

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 1179-1PO2-10

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA	
1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
2. Tema de la Iniciativa.	Función Pública.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Fernando Morales Martínez.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PRI.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	12 de octubre de 2010.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	30 de septiembre de 2010.
7. Turno a Comisión.	Unidas de Gobernación y de Presupuesto y Cuenta Pública.

II.- SINOPSIS
<p>Facultar a la Secretaría de Gobernación para impulsar dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, la gestión integral del riesgo como una política pública transversal que conjunte acciones y estrategias que de manera concertada entre gobierno y sociedad, establezcan un control y estudio sobre los riesgos de desastre y se trabaje en su reducción en las etapas de previsión, identificación de riesgos, prevención, mitigación, preparación, atención de la emergencia, recuperación y reconstrucción por parte de todos los sectores. Incluir la definición de Gestión Integral del Riesgo. Prever que para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán presentar un análisis integral de riesgos, que involucren obra pública y nuevos desarrollos habitacionales o industriales. Incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos, la política de gasto del Ejecutivo Federal en la que deberá contemplarse la gestión integral del riesgo. Incluir un capítulo denominado “De la Gestión Integral del Riesgo como una Política de Gasto Público”.</p>

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia se sustenta en las siguientes fracciones del artículo 73: XXX, en concordancia con el artículo 90, por lo que toca a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y XXX, en relación con el artículo 74 fracción IV, para la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En la parte relativa al texto legal que se propone, se sugiere lo siguiente:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de que se trata.
- Conforme a la terminología y desarrollo del proceso legislativo, previstos por los artículos 70 y 72 constitucionales, respectivamente, usar el término “Iniciativa con Proyecto de Decreto”, toda vez que éste aún se encuentra en proceso de aprobación.
- De conformidad con las reglas de técnica legislativa, incluir los artículos de instrucción del proyecto de decreto, en donde se precise el tipo de modificación de que se trata, así como los artículos y apartados que se pretenden reformar y los ordenamientos al que pertenecen.
- Conforme a las reglas de técnica legislativa, tomar en consideración que cada artículo del apartado de artículos de instrucción se escribe con letra y en forma ordinal (Primero, Segundo, etc.)
- De conformidad con las reglas de técnica legislativa, incluir un apartado de artículos transitorios en donde se señale principalmente la fecha de entrada en vigor del decreto. En caso contrario, se estará a lo dispuesto por el artículo 3º del Código Civil Federal.

La iniciativa, salvo la observación antes formulada respecto de la carencia de artículos transitorios, cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria, y que son los siguientes:

- Ser formulada por escrito, tener un título, contener el nombre y firma de la persona que presenta la iniciativa, una parte expositiva de motivos, el texto legal que se propone, la fecha de elaboración y ser publicada en la Gaceta Parlamentaria.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE	
TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p>LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</p>	<p>Iniciativa con propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y A la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</p> <p>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</p> <p>Se propone modificar la fracción XXIV del artículo 27 y adicionar una fracción XXIV-Bis a ese mismo artículo, con el fin de vincular a la protección civil con la gestión integral del riesgo y con la competencia de la Secretaría de Gobernación en su calidad de coordinadora de esa nueva política.</p> <p>Asimismo, procurando guardar la congruencia con la Ley General de Protección Civil.</p> <p>Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>...</p> <p>XXIV. Conducir y poner en ejecución, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, políticas y programas de protección civil en apoyo a la población en situaciones de riesgo de desastre;</p>
<p>Artículo 27.- ...</p> <p>I a XXIII. ...</p> <p>XXIV. Conducir y poner en ejecución, <i>en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;</i></p>	<p>Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>...</p> <p>XXIV. Conducir y poner en ejecución, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, políticas y programas de protección civil en apoyo a la población en situaciones de riesgo de desastre;</p>

<p style="text-align: center;">No tiene correlativo</p> <p>XXV a XXXII. ...</p>	<p>XXIV- Bis. Impulsar dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, la gestión integral del riesgo como una política pública transversal que englobe acciones y estrategias que de manera concertada entre gobierno y sociedad, establezcan un control y estudio permanente sobre los riesgos de desastre y se trabaje en su constante reducción en sus diferentes etapas: previsión, identificación de riesgos, prevención, mitigación, preparación, atención de la emergencia, recuperación y reconstrucción por parte de todos los sectores.</p>
<p style="text-align: center;">LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA</p>	<p style="text-align: center;">LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA</p> <p>Se propone reformar los artículos 1, 16 último párrafo, 19 fracción I, 25 fracción II, 34 fracción II, 37 primer y segundo párrafos, 41 fracción I, inciso a) y fracción II inciso k), y 111 primer párrafo; asimismo, se propone adicionar la fracción XXVIII-Bis al artículo 2; la fracción II-Bis y el inciso c) de la fracción IV del artículo 34, recorriéndose los actuales incisos c) y d) para quedar como d) y e); el capítulo I al título tercero y recorrer la numeración de los demás capítulos de ese título; todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:</p>

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I Objeto y Definiciones de la Ley, Reglas Generales y Ejecutores del Gasto</p>	
<p>Artículo 1.- ...</p> <p>Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 1. ...</p> <p>Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas, reducción de riesgos de desastre y equidad de género.</p>
<p>Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I a XXVIII. ...</p>	<p>Artículo 2. ...</p> <p>...</p>
<p style="text-align: center;">No tiene correlativo</p>	<p>XXVIII Bis. Gestión Integral del riesgo: modelo de intervención gubernamental y de la sociedad en su conjunto, cuyo fin último es la previsión y control permanente de los riesgos de desastre, paralelo al logro de pautas de desarrollo sostenible. Se basa en el principio de la multifactorialidad en el origen del riesgo y establece acciones que abarcan desde la identificación de riesgos, acciones para su reducción y fortalecimiento de las capacidades de la sociedad para afrontar y recuperarse, hasta lograr revertir la construcción social del riesgo de desastre.</p>
<p>XXIX a LVII. ...</p>	<p>...</p>

CAPÍTULO II
Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de
Responsabilidad Hacendaria

Artículo 16.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

I a III. ...

IV. ...

...

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se expondrán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

Artículo 19.- ...

Artículo 16.-...

IV. ...

...

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se expondrán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, **incluyendo el riesgo de desastres de grandes magnitudes**, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

Artículo 19. El Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, conforme a lo siguiente:

I. Los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos, distintos a los previstos en las fracciones II y III de éste y el artículo siguiente, deberán destinarse en primer término a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley; así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de esta Ley resulte insuficiente.

...

...

II a V. ...

Artículo 25.- La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en:

I. ...

II. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría;

I. Los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos, distintos a los previstos en las fracciones II y III de éste y el artículo siguiente, deberán destinarse en primer término a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley; así como para incrementar las reservas de los instrumentos financieros de gestión de riesgos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, **cuando éste** resulte insuficiente **para la atención de los desastres ocurridos y para los desastres que puedan suceder, de acuerdo al pronóstico de fenómenos naturales perturbadores que se tenga para el año de que se trate.**

...

Artículo 25....

...

II. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo federal a través de la secretaría, **contemplando en todo momento**

III a VI. ...

Artículo 34.- Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el Reglamento:

I. Contar con un mecanismo de planeación de las inversiones, en el cual:

a) y b) ...

II. Presentar a la Secretaría la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. La Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, podrá solicitar a las dependencias y entidades que dicha evaluación esté dictaminada por un experto independiente. La evaluación no se requerirá en el caso del gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria e inmediata de desastres naturales;

No tiene correlativo

a la gestión integral del riesgo en dichas políticas;

...

Artículo 34....

...

II. Presentar a la secretaría la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. La secretaría, en los términos que establezca el reglamento, podrá solicitar a las dependencias y entidades que dicha evaluación esté dictaminada por un experto independiente. La evaluación no se requerirá en el caso del gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria e inmediata de desastres naturales; **sin embargo, en este caso se requerirá invariablemente del análisis integral de riesgos a que se refiere la siguiente fracción, previo al ejercicio del gasto en la ejecución de las acciones definitivas de reconstrucción;**

II. Bis. Presentar un análisis integral de riesgos, exclusivamente para el caso de los programas y proyectos de inversión que involucren obra pública y nuevos desarrollos habitacionales o industriales, a efecto de comprobar que se ha

III. ...

IV. ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) Desarrollo regional.

No tiene correlativo

Artículo 37.- En el proyecto de Presupuesto de Egresos deberán incluirse las previsiones para *el Fondo para la Prevención de Desastres así como para el Fondo de Desastres, y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, con el propósito de constituir reservas para, respectivamente, llevar a cabo acciones preventivas o atender*

incluido la perspectiva de la gestión integral del riesgo. Esa evaluación será dictaminada por una instancia técnica especializada.

...

IV. Los programas y proyectos registrados en la cartera de inversión serán analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la cual determinará la prelación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como el orden de su ejecución, para establecer un orden de los programas y proyectos de inversión en su conjunto y maximizar el impacto que puedan tener para incrementar el beneficio social, observando principalmente los criterios siguientes:

a) Rentabilidad socioeconómica;

b) Reducción de la pobreza extrema;

c) Reducción o mitigación de los riesgos;

d) Desarrollo regional, y

e) Concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.

Artículo 37. En el proyecto de Presupuesto de Egresos deberán incluirse las previsiones para **los instrumentos de gestión de riesgos, con el propósito de fortalecer financieramente la gestión integral del riesgo, en sus modalidades de prevención y atención de emergencias y desastres.**

oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales.

Las asignaciones en el Presupuesto de Egresos para estos *fondos*, sumadas a las disponibilidades existentes en las reservas correspondientes, en su conjunto no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4 por ciento del gasto programable.

...

Artículo 41.- El proyecto de Presupuesto de Egresos *contendrá:*

I. ...

a) La política de gasto del Ejecutivo Federal;

b) al e) ...

II. ...

a) al j) ...

k) En su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal;

l) al ñ) ...

Las asignaciones en el Presupuesto de Egresos para estos **instrumentos financieros**, sumadas a las disponibilidades **no comprometidas ni etiquetadas** existentes en las reservas correspondientes, en su conjunto no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al **1.5** por ciento del gasto programable.

...

Artículo 41. El proyecto de Presupuesto de Egresos **deberá contener:**

I. La exposición de motivos en la que se señale:

a) La política de gasto del Ejecutivo federal **en la que deberá incluirse a la gestión integral del riesgo;**

...

II. El proyecto de decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:

...

k) Las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal, **debiendo incluir la metodología y matriz de indicadores que utilizarán las dependencias, entidades y entidades federativas para que el gasto público que realicen en inversión contemple de manera previa a la gestión integral del riesgo;**

III. ...

TÍTULO TERCERO
Del Ejercicio del Gasto Público Federal

No tiene correlativo

Título Tercero
Del ejercicio del gasto público federal

Capítulo I
De la gestión integral del riesgo como una política de gasto público

Artículo 44 Bis. El Ejecutivo federal para el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los resultados de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de la administración pública federal, incorporará la gestión integral del riesgo como un componente esencial del desarrollo sostenible que, con base en la identificación, evaluación y el control sobre los riesgos de desastre, le permitan:

I. Complementar las políticas de desarrollo sustentable;

II. Desarrollar una planeación, programación y presupuestación del gasto público que considere evitar o reducir los niveles de riesgos, privilegie la intervención en la progresividad del riesgo y la prevención de los desastres;

III. Fijar criterios de racionalidad sobre el ejercicio del gasto público, tomando en cuenta las etapas de progresión de los riesgos: previsión, identificación de riesgos, prevención, mitigación, preparación, atención de la emergencia, recuperación y reconstrucción;

No tiene correlativo

IV. Estipular una inversión en infraestructura con base en parámetros de riesgos ponderados;

V. Promover los valores de la prevención, autoprotección y el conocimiento del riesgo;

VI. Trasladar el conocimiento, visión y objetivos de la gestión integral del riesgo a una integralidad que comprenda el ámbito federal, regional, estatal, municipal, comunitario y familiar;

VII. Revertir el proceso de construcción social de los riesgos, a través del desarrollo de capacidades en la sociedad y gobierno, que le permitan evitar o disminuir los niveles de riesgos, actuar frente a ellos y afrontar y recuperarse de un desastre;

VIII. Crear matrices de indicadores que permitan una lectura efectiva de los resultados de los programas, y

IX. Establecer metodologías de evaluación y seguimiento que faciliten una constante retroalimentación;

Las acciones contenidas en las fracciones anteriores serán obligatorias en lo relativo a los programas de desarrollo social, ambiental y en los demás programas federales.

Cada dependencia y entidad será responsable de publicar y difundir entre la población sus resultados y beneficios.

Las dependencias y entidades informarán trimestralmente a través del sistema de información, desarrollado para tales efectos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre

Artículos 51 a 56. ...

CAPÍTULO III
De las Adecuaciones Presupuestarias

Artículos 57 a 59. ...

CAPÍTULO IV
De la Austeridad y Disciplina Presupuestaria

Artículos 61 al 63. ...

CAPÍTULO V
De los Servicios Personales

Artículos 64 al 73. ...

CAPÍTULO VI
De los Subsidios, Transferencias y Donativos

Artículos 74 al 81. ...

Artículo 111.- La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social *del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán*

...

Capítulo IV
De las adecuaciones presupuestarias

...

Capítulo V
De la austeridad y disciplina presupuestaria

...

Capítulo VI
De los servicios personales

...

Capítulo VII
De los subsidios, transferencias y donativos

...

Artículo 111. La secretaría y la Secretaria de **la Función Pública**, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la administración pública federal, **así como el impacto social y el avance en la aplicación de la política de la gestión integral del riesgo.**



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

**DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO PARLAMENTARIO
DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
SUBDIRECCIÓN DE APOYO TÉCNICO-JURÍDICO A LAS COMISIONES**

las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

...

...

...

LAL