

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 2803-1PO3-11

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.
2. Tema de la Iniciativa.	Ingresos y Hacienda.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Liborio Vidal Aguilar.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PVEM.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	10 de noviembre de 2011.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	10 de noviembre de 2011.
7. Turno a Comisión.	Hacienda y Crédito Público.

II.- SINOPSIS

Crear el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Institucional y Administrativo de los Municipios de Baja Población que se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 2.0 por ciento de la recaudación federal participable, que se enterará mensualmente a los municipios de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo. Establecer la formula para la asignación de recursos del Fondo. Prever que las aportaciones federales que con cargo al Fondo que reciban los municipios se destinarán exclusivamente al financiamiento de proyectos y acciones orientados al desarrollo institucional y administrativo de sus ayuntamientos; asimismo, para dicha asignación de recursos, los municipios de baja población integrarán a más tardar en marzo de cada año su plan de trabajo para la utilización de los recursos del Fondo. Facultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para emitir anualmente los lineamientos generales de operación del Fondo.

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 la fracción VII del artículo 73, ambos 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.
- De acuerdo con las reglas de técnica legislativa, así como con la integración actual de los preceptos que se buscan reformar, utilizar puntos suspensivos para aquéllos apartados cuyo contenido subsiste integralmente (evitando reproducir textualmente).

La iniciativa 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, el artículo transitorio que señala la entrada en vigor, 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
LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	
Artículo 25.- ...	<p>Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de constituir el fondo de aportaciones para el desarrollo institucional y administrativo de los municipios de baja población.</p> <p>Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 25; y se reforman y adicionan los artículos 48 a 55, recorriéndose el orden a partir del 48, para pasar a ser 56 a 59, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto de la participación de los estados, municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y, en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley, para los fondos siguientes:</p>
I a VIII.- ...	I. a VIII. ...
No tiene correlativo	IX. Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Institucional y Administrativo de los Municipios de Baja Población
...	...
	Artículo 48. El monto del Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Institucional y Administrativo de los Municipios de

No tiene correlativo

No tiene correlativo

Baja Población se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 2.0 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

El fondo se enterará mensualmente a los municipios de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las estipuladas en la presente ley.

Artículo 49. El gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Institucional y Administrativo de los Municipios de Baja Población entre los municipios de baja población, conforme a la siguiente fórmula de asignación de recursos, donde el subíndice se refiere al i -ésimo municipio de baja población y representa la asignación correspondiente de un municipio de baja población cualquiera con cargo al fondo:

Donde:

Q_i es la proporción que representa la población del i -ésimo municipio de baja población con respecto al total de la población de los n municipios de baja población existentes.

R_i es el inverso de la proporción Q_i .

No tiene correlativo

No tiene correlativo

S i es el ponderador poblacional del *i*-ésimo municipio de baja población.

X es el monto del Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Institucional y Administrativo de los Municipios de Baja Población aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal publicará en el Diario Oficial de la Federación y en su portal oficial de Internet la distribución que se haga del fondo para cada municipio de baja población.

Artículo 50. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Institucional y Administrativo de los Municipios de Baja Población reciban los municipios se destinarán exclusivamente al financiamiento de proyectos y acciones orientados al desarrollo institucional y administrativo de sus ayuntamientos, comprendiendo algunas de las siguientes acciones:

I. Desarrollo institucional y administrativo: comprende el financiamiento de proyectos, planes y programas en materia de eficiencia operativa y organizacional, administración de ingresos, armonización contable y fortalecimiento de la hacienda municipal, planeación de la cobertura de servicios municipales, capacitación y profesionalización de funcionarios municipales, desarrollo de instrumentos de planeación y reglamentación, evaluación de proyectos, equipamiento en sistemas de administración de recursos materiales e inventarios, generación y difusión de planes de desarrollo municipal, generación y actualización de normatividad

No tiene correlativo

administrativa interna de base, regularización del patrimonio inmobiliario municipal, reglamentos de planeación y la consolidación de un área de oficialía mayor o equivalente.

Artículo 51. Los municipios de baja población entregarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un reporte anual que detallará la utilización de los recursos con cargo al fondo, el establecimiento de metas y resultados, así como el periodo de su cumplimiento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público definirá un diagnóstico sobre los indicadores de desarrollo institucional y administrativo de los municipios de baja población. Con base en dicho diagnóstico podrá proponer mecanismos para el seguimiento, evaluación y mejora del desarrollo institucional y administrativo de estos municipios.

Artículo 52. Para la asignación y ejercicio de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Institucional y Administrativo de los Municipios de Baja Población, los municipios de baja población integrarán a más tardar en marzo de cada año su plan de trabajo para la utilización de los recursos del fondo.

No tiene correlativo

El plan de trabajo de cada municipio de baja población se sujetará a los recursos asignados por el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Institucional y Administrativo de los Municipios de Baja Población, considerando los alcances y costos de su plan de trabajo.

Las entidades federativas podrán cofinanciar acciones y proyectos de desarrollo institucional y administrativo para

No tiene correlativo

los municipios de baja población, siempre y cuando coincidan con los lineamientos, acciones, metas, y alcances generales del fondo.

Artículo 53. El plan de trabajo de los municipios de baja población, con cargo al fondo, deberá ser publicada en los diarios o gacetas oficiales de las entidades federativas, así como en sus portales oficiales de Internet, y deberá contener la clave y nombre de la localidad y municipio, descripción del plan de trabajo, unidad de medida y monto de inversión programado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal, en coordinación con los municipios de baja población, integrará un catálogo con los planes de trabajo en materia de desarrollo institucional y administrativo implementado por los municipios de baja población con cargo al fondo.

No tiene correlativo

Artículo 54. Cada municipio de baja población podrá destinar hasta 2 por ciento de la asignación presupuestal anual con cargo al fondo para gastos indirectos, incluyendo los que se destinen a la supervisión, seguimiento y evaluación para comprobar el cumplimiento de metas y resultados del plan de trabajo para desarrollo institucional y administrativo. La comprobación de estos gastos se realizará al concluir el tercer trimestre del ejercicio correspondiente.

Artículo 55. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal emitirá anualmente los lineamientos generales de operación del Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Institucional y Administrativo de los Municipios de Baja Población.

No tiene correlativo

Artículo 48. ...

...

...

Los lineamientos se sujetarán a los principios de redistribución, orientación por resultados, fortalecimiento del federalismo y certeza. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal establecerá los lineamientos de planeación, integración y publicación de los planes de trabajo, de la ejecución de obras y proyectos, de seguimiento, evaluación y transparencia.

Artículo 56. Los estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los fondos de aportaciones federales a que se refiere este capítulo.

Para los efectos del párrafo anterior, los estados y el Distrito Federal reportarán tanto la información relativa a la entidad federativa como la de sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales para el caso del Distrito Federal, en los fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá los reportes señalados en el párrafo anterior, por entidad federativa, en los informes trimestrales que deben entregarse al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo federal entregue los citados informes.

...

Artículo 49.- ...

...

...

Los estados, el Distrito Federal, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.

Artículo 57. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los fondos a que se refiere este capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos **58** y **59** de esta ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de esta ley.

Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que las reciban conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.

El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este capítulo quedarán a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.-...

I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

II.- ...

II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

...

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos fondos;

III. ...

III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo local y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta ley;

IV. ...

IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo federal cumplieron las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los fondos a los que se refiere este capítulo, la misma

V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente Ley.

...

...

...

se realizará en términos del título tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación: y

V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los fondos de aportaciones federales conforme a la presente ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 56 de la presente ley.

Cuando las autoridades de las entidades federativas, de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los fondos no han sido aplicados a los fines que por cada fondo se señale en la ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano equivalente del Poder Legislativo local detecte que los recursos de los fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo

Artículo 50. ...

...

...

o aplicación indebidos de los recursos de los fondos a que se refiere este capítulo serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.

Artículo 58. Las aportaciones que con cargo a los fondos a que se refiere el artículo 25, fracciones III y VIII, de esta ley correspondan a las entidades federativas o municipios podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las entidades federativas o los municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, así como en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 9o. del presente ordenamiento.

Los financiamientos que den origen a las obligaciones a que hace referencia el párrafo anterior únicamente podrán destinarse a los fines establecidos en el artículo 33 de esta ley, para el caso de las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y a los fines establecidos en el artículo 47 de esta ley por lo que se refiere al Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Las entidades federativas y los municipios que contraigan obligaciones al amparo de este artículo no podrán destinar más de 25 por ciento de los recursos que anualmente les correspondan por

...

...

...

Artículo 51.- ...

concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior para servir dichas obligaciones.

Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

Las obligaciones de los municipios a que se refiere el segundo párrafo de este artículo se inscribirán en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios cuando cuenten con la garantía del gobierno del estado respectivo, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes aportaciones con cargo al fondo a que se refiere el artículo 25, fracción III, de esta ley para responder a sus compromisos.

Las entidades federativas y los municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en los términos de este artículo, con cargo a las aportaciones que les correspondan de los fondos a que el mismo se refiere, a través de mecanismos de garantía o de fuente de pago, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos, en su caso, en las leyes estatales de deuda.

Artículo 59. Las aportaciones que con cargo al fondo a que se refiere el artículo 25, fracción IV, de esta ley correspondan a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, cuando así lo dispongan las leyes locales y de

<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>conformidad con lo dispuesto en este artículo.</p> <p>En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del fondo mencionado en el párrafo anterior que correspondan al municipio o demarcación territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de esta ley. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales.</p> <p>Lo previsto en el párrafo anterior será aplicable aun y cuando el servicio de suministro de agua no sea proporcionado directamente por la Comisión Nacional del Agua sino a través de organismos prestadores del servicio.</p> <p>La Comisión Nacional del Agua podrá ceder, afectar y en términos generales transferir los recursos derivados de la retención a que se refiere este artículo a fideicomisos u otros mecanismos de fuente de pago o de garantía constituidos para el financiamiento de infraestructura prioritaria en las materias de abastecimiento de agua potable, drenaje o saneamiento de aguas residuales.</p>
	<p style="text-align: center;">Transitorios</p> <p>Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

Segundo. Para el ejercicio fiscal de 2012, el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Institucional y Administrativo de los Municipios de Baja Población se enterará mensualmente en los primeros siete meses del año a las entidades federativas, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las establecidas en la presente ley.

Tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal emitirá, a más tardar el 31 de diciembre de 2011, los lineamientos generales de operación del Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Institucional y Administrativo. Para la debida ejecución del plan de trabajo de los municipios de baja población, las reglas de operación del fondo observarán, además de lo previsto en el artículo 55 de la ley, los siguientes lineamientos generales:

1. Cada plan de trabajo deberá contar con su respectivo expediente Técnico, así como el resto de requisitos con los que ya se viene operando para los proyectos de inversión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluida la valuación técnica correspondiente.
2. Los planes de trabajo relativos al desarrollo institucional y administrativo serán ejecutados por los municipios de baja población, prevaleciendo el criterio de eficiencia; sin embargo, su adecuada ejecución será responsabilidad del municipio.
3. Los recursos con cargo al fondo son clasificados como inversión en infraestructura y en ningún caso deberán utilizarse para gasto corriente o transferencias a la población.

4. El desarrollo de los planes de trabajo deberá conferir prioridad a su conclusión; es decir, los planes que requieran implantarse en más de un ejercicio fiscal podrán operarse con los criterios de multianualidad con la consideración de que serán a cargo del Presupuesto del siguiente año.

Cuarto. Para el ejercicio fiscal de 2012, los municipios de baja población establecerán, a más tardar el último día hábil de marzo, su plan de trabajo para el desarrollo institucional y administrativo a que se refieren los artículos 51 y 52 de la presente ley.

Quinto. Para el ejercicio fiscal de 2012, el fondo se enterará mensualmente en los últimos siete meses del año a las entidades federativas, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las establecidas en la presente ley.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 10 de noviembre de 2011.