la finalidad de transparentar los movimientos de los recursos, deberá existir sólo una cuenta bancaria productiva específica por cada fondo de aportaciones federales, programa de subsidios y convenio de reasignación, a través de los cuales se ministren recursos federales.</p> |

| | |
|-----|-----|
| ... | ... |
| ... | ... |

Como se manifestó en párrafos anteriores, la medición de la pobreza en México se analiza desde dos dimensiones, lo cual resulta muy apropiado para el diseño de políticas públicas, sin embargo no es suficiente, por lo que, a través de esta iniciativa se busca que en las zonas de atención prioritaria, se asignen recursos para garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, y que en la medición de la pobreza se considere el acceso y saneamiento de agua, lo cual se considera apegado a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, como a continuación se muestra en el siguiente comparativo:

| Ley General de Desarrollo Social | Propuesta |
|--|--|
| <p>Artículo 31. ...</p> <p>1. Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios;</p> <p>2. ... a 4. ...</p> | <p>Artículo 31. ...</p> <p>1. Asignar recursos de manera prioritaria, para garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de la población de las zonas de atención prioritaria;</p> <p>2. ... a 4. ...</p> |
| <p>Artículo 36. ...</p> <p>I. ... a VII. ...</p> | <p>Artículo 36. ...</p> <p>I. ... a VII. ...</p> |

| | |
|---|--|
| VIII. Grado de cohesión social, y | VIII. Grado de cohesión social; |
| IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada. | IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada, y |
| Sin correlativo. | X. Acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico. |

Atendiendo la situación que prevalece en el mundo, por la aparición del coronavirus SARS-COV2, en China, misma que se ha extendido por el mundo y fue declarada pandemia global por la Organización Mundial de la Salud, es importante que en el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad, se establezca que el factor de ajuste por necesidad de salud que menciona el párrafo segundo del artículo 77 bis 20 de la Ley General de Salud, no sólo se consideren los riesgos sanitarios sino también las enfermedades que se presenten en brote o en epidemia, como a continuación se propone en el siguiente cuadro comparativo:

| Ley General de Salud | Propuesta |
|---|---|
| Artículo 77 bis 20. ... | Artículo 77 bis 20. ... |
| La Secretaría de Salud determinará el monto anual de este fondo, así como la distribución del mismo con base en la fórmula establecida para tal efecto en las disposiciones reglamentarias de esta Ley. Dicha fórmula deberá tomar en cuenta la población total de cada entidad federativa y un factor de ajuste por necesidades de salud asociadas a | La Secretaría de Salud determinará el monto anual de este fondo, así como la distribución del mismo con base en la fórmula establecida para tal efecto en las disposiciones reglamentarias de esta Ley. Dicha fórmula deberá tomar en cuenta la población total de cada entidad federativa y un factor de ajuste por necesidades de salud asociadas a |

| | |
|---|--|
| riesgos sanitarios y a otros factores relacionados con la prestación de servicios de salud a la comunidad. ... | riesgos sanitarios, enfermedades que se presenten en forma de brote o epidemia , y a otros factores relacionados con la prestación de servicios de salud a la comunidad. ... |
|---|--|

Fundamentación

Con fundamento en los artículos 1; 71, fracción II; 73, XXVIII y XXIX-W; y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 fracción II y 179 del Reglamento para el Gobierno –interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la presente Iniciativa.

Denominación del proyecto

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de la Ley General de Desarrollo Social, y de la Ley General de Salud

Primero. Se reforman el segundo párrafo del artículo 32; inciso b) e inciso g) de la fracción II del apartado B y la fracción III del artículo 33; el artículo 35; último párrafo del artículo 36; el artículo 37; el primer párrafo del artículo 38; y el segundo párrafo del artículo 51. Se **deroga** el último párrafo del artículo 38, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 32.- ...

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los municipios y demarcaciones territoriales a través de **la Federación**, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley.

Artículo 33.- ...

A. ...

B. ...

I. ...

II. ...

a) ...

b) **Garantizar y generar mecanismos para la efectiva** participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

c) ... a f) ...

g) Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas publicaciones deberán **ser en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región, y** contener, entre otros datos, la

información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión. Los municipios que no cuenten con página oficial de Internet, convendrán con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, para que éste publique la información correspondiente al municipio, y

III. De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes de este Fondo. Dicho sistema deberá **actualizarse por lo menos cada tres meses, y** contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

Artículo 35.- La **Federación distribuirá** entre los municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

La Federación, con base en lo previsto en los párrafos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a **los** municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en **el Diario Oficial de la Federación**, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, una vez que hayan sido suscritos, con el fin de que dicha Secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

En caso de que así lo **requiera la Federación**, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a **los** municipios y demarcaciones territoriales.

La Federación deberá entregar a **los** respectivos municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente Ley. Dicho calendario deberá **publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal.**

Artículo 36.- ...

a) ...

b) ...

Al efecto, **la Federación deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación** las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.

Artículo 37.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban **los municipios y las demarcaciones territoriales por conducto de la Federación**, se destinarán a la 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, **a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, y a las acciones correspondientes para atender emergencias económicas, sanitarias y/o desastres naturales, con independencia de lo establecido en la legislación aplicable en dichas materias.** Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta Ley.

Artículo 38.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada **uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales**, de acuerdo con la

información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

...

Se deroga.

Artículo 51.- ...

En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar a **la Federación**, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del Fondo mencionado en el párrafo anterior que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 de esta Ley. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales.

...

...

Segundo. Se **reforma** la fracción IV del artículo 10 bis; primer párrafo y fracción II del artículo 19; y segundo y tercer párrafo del artículo 69. Se **adiciona** el inciso d) de la III fracción III del artículo 46 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para quedar como sigue:

Artículo 10 Bis.- ...

...

I. ... a III. ...

IV. Analizar **que** la información que reciban de los entes públicos de su entidad federativa y de los municipios de su estado o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según corresponda, **se encuentre apegada a las normas, metodologías, clasificadores y con los formatos con la estructura y contenido que haya establecido el Consejo**, e informar al Secretario Técnico del Consejo los resultados correspondientes;

V... a VI...

...

Artículo 19.- Los entes públicos **estarán obligados a** que el sistema:

I. ...

II. Facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos, patrimoniales **y fuentes de financiamiento** de los entes públicos;

III. ... a VII...

Artículo 46.- ..

I. ... a II. ...

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

a) Gasto por categoría programática;

b) Programas y proyectos de inversión;

c) Indicadores de resultados, y

d) Grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas y de los proyectos, que desarrollan las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales, con recursos federales; y

IV. ...

...

...

Artículo 69.- ...

Las cuentas bancarias a que se refiere el párrafo anterior se harán del conocimiento previo a la Tesorería de la Federación para el efecto de la radicación de los recursos, **y sólo se considerarán las cuentas bancarias productivas que menciona el siguiente párrafo.**

Para efectos de la presentación de la información financiera y la cuenta pública, **y con la finalidad de transparentar los movimientos de los recursos**, deberá existir **sólo** una cuenta bancaria productiva específica por cada fondo de aportaciones federales, programa de subsidios y convenio de reasignación, a través de los cuales se ministren recursos federales.

...

...

Tercero. Se **reforma** el numeral 1 del artículo 31 y se **adiciona** la fracción X al artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 31. ...

1. Asignar recursos **de manera prioritaria, para garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de la población de las zonas de atención prioritaria;**

2. ... a 4. ...

Artículo 36. ...

I. ... a VII. ...

VIII. Grado de cohesión social;

IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada, y

X. Acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.

Cuarto. Se **reforma** el segundo párrafo al artículo 77 bis 20 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 77 bis 20. ...

La Secretaría de Salud determinará el monto anual de este fondo, así como la distribución del mismo con base en la fórmula establecida para tal efecto en las disposiciones reglamentarias de esta Ley. Dicha fórmula deberá tomar en cuenta la población total de cada entidad federativa y un factor de ajuste por necesidades de

salud asociadas a riesgos sanitarios, **enfermedades que se presenten en forma de brote o epidemia**, y a otros factores relacionados con la prestación de servicios de salud a la comunidad.

...

TRANSITORIOS

Primero. - La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. - Las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios realizarán las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento a este Decreto, a más tardar a los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo.

ATENTAMENTE

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de junio de 2020.