



000001

HORA: 09:45 am OFICIALIA MAYOR, Hermosillo, Sonora, a 17 de Septiembre de 2018  
HERMOSILLO, SONORA, MÉXICO

**Honorable Asamblea Legislativa del  
Congreso del Estado de Sonora  
P r e s e n t e.-**

Los suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de esta LXII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 53 fracción III de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Sonora y 32 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, acudimos ante esta Soberanía, con el objeto de poner a su consideración la presente Iniciativa con proyecto de **DECRETO POR EL QUE SE CREA EL FONDO DE CONTINGENCIA FINANCIERA MUNICIPAL**. Con la finalidad de dar cabal cumplimiento al artículo 129 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, a continuación, se formula la siguiente:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Etimológicamente municipio proviene de la palabra en latín "municipium", la cual, hacia referencia a las comunidades cuyos miembros estaban obligados a realizar trabajos o pagar tributos bajo el sometimiento del antiguo imperio romano.

En México, se pueden referenciar los antecedentes del municipio dentro de la cultura mexicana en los calpullis, una forma de organización social y territorial de la época prehispánica. Al tiempo, en la época colonial se funda el primer ayuntamiento del Continente Americano en la Villa Rica de la Veracruz en el año 1519. Si bien este tipo de organización no era plenamente la figura de los municipios como los conocemos hoy en día, sentaban las bases de organización administrativa para el ejercicio de gobierno. Posteriormente, en 1812 en la Constitución de Cádiz, aparece formalmente el concepto de los municipios como la institución básica de gobierno, así como las bases de organización territorial y poblacional. En el año de 1917 se configuró el municipio que hoy conocemos en el artículo 115 de nuestra Constitución, el cual ha sido reformado en 15 ocasiones desde aquel año hasta ahora.

Siendo así, que este artículo 115, establece que: "Los Estados adoptarán, para su régimen anterior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...". Dentro de los puntos más importantes que integran su configuración normativa están:

- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Si bien, se puede hablar de una estabilidad jurídica del Municipio, no podemos decir lo mismo de su fortaleza estructural. Esta figura administrativa de gobierno hoy en día se encuentra inmersa en una profunda crisis de estabilidad, en donde la deuda pública es elevada y, por ende, lleva a altos *servicios de deuda*. La baja recaudación conlleva a una dependencia excesiva de recursos estatales y federales, aunado a los altos grados de gasto corriente, resultando éstas en las principales causas de inestabilidad.

De acuerdo con un análisis del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (CEFP), la deuda pública de los municipios se triplicó en los últimos 10 años, al pasar de 16 mil 901 millones de pesos al cierre de 2007 a 51 mil 470 millones al cuarto trimestre de 2017, lo que representó un aumento de 34 mil 569 millones de pesos. Si bien no podemos satanizar la deuda pública como mecanismo de financiamientos gubernamental, el problema está en la tendencia acelerada de crecimiento de ésta. De seguir así, los márgenes de utilizar la deuda pública como herramienta de apalancamiento financiero en un futuro será casi nula.

Es importante hacer un paréntesis para precisar que lo que afecta a los municipios es su servicio de deuda, es decir, lo que destinan de sus presupuestos año a año para pagar a capital de la deuda así como sus intereses, lo que significa que más deuda representa un mayor servicio de deuda, lo que resulta en tener que reducir su margen de gasto en otros rubros como infraestructura, mejora de servicios públicos, seguridad, entre otros.

Al cierre del año pasado, dentro de los 10 municipios más endeudados per cápita a nivel nacional, nuestro Estado contaba con 5 ayuntamientos dentro de esta lista: Hermosillo, Agua Prieta, Puerto Peñasco, Nogales y Cajeme. Esto nos da un ejemplo de la dimensión del problema que tenemos en el estado, lo que se suma a que, al día de hoy, 1 peso de cada 10 que gastan los ayuntamientos de Sonora se destina al servicio de deuda, existiendo extremos muy significativos como por ejemplo en Agua Prieta se destina 22.7% de su presupuesto a este rubro, mientras que San Luis Río Colorado destina sólo el 2.2% del mismo.

En materia de independencia fiscal, los municipios también dan señales claras de crisis. Según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, el IMCO, en nuestro país el 73.1% de los ingresos municipales tienen origen en la federación o los estados, lo que nos refiere una clara codependencia con estos dos entes y por tal motivo, un atentado en contra de la figura del "municipio libre" que establece nuestra Constitución. Los municipios mexicanos recaudan solo el 0.4% del Producto

Handwritten signatures in black and blue ink on the right side of the page. There are two distinct signatures, one in black ink and one in blue ink, both appearing to be cursive and somewhat stylized.

Interno Bruto nacional. Mientras que en otros países como Brasil, la recaudación municipal alcanza el 2.4% y en Colombia el 3.7% del mismo indicador.

En Sonora el 24.4% de los ingresos que anualmente captan los municipios tienen origen propio, existiendo realidades completamente distintas, como Hermosillo que eleva el porcentaje de recaudación a 38%, mientras que Caborca en el extremo inferior con sólo el 16%.

La implicación que tiene una baja recaudación para los municipios se manifiesta en la codependencia de recibir recursos de otras fuentes, lo que estimula la contratación de deuda pública y lo hace poco capaz de resolver por sí mismo las demandas de mejora en su labor de ayuntamientos.

Sumado a la deuda pública y a la baja recaudación, existe el fantasma del gasto corriente, el cual ata las manos de los municipios y reduce a su máxima expresión el gasto en inversión productiva. En Sonora 7 de cada 10 pesos que erogan los municipios se destina a este rubro y la mitad de esos 7 pesos al pago de nómina. Destaca el caso de Empalme, el cual llega al extremo de alcanzar una tasa del 82.2% en gasto corriente y una 53.8% en pagos de nómina.

Es importante precisar, que existe una gran correlación entre los elevados niveles de gasto corriente y la baja inversión productiva de los ayuntamientos, alcanzando niveles del doble de inversión aquellos municipios que cuentan con bajo gasto corriente respecto a los que cuentan con uno alto.

La crisis de los municipios en Sonora es evidente, y lamentablemente el deterioro de nuestras ciudades avanza más rápido que el de las soluciones que las autoridades han echado a andar en los últimos años. Según datos del INEGI, sólo el 50% de la población de Sonora está satisfecha con los servicios públicos que brindan los ayuntamientos, resaltando el 16% de satisfacción que alcanza el servicio de calles y avenidas y el 24% del alumbrado público.

Si bien han existido evidentes omisiones y fallas de muchas autoridades municipales en nuestro Estado, las cuales se deben analizar y de ser el caso, investigar por las autoridades competentes, es preciso asumir que el problema existe y que no se irá por simple voluntad de las autoridades municipales que recién inician su mandato. La crisis de nuestros ayuntamientos va más allá de partidos e intereses políticos, pues cuando un municipio tiene problemas, el que los sufre directamente es el ciudadano en su seguridad, en el servicio de recolección de basura, en su acceso al agua potable, en el alumbrado público, entre otros.

Como integrantes de este Congreso del Estado debemos de ser proactivos y no omisos, en la solución de esta crisis. Por ello el Grupo Parlamentario del PAN de esta soberanía propone la creación de un **Fondo de Contingencia Financiera Municipal**, el cual, tiene por objeto "constituir una línea de crédito revolviente para aquellos Ayuntamientos que requieran acceso urgente a recursos extraordinarios para garantizar la continuidad de las funciones y los servicios públicos establecidos



en la base III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Este Fondo tendrá los fines de:

- Apoyar a los Ayuntamientos del Estado que así lo requieran, a solventar urgencias financieras en materia de inversiones públicas productivas, en términos de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, cuyo objeto sea garantizar la continuidad o mejoramiento de la prestación de servicios públicos básicos municipales, principalmente los que tengan como prioridad la seguridad pública municipal;
- Generar incentivos para la mejora administrativa, operativa, financiera y de transparencia de los Ayuntamientos del Estado, así como el de contar con un balance presupuestario sostenible; y
- Fomentar la corresponsabilidad del Gobierno del Estado con los Ayuntamientos en la solución de problemas que afecten la vida cotidiana de los ciudadanos.

Las características del Fondo son:

- Que serán beneficiarios de los recursos del Fondo todos aquellos Ayuntamientos del Estado de Sonora que tengan urgencias financieras en materia de inversiones públicas productivas, los cuales deberán motivar dicha urgencia y la obvia afectación ciudadana en términos de las Reglas de Operación.
- La asignación de los recursos del Fondo se apegará a los principios de proporcionalidad, imparcialidad y transparencia.
- El Fideicomiso contará con un Comité Técnico con participación ciudadana que elaborará y publicará reglas de operación para el Fondo.
- Se promueve la rendición de cuentas, al estipular que si en la solicitud de recursos al Fondo que hagan los Ayuntamientos, se llegará a desprender una posible responsabilidad administrativa o penal por parte de alguna autoridad municipal, será requisito que dicha solicitud sea acompañada de copia certificada de las denuncias correspondientes presentadas y, ratificadas en su caso, ante la autoridad competente
- El Fondo será revolvente, por lo que los recursos del Fondo deberán ser repuestos al 100 por ciento por parte de los Ayuntamientos beneficiados a más tardar el año fiscal siguiente de su disposición.

Además existirán Criterios de Oportunidad Financiera como beneficios, reducciones y descuentos de cumplimiento con el objetivo de incentivar avances administrativos y de sanidad financiera de los ayuntamientos, como son:

- Avance en la calificación de la cuenta pública municipal;
- Reducción de gasto corriente, según el porcentaje que determine el Comité;
- Aumento en la recaudación de Ingresos Propios, según el porcentaje que determine el Comité;
- Cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Los Municipios, en cuanto al Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de los Municipios;
- Cumplir con la normatividad aplicable en materia de transparencia; y
- Avances en los procedimientos ante la contraloría municipal respecto las denuncias presentadas contra autoridades municipales que se presume dieron origen al problema por el cual se solicitó el recurso.

Es de vital importancia recalcar que, para el financiamiento del Fondo, el cual iniciará con un monto de 500 millones de pesos, se estipula un plan de austeridad que incluye un recorte de \$100 mdp para el Congreso del Estado, \$50 mdp para el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y \$350 mdp para el Ejecutivo Estatal, todos ellos del presupuesto de egresos aprobado en el 2018 respecto al proyecto de presupuesto de egresos para el 2019.

Es claro que los municipios del Estado se encuentran en crisis, los ciudadanos sufren día a día por la falta de patrullas o bien por patrullas en mal estado, para que le recojan la basura en sus casas por que no hay suficientes camiones recolectores o por los existentes problemas sindicales, o el vivir en calles oscuras por falta de un buen alumbrado público, no se cuenta siempre con servicio de agua potable por la falta de mantenimiento de pozos, entre muchos otros pesares cotidianos que se viven en nuestras ciudades.

Ante esta realidad no podemos quedarnos de brazos cruzados. El grupo parlamentario de Acción Nacional tiene la convicción de velar por los intereses de los ciudadanos y su derecho a una vida digna, y como siempre, hacer honor a su lucha histórica de promover y fortalecer la figura del municipio libre. Estamos preocupados y ocupados por la problemática que se está viviendo en nuestros municipios. Son evidentes las condiciones de precariedad financiera en que los alcaldes que recién inician funciones recibirán las administraciones municipales, las cuales, limitarán su capacidad de inversión productiva para solucionar problemas de obvia urgencia y afectación ciudadana.

Sin importar partidos o colores, hoy debemos de unirnos e iniciar el rescate de nuestros municipios sonorenses. Un municipio fuerte y sano significan ciudadanos con una buena calidad de vida. No hay tiempo que perder.

Por tanto, y con apoyo de los argumentos vertidos, sometemos a consideración de esta Asamblea el siguiente proyecto de:

## DECRETO

### QUE CREA EL FONDO DE CONTINGENCIA FINANCIERA MUNICIPAL

Artículo 1.- Se ordena la creación del Fideicomiso público, no considerado entidad paraestatal, denominado Fondo de Contingencia Financiera Municipal, en lo sucesivo "Fondo", con el objeto de constituir una línea de crédito revolvente para aquellos Ayuntamientos que requieran acceso urgente a recursos extraordinarios para garantizar la continuidad de las funciones y los servicios públicos establecidos en la base III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2.- El Fondo tendrá los fines siguientes:

- I. Apoyar a los Ayuntamientos del Estado que así lo requieran, a solventar urgencias financieras en materia de inversiones públicas productivas, en términos de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, cuyo objeto sea garantizar la continuidad o mejoramiento de la prestación de servicios públicos básicos municipales, principalmente los que tengan como prioridad la seguridad pública municipal;
- II. Generar incentivos para la mejora administrativa, operativa, financiera y de transparencia de los Ayuntamientos del Estado, así como el de contar con un balance presupuestario sostenible; y
- III. Fomentar la corresponsabilidad del Gobierno del Estado con los Ayuntamientos en la solución de problemas que afecten la vida cotidiana de los ciudadanos.

Artículo 3.- Serán beneficiarios de los recursos del Fondo todos aquellos Ayuntamientos del Estado de Sonora que tengan urgencias financieras en materia de inversiones públicas productivas, los cuales deberán motivar dicha urgencia y la obvia afectación ciudadana en términos de las Reglas de Operación.

La asignación de los recursos del Fondo se apegará a los principios de proporcionalidad, imparcialidad y transparencia.

Artículo 4.- El Fondo contará con un Comité Técnico, en lo sucesivo Comité, que deberá elaborar y publicar las Reglas de Operación del Fondo, el cual estará integrado por:

1. El Secretario de Hacienda del Gobierno del Estado, quien lo presidirá;

2. El titular del Centro Estatal de Desarrollo Municipal;
3. El titular del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización;
4. Un representante del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales;
5. Tres representantes del Congreso del Estado; y
6. Dos ciudadanos de reconocida probidad y prestigio, propuestos por Congreso del Estado.

Los montos de asignación del Fondo a los cuales podrán acceder los Ayuntamientos que califiquen para poder acceder a ellos, deberán estipularse en las Reglas de Operación. La Secretaría de Hacienda, a través de los funcionarios que se especifiquen en las Reglas de Operación, serán los responsables de administrar el Fondo.

Las sesiones del Comité se podrán realizar con la presencia de la mayoría de sus miembros y las decisiones serán tomadas por mayoría simple de sus integrantes presentes. En caso de empate el presidente del Comité tendrá el voto de calidad.

Artículo 5.- Si en la solicitud de recursos al Fondo que hagan los Ayuntamientos, se llegará a desprender una posible responsabilidad administrativa o penal por parte de alguna autoridad municipal, será requisito que dicha solicitud sea acompañada de copia certificada de las denuncias correspondientes presentadas y, ratificadas en su caso, ante la autoridad competente.

Artículo 6.- Los recursos del Fondo deberán ser repuestos al 100 por ciento por parte de los Ayuntamientos beneficiados a más tardar el año fiscal siguiente de su disposición, salvo en aquellos casos en los que se adhieran a los Criterios de Oportunidad Financiera establecido por el Comité:

Dichos criterios establecerán los beneficios, reducciones y descuentos de cumplimiento, y medirán los avances administrativos y de sanidad financiera del año en el que se solicite y utilice el recurso por los Ayuntamientos respecto al año en el que se obligue la reposición de éste, debiendo como mínimo considerarse:

1. Avance en la calificación de la cuenta pública municipal;
2. Reducción de gasto corriente, según el porcentaje que determine el Comité;
3. Aumento en la recaudación de Ingresos Propios, según el porcentaje que determine el Comité;

Las Reglas de Operación y los Criterios de Oportunidad Financiera, deberán ser emitidos y publicados en el Boletín Oficial del Estado, a más tardar el 31 de diciembre de 2018.

ARTÍCULO TERCERO. El Gobierno del Estado en su proyecto de presupuesto de Egresos para el año fiscal 2019, deberá destinar un total de quinientos millones de pesos para la creación del Fondo. Para tal efecto, en esta primera asignación, el Congreso del Estado y el Ejecutivo Estatal deberán disminuir su gasto corriente en una cantidad que importe 150 y 350 millones de pesos respectivamente, respecto a su presupuesto de egresos aprobado para el ejercicio fiscal 2018.

A partir de los siguientes años el Ejecutivo del Estado deberá destinar en los Presupuestos de Egresos, la misma suma actualizada en términos de Índice de Precios al Consumidor para el mismo propósito.

**ATENTAMENTE**

Hermosillo, Sonora a 17 de septiembre de 2018.



C. DIP. ALEJANDRA LÓPEZ NORIEGA



C. DIP. GILDARDO REAL RAMÍREZ.



DIP. JESÚS EDUARDO URBINA LUCERO