

## **INICIATIVA QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, EN MATERIA DE ACCESIBILIDAD DE LOS MUNICIPIOS A SERVICIOS FINANCIEROS, A CARGO DE LA DIPUTADA BLANCA ALCALÁ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Quienes suscriben, diputados Blanca Alcalá Ruiz, Xavier Azuara Zúñiga, Luis Alberto Martínez Bravo, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México; senadores, Nuvia Mayorga Delgado, Minerva Hernández Ramos y Alejandro Armenta Mier, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Movimiento de Regeneración Nacional; integrantes de la Comisión Bicameral de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios, de la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, e integrantes de diversos grupos parlamentarios, de conformidad con el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan **iniciativa con proyecto de decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.**

### **Exposición de Motivos**

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de abril del 2016, con el objeto de establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas, como lo dispone su artículo primero.

Su estructuración, como lo refiere en su exposición de motivos, estableció una regulación en materia de responsabilidad hacendaria que permita a las entidades federativas y los Municipios conducirse bajo criterios y reglas que aseguren una gestión responsable y equilibrada de sus finanzas públicas, generando condiciones favorables para el crecimiento económico y estabilidad del sistema financiero, considerando las diferencias entre estos y la federación.

Asimismo, permite homologar el manejo de las finanzas públicas en su conjunto y hacer un uso responsable del endeudamiento como instrumento para financiar el desarrollo.

En México existen diversas fuentes de financiamiento a las que pueden acceder los diferentes entes públicos. Destacan los recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que a través de las Participaciones y Aportaciones reciben los estados y municipios, que están reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Responsabilidad Hacendaria y constituyen su principal ingreso.

Adicionalmente, en cuanto a recursos propios, los municipios pueden gravar bienes inmuebles a través de impuestos y contribuciones; así como con ingresos provenientes de los derechos, productos y aprovechamientos que fijen.

Otras fuentes posibles las constituyen el financiamiento por medio la banca de desarrollo, la banca comercial e instrumentos financieros del mercado bursátil.

## Deuda subnacional

Una de las principales razones para expedir la Ley de Disciplina Financiera fue la de atender las problemáticas identificadas a partir del año 2000, en las que se observó un incremento acelerado en los niveles de endeudamiento público de algunas entidades federativas y municipios, que en muchas ocasiones ponía en riesgo el equilibrio presupuestario entre los ingresos y los gastos, generando sobreendeudamientos a mediano y largo plazo, y comprometiendo las finanzas de ejercicios futuros.

El crecimiento promedio que se observó de 2000 a 2016, año en que se expidió esta ley, fue de 12.5 por ciento en términos nominales, que contrasta con el observado después de la entrada en vigor del ordenamiento de disciplina financiera de 2017 a 2022, que ha sido sólo de 3.2 por ciento.

Por otro lado, del monto total de las obligaciones financieras, los gobiernos de las entidades federativas concentraron 94.2 por ciento del total de la deuda subnacional (644 mil 459.8 millones de pesos), mientras que los municipios sólo registran el 5.8 por ciento (39 mil 935.9 millones de pesos) para el cuarto trimestre de 2022.

En el siguiente cuadro, se detalla de 2009 hasta 2022, el monto de endeudamiento total de las entidades federativas, municipios y sus entes, así como la proporción que esto ha representado de las participaciones recibidas para cada año.

## Financiamientos y obligaciones de entidades federativas, Municipios y sus entes públicos

Año	Saldo de la deuda total <sup>1</sup>	Saldo total como % de las participaciones <sup>2</sup>	Año	Saldo de la deuda total <sup>1</sup>	Saldo total como % de las participaciones <sup>2</sup>
2009	252,153.5	67.1	2016	568,591.8	82.0
2010	314,664.3	72.0	2017	580,644.7	81.0
2011	390,777.5	81.9	2018	601,218.3	71.3
2012	434,761.2	88.0	2019	603,851.6	68.7
2013	482,807.2	90.7	2020	637,274.6	75.5
2014	509,690.3	87.2	2021	666,824.2	72.8
2015	536,269.1	85.2	2022	684,395.8	64.4

1,2

(millones de pesos)

**Fuente:** Cuadro elaborado por la Dirección General Adjunta de Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios de la Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público con información proporcionada por las entidades federativas a través del Sistema de Registro Público Único.

De acuerdo con el Registro Público Único (RPU) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al 31 de diciembre de 2022, el saldo de la deuda subnacional (entidades federativas, municipios y sus entes públicos), ascendió a 684 mil 395.8 millones de pesos (millones de pesos), monto mayor en 17 mil 571.5 millones de pesos al saldo observado para el mismo periodo de 2021 que fue del orden de 666 mil 824.2 millones de pesos; con lo que se registra una tendencia a la baja si tomamos en cuenta la diferencia con años anteriores.

Es importante señalar que la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su Análisis del Informe del Avance de la Gestión Financiera 2022, señaló que de enero a junio los gobiernos estatales notificaron haber adquirido 147 obligaciones financieras, que corresponden a 20 entidades federativas y 72 municipios, por un monto de 32 mil 457.5 millones de pesos.

De esos recursos, 51.8 por ciento se aplicó para cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal, mientras que sólo el 24.5 por ciento se destinó a inversión pública productiva y 23.7 por ciento al refinanciamiento.

La misma autoridad señaló que 71 por ciento del saldo por pagar de los gobiernos locales se concentra en nueve entidades: Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México, Chihuahua, Veracruz, Coahuila, Jalisco, Sonora y Baja California; lo que indica que pocos estados deciden hacer uso del financiamiento a través de las diferentes instituciones crediticias.

Por otro lado, las entidades que presentaron el mayor incremento en su deuda de 2010 a 2022 fueron Zacatecas (18.4 por ciento), Campeche (15.7 por ciento), Morelos (12.3 por ciento), Coahuila (10.2 por ciento), Chihuahua (8.7 por ciento) y Yucatán (8.3 por ciento).

## **Entidades federativas**

Del análisis de la información de la deuda al cuarto trimestre de 2022 de las entidades federativas y sus entes públicos estatales, se observa que ésta ascendió a 644 mil 459.8 millones de pesos, distribuida de la siguiente manera:

## **Financiamientos y obligaciones de entidades federativas y sus entes públicos, por fuente de pago <sup>3</sup>**

Entidad federativa	Total	Gobierno de la entidad federativa	Entes públicos estatales	Entidad federativa	Total	Gobierno de la entidad federativa	Entes públicos estatales
		Subtotal	Subtotal			Subtotal	Subtotal
Aguascalientes	3,261.0	3,261.0	0.0	Morelos	6,336.7	6,336.7	0.0
Baja California	21,368.8	19,363.4	2,005.4	Nayarit	6,623.0	6,623.0	0.0
Baja California Sur	1,716.8	1,716.8	0.0	Nuevo León	94,366.3	63,797.5	30,568.8
Campeche	2,283.2	2,207.1	76.1	Oaxaca	15,575.4	15,575.4	0.0
Coahuila	39,442.6	39,442.6	0.0	Puebla	4,584.3	4,584.3	0.0
Colima	4,219.1	4,120.1	99.0	Querétaro	0.0	0.0	0.0
Chiapas	19,763.5	19,763.5	0.0	Quintana Roo	21,274.4	20,896.1	378.3
Chihuahua	50,504.4	50,315.0	189.4	San Luis Potosí	4,902.4	4,743.9	158.5
Ciudad de México	98,937.7	98,937.7	0.0	Sinaloa	4,370.4	4,370.4	0.0
Durango	9,949.7	9,949.7	0.0	Sonora	25,019.4	24,328.1	691.4
Guanajuato	10,887.0	10,887.0	0.0	Tabasco	6,301.4	6,301.4	0.0

### Saldos al 31 de diciembre de 2022 (millones de pesos)

**Fuente:** Cuadro elaborado por la Dirección General Adjunta de Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios de la Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público con información proporcionada por las entidades federativas a través del Sistema de Registro Público Único.

Entidad federativa	Total	Gobierno de la entidad federativa	Entes públicos estatales	Entidad federativa	Total	Gobierno de la entidad federativa	Entes públicos estatales
		Subtotal	Subtotal			Subtotal	Subtotal
Guerrero	3,607.4	3,607.4	0.0	Tamaulipas	17,515.5	16,651.6	863.9
Hidalgo	3,787.3	3,787.3	0.0	Tlaxcala	0.0	0.0	0.0
Jalisco	29,761.5	27,382.4	2,379.2	Veracruz	44,054.7	44,054.7	0.0
Estado de México	59,474.5	53,542.2	5,932.3	Yucatán	8,162.4	8,162.4	0.0
Michoacán	19,565.3	19,565.3	0.0	Zacatecas	6,843.4	6,843.4	0.0

**Fuente:** Cuadro elaborado por la Dirección General Adjunta de Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios de la Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público con información proporcionada por las entidades federativas a través del Sistema de Registro Público Único.

De lo anterior se desprende que las cinco entidades federativas con el mayor saldo siguen siendo las mismas, Ciudad de México (98.7 mil millones de pesos), Nuevo León (94.4 mil millones de pesos), el estado de México (59.5 mil millones de pesos), Chihuahua (50.5 mil millones de pesos) y Veracruz (44.0 mil millones de pesos).

Por otro lado, las que tuvieron mayor incremento en el saldo de sus obligaciones financieras entre 2021 y 2022 fueron Guanajuato (42.6 por ciento), Morelos (17.7 por ciento) y Baja California (13.0 por ciento).

Por el contrario, las que tuvieron la mayor reducción en el saldo de sus obligaciones financieras fueron Tlaxcala (100 por ciento), Querétaro (100 por ciento) y Baja California Sur (33.3 por ciento).

En cuanto a la relación de la deuda con respecto a sus ingresos, Nuevo León (76.9 por ciento), Coahuila (75.0 por ciento) y Chihuahua (74.8 por ciento) continúan siendo las entidades que registran el mayor porcentaje.

En proporción a su producto interno bruto (PIB), Chihuahua, Quintana Roo, Chiapas, Coahuila y Oaxaca tienen deudas que representan más de 5.0 por ciento, mientras que en Estados como Sinaloa, Baja California Sur, San Luis Potosí, Puebla y Campeche representan menos de 1.0 por ciento.

## **Municipios**

Por lo que respecta a los gobiernos locales, su comportamiento en cuanto al acceso al financiamiento es modesto, se podría decir que casi no contratan deuda.

Al 31 de diciembre de 2022, la deuda municipal ascendió a 39 mil 935.9 millones de pesos, de la cual, el 60 por ciento se concentra en 50 municipios, mientras que, mil 888 aparecen sin contratación de financiamientos, de acuerdo con la información del RPU de la SHCP. En el siguiente cuadro se detalla la información relativa a financiamiento y obligaciones de municipios y sus entes públicos por fuente de pago.

## **Financiamientos y Obligaciones de Municipios y sus entes públicos por fuente de pago <sup>4</sup>**

**Saldos al 31 de diciembre de 2022** (millones de pesos)



Entidad federativa	Total	Gobierno municipal	Entes públicos municipales
		Subtotal	Subtotal
Aguascalientes	108.7	108.7	0.0
Baja California	4,155.9	4,155.9	0.0
Baja California Sur	781.2	774.4	6.8
Campeche	483.4	483.4	0.0
Coahuila	109.4	66.1	43.3
Colima	260.8	260.8	0.0
Chiapas	1,074.3	1,061.6	12.7
Chihuahua	376.9	376.9	0.0
Durango	388.3	388.3	0.0
Guanajuato	1,509.3	1,509.3	0.0
Guerrero	294.8	294.8	0.0
Hidalgo	30.1	30.1	0.0
Jalisco	5,440.5	5,440.5	0.0
Estado de México	4,981.4	4,981.4	0.0
Michoacán	369.2	369.2	0.0
Morelos	542.7	542.7	0.0

Entidad federativa	Total	Gobierno municipal	Entes públicos municipales
		Subtotal	Subtotal
Nayarit	573.7	568.3	5.4
Nuevo León	4,209.0	4,209.0	0.0
Oaxaca	14.0	14.0	0.0
Puebla	1,396.4	298.7	1,097.6
Querétaro	34.6	34.6	0.0
Quintana Roo	2,198.6	2,198.6	0.0
San Luis Potosí	437.3	437.3	0.0
Sinaloa	1,109.4	949.7	159.8
Sonora	4,695.6	4,337.7	357.9
Tabasco	404.6	404.6	0.0
Tamaulipas	808.0	615.4	192.5
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0
Veracruz	2,762.3	2,403.6	358.7
Yucatán	192.3	192.3	0.0
Zacatecas	193.2	193.2	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>39,935.9</b>	<b>37,701.1</b>	<b>2,234.8</b>

Entidad federativa	Total	Gobierno municipal	Entes públicos municipales
		Subtotal	Subtotal

Entidad federativa	Total	Gobierno municipal	Entes públicos municipales
		Subtotal	Subtotal

**Fuente:** Cuadro elaborado por la Dirección General Adjunta de Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios de la Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público con información proporcionada por las entidades federativas a través del Sistema de Registro Público Único.

Los estados con la mayor proporción de deuda municipal son Jalisco (13.6 por ciento), Estado de México (12.5 por ciento), Sonora (11.7 por ciento), Nuevo León (10.5 por ciento) y Baja California (10.4 por ciento).

Mientras que, por municipio, los que presentan el mayor nivel de deuda son Tijuana, Hermosillo, Monterrey, Guadalajara y Zapopan, con pasivos superiores a los mil millones de pesos.

Estos cinco municipios concentran el 21.4 por ciento del total de la deuda en ese nivel de gobierno.

En contraste existen otros municipios que no registran deuda, como es el caso Querétaro, Saltillo, Morelia, Álvaro Obregón (Michoacán) y Torreón.

Del análisis de la deuda, pueden desprenderse diversas lecturas, por un lado, como ocurre con las entidades, en pocos municipios se concentra la mayor proporción de la deuda municipal, generalmente asociado con los municipios de mayor tamaño en población con características metropolitanas para hacer frente a la fuerte demanda de infraestructura o servicios donde sus autoridades han acudido al financiamiento para suplir carencias, complementar ingresos, o anticipar beneficios en la ejecución de obra de gran envergadura.

Sin embargo, como también se ha observado en algunos casos y previo a la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera, se corría el riesgo de comprometer aceleradamente los ingresos de administraciones futuras; actualmente, con la Ley, se ha permitido poner límites a los gobiernos que empezaban a mostrar signos de alarma en el manejo de sus finanzas públicas.

Otra lectura que se desprende y, sin embargo del análisis anterior, es la ausencia en muchos gobiernos municipales de ejercicios de planeación y prospectiva para tomar decisiones de gran impacto, a mediano y largo plazo; numerosos gobiernos locales resolvían en función de la inmediatez de las demandas de sus ciudadanos, sus administraciones se enfocaban y continúan haciéndolo en la ejecución de obras y servicios que atienden parcialmente las obras, pero desafortunadamente dejan sin resolver de fondo las distintas problemáticas o generar condiciones de desarrollo para futuras generaciones, principalmente en materia de infraestructura y sostenibilidad.

Lo anterior, genera entre otras cosas que continúen realizando obras pequeñas (pavimentación de calles, rehabilitación de escuelas, parques, entre otras) siempre necesarias, pero las cuales no modifican el rostro de las localidades y mucho menos resuelven temas prioritarios y sustantivos de desarrollo.

## **Fuente de financiamiento de municipios**

En virtud de lo anterior y con el fin de implementar un nuevo esquema en la contratación de deuda, que permita, por un lado, que los gobiernos tengan la posibilidad de acceder al financiamiento de manera menos costosa y, al mismo tiempo observar un manejo prudente del erario público bajo el principio de disciplina financiera, se realizaron también en 2016 modificaciones a la Ley General de Deuda Pública.

Sin embargo, el acceso al financiamiento para la mayoría de las autoridades locales ha seguido siendo limitado, considerando además, que los periodos de administraciones municipales son de sólo tres años y hasta antes de 2015 (reforma política) no existía la figura de la reelección, así también en muchos de los casos, los gobiernos locales carecen de recursos humanos, tecnológicos y/o económicos especializados para elaborar proyectos ejecutivos más amplios e inclusive completar los trámites normativos y/o administrativos de forma integral y oportuna para lograr, si fuera el caso, la contratación de financiamientos que resuelvan de fondo distintas necesidades de los municipios (proyectos integrales desde la introducción o sustitución de agua potable, drenaje, la construcción o rehabilitación de plantas de tratamiento de agua hasta caminos vecinales o carreteras intermunicipales, etcétera).

Lo anterior, en los hechos ha imposibilitado la inversión en infraestructura de gran calado de algunas entidades, así como en muchos de los municipios medianos y pequeños del país, en estos últimos, al contar con recursos muy limitados las obras que realizan suelen ser de poca inversión y de medio a bajo impacto.

Por su parte, la banca comercial y la de desarrollo han mostrado interés en generar programas que permitan acceder a recursos adicionales a los obtenidos a través de las transferencias de la federación y de los recursos propios, sin detrimento de mantener finanzas sanas y un buen manejo de la deuda.

Por lo que respecta a la banca de desarrollo, el Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras), implementó el programa Banobras-FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social) que inició sus operaciones en el año 2007.

Este programa, ofrece un esquema financiero multianual que, mediante la aprobación de un decreto de las legislaturas locales, permite la anticipación y potenciación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), para apoyar el desarrollo de obras, acciones sociales básicas e inversiones en beneficio de sectores de la población que se encuentren en pobreza extrema y localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto por los “Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social” y conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social.

Prueba de su utilidad se encuentra en el RPU que, de 2019 a diciembre de 2022, tiene registrados 124 créditos municipios utilizando como fuente de pago el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); es de señalar que, para dicho periodo, no se tiene evidencia de que la Banca Comercial haya otorgado créditos de este tipo a municipios.

Por otro lado, de los créditos en general, a través de distintos instrumentos bursátiles, para el periodo 2020-2022, de un volumen de 178 otorgados a municipios por un monto de 11 mil 384 millones de pesos, la banca comercial ha otorgado 15 financiamientos, que corresponden a 8 por ciento del total, mientras que Banobras brindó 163 créditos, que corresponden a 92 por ciento del total.

Es importante destacar que, de acuerdo con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, los entes públicos se obligan a contratar en las mejores condiciones del mercado; situación que se valora a través de la Tasa Efectiva del Financiamiento que es considerada dentro del programa en comento.

Mediante este financiamiento, es posible adelantar hasta 25 por ciento de los recursos provenientes del FAIS que les corresponden a los Municipios durante su administración, a partir de la contratación y hasta un mes antes de que finalice la administración en la que se contrató el crédito (no se heredan adeudos).

Con este tipo de financiamientos, las autoridades municipales obtienen diferentes beneficios, entre ellos:



1. Mejora la planeación en los programas de inversión de su obra pública.
2. Acceso a recursos financieros para realizar obras de infraestructura básica de mayor cobertura e impacto social, (no atomiza las inversiones)
3. Planificación en la ejecución oportuna de las obras.
4. Disminución en costos inflacionarios del ramo de la construcción.
5. Anticipación del beneficio de la obra pública, resultando especialmente útil para los habitantes de las comunidades más desprotegidas, ubicadas en las zonas de atención prioritaria (ZAP)
6. Condiciones financieras más atractivas tales como: tasa de interés fija, tabla de pagos constantes y sin comisión por apertura.

Entre los proyectos de infraestructura básica que se pueden financiar se encuentran: agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, infraestructura básica del sector educativo y del sector salud, urbanización.

Cabe destacar que el adelanto de estos recursos no constituye en sí una deuda, ya que no compromete al final del año administraciones municipales su balance financiero, toda vez que atendiendo a la naturaleza de las transferencias federales, estas se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal, y la contratación de un crédito con fuente de pago del FAIS no afecta el Techo de Financiamiento Neto del Municipio, ni activa el Sistema de Alertas establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, lo que permite un **uso responsable del crédito como instrumento para financiar el desarrollo**.

Derivado de lo anterior, el pago del capital e intereses se garantiza con el propio fondo, así como los recursos obtenidos, que solo pueden invertirse en las obras públicas productivas enmarcadas en la matriz de inversión (MID), autorizada por la Secretaría del Bienestar y a lo que establece la ley objeto de la presente Iniciativa.

Es importante subrayar que, para la contratación de este tipo de financiamientos, los municipios tienen que cumplir con diversos requisitos administrativos, legales y de prevención de lavado de dinero, a través de diferentes instancias de vigilancia y evaluación, para impedir el uso indebido de estos recursos y contribuir a un ejercicio eficiente y transparente de los recursos públicos.

Las medidas anteriores, si bien resultan adecuadas para evitar actos de corrupción, desvío de recursos o uso indebido de estos, algunos de los trámites también resulta innecesario vincularlos a la contratación de un crédito, es el caso por ejemplo, de la opinión de la autoridad fiscalizadora estatal, que al tratarse sólo de una opinión no exime a los responsables estatales o municipales del cumplimiento de la obligación de publicar sus estados financieros de conformidad con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, sin embargo, como está expresada actualmente en la Ley, puede resultar en un obstáculo en la conciliación de tiempos de respuesta o alcance de funciones entre una autoridad y los demás actores (SHCP, Financiera o ente involucrado) que va desde el vencimiento del tiempo de una oferta hasta el retraso o cancelación para la contratación del proyecto sujeto del crédito.

Es importante destacar que para la autoridad fiscalizadora, en estricto sentido existen otros métodos de control objeto de sus facultades, algunos de los cuales inclusive habrán de realizarse de manera ex post a la adquisición de un financiamiento relacionado sobre todo con la aplicación adecuada de los recursos públicos. Se observa que esta responsabilidad que de manera adicional se les ha otorgado a las instancias estatales de fiscalización no necesariamente se alinean a los tiempos que involucran los trámites de contratación del crédito y la vigencia de la oferta de este.

En diversas ocasiones se ha identificado que los estados y los municipios pueden tener resueltos casi la totalidad de los requisitos para la contratación de un empréstito, muchos de ellos con el rigor que exigen operaciones de esta naturaleza como el visto bueno de la autoridad hacendaria, federal y/o estatal según sea el caso, las autorizaciones de sus congresos locales y cabildos respectivamente y, al final la opinión del órgano de fiscalización, no empatar en tiempo con la decisión materia del crédito y no concretarse la operación; inclusive en programas como el descrito FAIS-Banobras, que más que un crédito representa un anticipo en el corto plazo de los recursos que tiene asegurados en al menos dos de los tres años de una administración municipal, como resultado de lo anterior, las posibilidades de orientar mejor la obra pública se ven reducidas.

Adicionalmente, cabe recordar que en el ejercicio de los recursos públicos que está asociado directamente con el costo de los insumos de las obras, el financiamiento pudiera representar otra ventaja para los gobiernos locales, quienes al contar con los recursos anticipadamente pueden programar y contratar de manera temprana la ejecución de obras y minimizar el incremento en los costos de construcción e inclusive resolver la falta de liquidez que en el caso de municipios medianos y pequeños deben esperar por varios meses los fondos del ramo 33 según año calendario para reunir el monto presupuestal necesario que exige, por ejemplo, la Ley de Obra Pública para realizar cualquier acción.

Otra conclusión que se desprende la aplicación de la Ley de Disciplina Financiera, es la interpretación de la vigencia de los decretos globales de los congresos locales, que generalmente involucra dos años, pero no precisa que este periodo se refiera a partir de su aprobación o su publicación, considerando que en algunos de los casos entre el primero y el segundo acto jurídico puede transcurrir algún lapso de tiempo, derivado de esto, sería conveniente precisar el momento en que entra en vigor otorgando la autorización de 24 meses según año calendario en lugar de año fiscal; este cambio evitaría además, el recurrir a la expedición de nuevos decretos cuando por alguna circunstancia exista retraso entre la aprobación y la publicación, otorgando certidumbre en los tiempos a los actores involucrados en estos procesos.

En este orden de ideas, modificaciones como las que se han comentado permitirán continuar conservando rigor en el cumplimiento de la norma, mantener el equilibrio entre pesos y contrapesos en autoridades involucradas y la vigilancia de los principios de transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad.

Estas entre otras, son las razones que motivaron a presentar la presente iniciativa cuyo propósito se describe a continuación.

### **Propósito de la iniciativa**

La Ley en la materia que se analiza, ha permitido en los años de su vigencia avanzar en el mejor manejo de las finanzas y control presupuestal de las entidades federativas, municipios y entes públicos, sin embargo, a casi 7 años de su entrada en vigor, resulta viable su revisión y actualización, recuperando las experiencias de los entes obligados, así como de las autoridades responsables de su aplicación.

Como ya se mencionó en el apartado anterior, la heterogeneidad financiera de los municipios y en muchos de los casos, la falta de contratación de deuda se debe al acceso limitado a instrumentos de crédito o de adquisición de deuda; y/o a la falta de experiencia o seguimiento técnico administrativo, para complementar la totalidad de los requisitos o procedimientos que establecen las instituciones de crédito o banca de desarrollo; así como los que se disponen en diversos ordenamientos vigentes.

Es por ello que, tomando todos estos factores y como premisa el uso responsable del crédito como instrumento para financiar el desarrollo, la presente Iniciativa tiene los siguientes objetivos:

- Crear las condiciones para promover la accesibilidad de los municipios a los servicios financieros de las bancas de desarrollo y comercial, en condiciones competitivas y favorables, que contribuyan a su desarrollo y de su población.
- Simplificar los procesos administrativos relacionados con la contratación de créditos, que pudieran retrasar o limitar el acceso de entidades federativas y/o municipios a servicios financieros, sin menoscabo del cumplimiento de las obligaciones dispuestas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y relativas a la transparencia, rendición de cuentas y disciplina financiera.

- Generar mecanismos de coordinación y transparencia entre las autoridades hacendarias y los entes públicos para conciliar la información del Registro Público Único, garantizando el derecho de audiencia.

En este contexto, consideramos viable precisar en el artículo 24 que las autorizaciones específicas de financiamientos y obligaciones aprobadas por la legislatura local tengan una vigencia de veinticuatro meses, a partir de su aprobación.

Lo anterior, a efecto de dar claridad entre los tiempos de aprobación y publicación de los congresos que involucra a los poderes legislativos, y la ejecución por parte de los entes encargados, asegurando la transparencia en los tiempos y el cumplimiento de las obligaciones financieras adquiridas.

El texto vigente resulta ambiguo al no precisar un plazo específico, lo que se estima puede dar lugar a interpretaciones diversas que pueden afectar la certeza jurídica de los entes públicos que requieren de promover las autorizaciones reguladas en dicha disposición normativa.

Artículo 24. La autorización de los financiamientos y obligaciones por parte de la legislatura local deberá especificar por lo menos lo siguiente:

I. a IV. ...

V. En caso de autorizaciones específicas, establecer la vigencia de la autorización, en cuyo caso no podrá exceder el ejercicio fiscal siguiente. De no establecer una vigencia, se entenderá que la autorización sólo se podrá ejercer en el ejercicio fiscal en que fue aprobada.

Los requisitos a que se refiere este artículo deberán cumplirse, en lo conducente, para la autorización de la Legislatura local en el otorgamiento de avales o garantías que pretendan otorgar los estados o municipios. Por su parte, el presente artículo no será aplicable a la Ciudad de México, en cuyo caso se aplicará lo previsto en el capítulo III del presente Título.

Otra de las modificaciones consiste en retirar del artículo 51 de la Ley objeto de la presente, el trámite respecto a la presentación de la opinión de la entidad de fiscalización superior de la entidad federativa, con relación a la publicación de la información financiera; toda vez que dicha opinión en los términos dispuestos sólo se refiere a la comunicación o constancia sobre el cumplimiento de esta, que se encuentra normada en otras disposiciones.

En este sentido, cabe señalar que existen mecanismos de seguimiento por parte de la Secretaría de Hacienda y de las entidades de fiscalización, que permiten verificar la publicidad de la información, por lo que el retiro de la opinión permitirá hacer más eficientes los procesos de contratación de créditos sin menoscabo del cumplimiento por parte de los entes obligados en materia de transparencia, disciplina y rendición de cuentas.

Al respecto cabe citar lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.



Artículo 51. La información financiera que generen los entes públicos en cumplimiento de esta Ley será organizada, sistematizada y difundida por cada uno de éstos, al menos, trimestralmente en sus respectivas páginas electrónicas de internet, a más tardar 30 días después del cierre del período que corresponda, en términos de las disposiciones en materia de transparencia que les sean aplicables y, en su caso, de los criterios que emita el consejo. La difusión de la información vía internet no exime los informes que deben presentarse ante el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, según sea el caso.

Asimismo, el ordenamiento antes citado dispone en sus artículos 84 y 85, la imposición de sanciones administrativas a los funcionarios que incumplan los preceptos establecidos en la presente ley y demás disposiciones aplicables en la materia.

De manera específica, la fracción I del artículo 85 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental contempla sancionar la omisión de realizar los registros de la contabilidad de los entes públicos, así como la difusión de la información financiera, en los términos dispuestos en la misma.

Finalmente, en el caso de la reforma al artículo 55, tiene por objeto fortalecer los mecanismos de coordinación y transparencia, así como garantizar el derecho de audiencia de los entes públicos en el procedimiento de conciliación de información en el Registro Público Único, sobre las diferencias que pudieran derivarse de los informes que respecto a las obligaciones y financiamientos brinden las instituciones financieras a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Al respecto, se dará 15 días hábiles a los responsables para aclarar las diferencias.

Es importante tener presente que, en un estado de derecho, es imperativo escuchar y dar oportunidad a las partes de defenderse, incluso frente a un acto administrativo que pudiera afectar el cumplimiento de sus atribuciones. Se trata, en todo caso, de fortalecer la certeza de las partes.

Las modificaciones antes descritas tendrán un impacto positivo en el desarrollo de la infraestructura del país, al promover estrategias de financiamiento que permitan ejercicios más planificados a mediano plazo, que pueden permitir programar obras de mayor impacto, sin menoscabo de las disposiciones vigentes en materia de transparencia, rendición de cuentas y disciplina financiera.

Al respecto, se estima viable impulsar acciones que mejoren las capacidades y oportunidades de las haciendas estatales, municipales y de los entes públicos, para estar en condiciones de ser sujetos de crédito y, en su caso, poder programar proyectos y obras que requieren de mayores recursos presupuestales.

Los iniciantes dejamos claro que las reformas y adiciones antes descritas son congruentes con las obligaciones de las entidades federativas y de los municipios dispuestas en la Ley de Coordinación Fiscal, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones y demás relativas en materia de control y disciplina presupuestal.

Tenemos presente el importante trabajo que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de sus áreas responsables de fiscalización del gasto público, así como las Secretarías de Finanzas y Homologas de las entidades federativas y municipios, en la implementación de programas que permitan registrar con oportunidad el cumplimiento de las obligaciones de disciplina financiera y contabilidad gubernamental, por lo que estimamos que la reforma al artículo 51 que se analiza no impactará negativamente en este ámbito y podrá permitir a las instancias que intervienen identificar áreas de mejora en sus funciones.

A efecto de identificar con precisión las propuestas de modificación, se presenta el siguiente cuadro:



Texto vigente	Reformas y adiciones propuestas
<p>Artículo 24.- La autorización de los Financiamientos y Obligaciones por parte de la Legislatura local deberá especificar por lo menos lo siguiente:</p> <p>I. y II. ...</p> <p>V. En caso de autorizaciones específicas, establecer la vigencia de la autorización, en cuyo caso no podrá exceder el ejercicio fiscal siguiente. De no establecer una vigencia, se entenderá que la autorización sólo se podrá ejercer en el ejercicio fiscal en que fue aprobada.</p> <p>Los requisitos a que se refiere este artículo deberán cumplirse, en lo conducente, para la autorización de la Legislatura local en el otorgamiento de avales o Garantías que pretendan otorgar los Estados o Municipios. Por su parte, el presente artículo no será aplicable a la Ciudad de México, en cuyo caso se aplicará lo previsto en el Capítulo III del presente Título.</p>	<p>Artículo 24.- ...</p> <p>I. y II. ...</p> <p><b>V. Las autorizaciones específicas tendrán una vigencia de veinticuatro meses, a partir de su aprobación.</b></p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 51.-</b> Para la inscripción de los Financiamientos y Obligaciones en el Registro Público Único se deberá cumplir con lo siguiente:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p><b>IX.</b> Los Entes Públicos deberán publicar su información financiera de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas expedidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable al cual hace referencia dicha Ley. <del>Para tal efecto, los Entes Públicos deberán presentar la opinión de la entidad de fiscalización superior de la entidad federativa</del></p>	<p><b>Artículo 51.-</b> Para la inscripción de los Financiamientos y Obligaciones en el Registro Público Único se deberá cumplir con lo siguiente:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p><b>IX.</b> Los Entes Públicos deberán publicar su información financiera de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas expedidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable al cual hace referencia dicha Ley.</p>

Texto vigente	Reformas y adiciones propuestas
<p><del>correspondiente, en la que manifieste si el ente público cumple con dicha publicación;</del></p> <p>X. y XI. ...</p>	<p>X. y XI. ...</p>
<p><b>Artículo 55.-</b> La Secretaría podrá solicitar a las Instituciones financieras, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información correspondiente a las Obligaciones y Financiamientos de los Entes Públicos, con el fin de conciliar la información del Registro Público Único. En caso de detectar diferencias, deberán publicarse en el Registro Público Único.</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 55.-</b> La Secretaría podrá solicitar a las Instituciones financieras, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información correspondiente a las Obligaciones y Financiamientos de los Entes Públicos, con el fin de conciliar la información del Registro Público Único.</p> <p><b>En caso de detectar diferencias, se solicitará la aclaración que corresponda a los Entes Públicos en un plazo máximo de 15 días naturales. De no corregirse las mismas, se hará la publicación correspondiente en el Registro Público Único.</b></p> <p>...</p>

Por los razonamientos expresados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados sometemos a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

## **Decreto que reforma, adiciona y deroga, diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios**

**Único.** Se **reforma** la fracción V del artículo 24; Se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 55, recorriéndose el subsecuente. Se **derogan** las líneas finales del artículo 51, todos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para quedar como sigue:

Artículo 24. La autorización de los financiamientos y obligaciones por parte de la legislatura local deberá especificar por lo menos lo siguiente:

I. y II. ...

**V. Las autorizaciones específicas tendrán una vigencia de veinticuatro meses, a partir de su aprobación.**

...



Artículo 51. Para la inscripción de los financiamientos y obligaciones en el Registro Público Único se deberá cumplir con lo siguiente:

**I. a VIII. ...**

**IX.** Los entes públicos deberán publicar su información financiera de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas expedidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable al cual hace referencia dicha ley.

**X. y XI. ...**

Artículo 55. La Secretaría podrá solicitar a las Instituciones financieras, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información correspondiente a las obligaciones y financiamientos de los entes públicos, con el fin de conciliar la información del Registro Público Único.

**En caso de detectar diferencias, se solicitará la aclaración que corresponda a los entes públicos en un plazo máximo de 15 días naturales. De no aclararse estas, se hará la publicación correspondiente en el Registro Público Único.**

...

**Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** En términos de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 2, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones correspondientes a los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios.

**Notas**

1 Las cifras corresponden al cierre de cada año.

2 Las participaciones son las correspondientes al Ramo 28 a las Entidades Federativas y Municipios.

3 Se clasifica considerando el ingreso de la fuente primaria.

4 Se clasifica considerando el ingreso de la fuente primaria.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2023.

**Diputados:** Blanca Alcalá Ruiz, Xavier Azuara Zúñiga, Luis Alberto Martínez Bravo;  
**Senadores:** Nuvia Mayorga Delgado, Minerva Hernández Ramos y Alejandro Armenta Mier (rúbricas).

