

sl exp.

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



MESA DIRECTIVA

OFICIO No. DGPL-2P2A.-3661

Ciudad de México, a 18 de marzo de 2020

**CC. SECRETARIOS DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a ustedes que en sesión celebrada en esta fecha, el Senador Manuel Velasco Coello, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del párrafo segundo del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 66, párrafo 1, inciso a) y 67, párrafo 1, inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 174, 175 párrafo 1, 176, 177, párrafo 1 y 178 del Reglamento del Senado, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, por ser asunto de su competencia, se turnara a la Cámara de Diputados.

Atentamente



SEN. SALOMÓN JARA CRUZ
Vicepresidente



18 MAR 2020

"2020, AÑO DE LEONA VICARIO,
BENEMÉRITA MADRE DE LA PATRIA"

SENADO DE LA REPÚBLICA LXIV LEGISLATURA

Del Senador **Manuel Velasco Coello** que firma al calce, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN**, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México vive momentos de cambio y transformación, que buscan modernizar mediante una reingeniería institucional, las nuevas prácticas internacionales en materia de combate corrupción, calidad administrativa, transparencia y rendición de cuentas.

La reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia, abre un nuevo paradigma para el ejercicio del derecho de acceso a la información, estableciendo competencias, principios y bases generales de los sujetos obligados en posesión de información pública. Es de ponderar, que en la interpretación de este derecho, prevalece el principio de máxima publicidad.

Esta modificación se vuelve significativa porque a partir de ahí se plantean reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) para armonizar la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, los cuales quedan obligados a aplicar este nuevo enfoque contable siguiendo las mejores prácticas nacionales e internacionales, para apoyar las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización. Con ello, se facilitó el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

Bajo estas premisas, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) ha emitido una serie de manuales, acuerdos y lineamientos sobre las normas y metodología para la determinación de los momentos contables; reglas de registro y valoración del patrimonio; tipología general y la clasificación programática; lineamientos que deberán observar los entes públicos para registrar en las cuentas



"2020, AÑO DE LEONA VICARIO, BENEMÉRITA MADRE DE LA PATRIA"

de activo, los fideicomisos sin estructura orgánica y contratos análogos; formato de conciliación entre los ingresos presupuestarios y contables, así como entre los egresos presupuestarios y los gastos contables; normas para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar respecto al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y los formatos de presentación; y lineamientos de información pública financiera para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, por mencionar algunos.

Es menester destacar, que la heterogeneidad entre los tres órdenes de gobierno y, sobre todo, en el ámbito municipal. El CONAC tiene la obligación de brindar apoyo y asistencia técnica "...a los municipios con menos de 25,000 habitantes, así como aquellos de usos y costumbres..." los cuales podrán acceder "...a recursos federales durante los plazos para la implementación de la ley, destinados a capacitación y desarrollo técnico, en los términos resultantes del diagnóstico que para tal efecto elabore el consejo". Asimismo, prevé que se deberán considerar y "Determinar las características de los sistemas que se aplicarán de forma simplificada por los municipios con menos de veinticinco mil habitantes" (Artículo 9, fracciones IX y XI, LGCG).

En el mismo sentido, el artículo 14 de la ley en comento establece que ***"El consejo, al emitir sus decisiones, tomará en cuenta las características de los municipios con población indígena para que se contribuya al desarrollo y mejoramiento de sus condiciones. Asimismo, el consejo debe asegurarse que sus disposiciones se emitan en pleno respeto a los derechos que la constitución otorga a los pueblos y las comunidades indígenas."***

A partir de este mandato, el CONAC aprobó dos Acuerdos considerando este tipo de municipios:

- Acuerdo por el que se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental del Sistema Simplificado Básico (SSB) para los Municipios con Menos de Cinco Mil Habitantes (22/diciembre/2014).
- Acuerdo por el que se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental del Sistema Simplificado General (SSG) para los Municipios con población de entre cinco mil a veinticinco mil habitantes (22/diciembre/2014).

Sin embargo, dada la situación de marginación y pobreza de algunos municipios han tenido dificultades y limitaciones como, acceso a internet y a educación traducida en analfabetismo, por lo que no han logrado cumplir con lo establecido en la ley, y han sido en muchas ocasiones sujetos de observaciones y sanciones de parte de los entes fiscalizadores locales y federales.



"2020, AÑO DE LEONA VICARIO, BENEMÉRITA MADRE DE LA PATRIA"

De acuerdo al informe de "Evaluación de la Armonización Contable"¹ que evaluó transparencia y cuenta pública a 5,822 entes públicos obligados a presentar la evaluación de la armonización contable correspondiente al tercer periodo 2019, a nivel nacional se tuvo un cumplimiento de 79.66% (79.8% transparencia y 68.3% Cuenta Pública), y se distribuyó de la siguiente manera:

Número de entes públicos obligados a presentar la evaluación

Enté Público	Número
Poder Ejecutivo Estatal	32
Poder Legislativo, Judicial y Órganos Autónomos Estatales	303
Entidades Paraestatales	1,525
Municipios Mayores	2,022
Entidades Paramunicipales Mayores	1,297
Municipios Menores	425
Entidades Paramunicipales Menores	218

Fuente: CONAC

Cabe destacar que los municipios menores y paramunicipales menores que cuentan con menos de 25 mil habitantes, son los que tienen los niveles más bajos de cumplimiento en materia de transparencia y cuenta pública, 61.86% y 67.96% respectivamente. Esta situación confirma la desigualdad regional que vive nuestro país, donde el componente indígena juega un papel fundamental. Con base en el informe en cuestión, son 5 entidades de las 8 donde se concentra el 75% de la población indígena en el país, las que tienen los menores porcentajes de cumplimiento; Yucatán (31.58%), Guerrero (32.03%), Oaxaca (49.14%), Veracruz (60.48%) y Puebla (62.23%).²

A decir de un estudio del Índice de marginación por entidad federativa y municipio³ del Consejo Nacional de Población del 2015, 5 estados concentran el mayor número de municipios con muy alto y alto grado de marginación: Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Veracruz y Puebla, los cuales son coincidentes con los de mayor población indígena. En el siguiente cuadro podemos observar que de los 570 municipios de Oaxaca 135 están en muy alto grado y 291 en alto grado de marginación, Guerrero 69 de sus 81 municipios están en esa situación. En el caso de Chiapas en ese tiempo 73 de sus 118 municipios tienen el mayor grado de marginación.

¹ CONAC. **Evaluación de la Armonización Contable**. Resultados Nacionales. Tercer Periodo 2019. P. 7. [En línea] [fecha de consulta: 18-FEB-2020] Disponible en:

https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/3_2019/00_Rep_3_2019.pdf

² *Ibidem*. P. 9 y 10.

³ CONAPO. **La marginación en los municipios**. Índice de marginación por entidad federativa y municipio. 2015. P. 28 [En línea] [fecha de consulta: 18-FEB-2020] Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/159054/03_Capitulo_3.pdf



"2020, AÑO DE LEONA VICARIO, BENEMÉRITA MADRE DE LA PATRIA"

Actualmente dicha entidad esta conformada por 123 municipios⁴, de los cuales 49 se encuentran en la línea de pobreza extrema.

Municipios por entidad federativa según grado de marginación

Entidad	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Total
Oaxaca	135	291	86	45	13	570
Guerrero	36	33	7	5	0	81
Chiapas	34	69	11	3	1	118
Veracruz	27	100	49	25	11	212
Puebla	22	113	54	22	6	217
Chihuahua	9	6	6	28	18	67
Yucatán	5	63	31	6	1	106
Nayarit	3	0	4	9	4	20
Michoacán	3	25	56	23	6	113
Hidalgo	3	23	23	18	17	84

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO

Esta situación ha generado un círculo perverso en este tipo de municipios que no han podido ser receptivos a estos cambios. Su grado de atraso y sus necesidades elementales, distan mucho de la realidad de otro tipo de municipios mayores, que han asimilado este proceso de armonización contable y han podido dar cumplimiento a sus responsabilidades en materia de rendición de cuentas y transparencia.

Existe basta evidencia de que los recursos que transfiere la federación a municipios con alto y muy alto grado marginación los destinan para su gasto corriente o de apremiante necesidad, al margen de los criterios que establecen las leyes y lineamientos en materia de gasto y comprobación. Por ejemplo, se ha documentado que los alcaldes en municipios que se rigen bajo el derecho consuetudinario o de usos y costumbres, pagan fiestas patronales, gastos funerarios, compra de fertilizantes, traslados hospitalarios por mencionar algunos, con participaciones federales. De manera general, su desconocimiento e insuficiente capacidad administrativa, los vuelve vulnerables ante las autoridades fiscalizadoras siendo sujetos de responsabilidades y sanciones, que se incrementan año con año sin poder ser solventadas.

⁴ INEGI. Chiapas. México en cifras. [En línea] [fecha de consulta: 26-FEB-2020] Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=07>



"2020, AÑO DE LEONA VICARIO, BENEMÉRITA MADRE DE LA PATRIA"

Analizando el informe de gasto federalizado de la Cuenta Pública 2018 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) damos cuenta que más de las 30 observaciones a los diversos fondos federales, independientemente de que la mayoría han sido solventadas, se deben a que en el ejercicio de los recursos se incurrió en inobservancias de la normativa en relación con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM).⁵

Se reitera que las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación, fincó a la mayoría de las entidades federativas, tienen su origen en la falta de acatamiento a las normativas que le son aplicables, donde se hace de manifiesto que los municipios de alto y muy alto grado de marginación y de mayor presencia indígena presentan las mismas incidencias, en mucho de los casos por la falta de capacidad administrativa.

De acuerdo con el informe de la Cuenta Pública 2018 existe un importante rezago que presentaban cerca 14,000 acciones pendientes de las cuales se lograron reducir a 8,278 acciones, entre las cuales se encuentran 1,597 que están el proceso de envío al área jurídica para el inicio del procedimiento resarcitorio, con lo quedarían 6,681 acciones pendientes.⁶

Lo anterior requiere de un replanteamiento de criterios para seleccionar el universo a auditar, pero, sobre todo, es fundamental que en el marco de la reestructuración que inició este nuevo gobierno en materia de fiscalización, con la implementación del Plan Estratégico 2018-2026, el cual está orientado a renovar a la ASF sobre directrices como el fortalecimiento de la transparencia, sistemas de control interno y una política que privilegia un enfoque preventivo y de mejora de los procesos y lineamientos de la política pública, es prioritario que este máximo órgano auditor, considere criterios adecuados y especializados para las poblaciones y comunidades indígenas, y aquellas de alto y muy alto grado de marginación, como ya lo contempla la ley en los artículos enunciados con antelación.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, someto a la consideración de esta, Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

⁵ ASF. **Informes Simplificados. Grupo Gasto Federalizado.** Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018. H. Cámara de Diputados. [En línea] [fecha de consulta: 18-FEB-2020] Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/Documentos/Informes_simplificados/IAS_GF_a.pdf

⁶ ASF. **Segunda entrega de informes individuales sobre la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018.** H. Cámara de Diputados. P. 4 [En línea] [fecha de consulta: 18-FEB-2020] Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Mensaje_ASF_Segunda_Entrega_Informes__31_10_19.pdf





"2020, AÑO DE LEONA VICARIO,
BENEMÉRITA MADRE DE LA PATRIA"

DECRETO POR LA QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

Único. – Se **reforma** la fracción II del párrafo segundo del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 51.- ...

En el mismo marco de la coordinación, la Auditoría Superior de la Federación emitirá los lineamientos técnicos que deberán estar contenidos en los mecanismos de colaboración correspondientes y que tendrán por objeto homologar y hacer eficiente y eficaz la fiscalización de las participaciones que ejerzan las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, incluyendo a todas las entidades fiscalizadas de dichos órdenes de gobierno. Asimismo deberán velar por una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente y con perspectiva. Dichos lineamientos contendrán como mínimo:

- I. ...
- II. Los procedimientos y métodos necesarios para la revisión y fiscalización de las participaciones federales, **considerando criterios adecuados para las poblaciones y comunidades indígenas, y aquellas de alto y muy alto grado de marginación;**

III. a IV. ...

...
...
...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Para la Cuenta Pública 2018 y anteriores, sin perjuicio del erario, la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dentro del marco de sus atribuciones, considerará realizar un tratamiento especial para ir atendiendo las observaciones cuantificadas, incluyendo quitas, por



**"2020, AÑO DE LEONA VICARIO,
BENEMÉRITA MADRE DE LA PATRIA"**

resarcimientos y montos por recuperar, debido a los años transcurridos y la imposibilidad práctica de cobro, por los municipios de alto y muy alto grado de marginación y con mayor presencia indígena, que hayan incurrido en alguna falta por incapacidad administrativa para ejercer, transparentar y comprobar el uso de los recursos públicos que le fueron transferidos por la federación.

TERCERO.- Quedarán fuera de estos beneficios, aquellos municipios, con montos que se encuentran sujetos a procedimientos jurídicos derivados de actos de corrupción.

CUARTO.- Se recomienda que en el marco de las competencias de las otras autoridades fiscalizadoras, tanto federales como locales, se coordine la instrumentación de este tipo de medidas acompañadas de intensas acciones de prevención, con el objeto de eliminar prácticas nocivas en la aplicación de los recursos públicos y descargar paulatinamente este tipo rezagos.

ra

**SENADOR MANUEL VELASCO COELLO
GRUPO PARLAMENTARIO DEL
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO**

Salón de Sesiones del Senado de la República del H. Congreso de la Unión, 10 de marzo de 2020.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Mario Delgado Carrillo, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, MOVIMIENTO CIUDADANO; Jorge Arturo Argüelles Victorero, PES; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Verónica Beatriz Juárez Piña, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Laura Angélica Rojas Hernández, presidenta; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Marco Antonio Adame Castillo, PAN; Dulce María Sauri Riancho, PRI; secretarios, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Lizbeth Mata Lozano, PAN; Sara Rocha Medina, PRI; Héctor René Cruz Aparicio, PES; Maribel Martínez Ruiz, PT; Carmen Julieta Macías Rábago, MOVIMIENTO CIUDADANO; Mónica Bautista Rodríguez, PRD; Jesús Carlos Vidal Peniche, PVEM.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>