

**C. PRESIDENTA DEL CONGRESO DEL ESTADO  
P R E S E N T E.**

A esta Comisión de Hacienda y Fiscalización le fue turnada para su estudio y dictamen, la iniciativa formulada por el Gobernador del Estado, a efecto de que se le autorice la afectación de los ingresos presentes y futuros del Fondo de Aportaciones Múltiples que le correspondan al Estado de Guanajuato, como fuente de pago de las obligaciones derivadas del «Convenio de Colaboración para la Entrega de Recursos a Nombre y por Cuenta de Tercero y por el que se Establece un Mecanismo de Potencialización de Recursos y Obtención de Financiamiento», a suscribirse en el presente ejercicio entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal.

Analizada la iniciativa de referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 96, fracción VII y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo nos permitimos rendir el presente dictamen con base en las siguientes:

**C o n s i d e r a c i o n e s**

**I. Antecedentes**

El Gobernador del Estado, mediante iniciativa de fecha 14 de octubre de 2015, solicitó al Congreso del Estado autorización para la afectación de los ingresos presentes y futuros, que por concepto del porcentaje de hasta el 25% del Fondo de Aportaciones Múltiples le correspondan al Estado de Guanajuato, como fuente de pago de las obligaciones derivadas del «Convenio de Colaboración para la Entrega de Recursos a Nombre y por Cuenta de Tercero y por el que se Establece un Mecanismo de Potencialización de Recursos y Obtención de Financiamiento», a suscribirse en el presente ejercicio entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal.

Dicha iniciativa se turnó a esta Comisión el 15 de octubre de 2015 para efectos de su estudio y dictamen, siendo radicada el 19 de octubre del año en curso.

En la exposición de motivos de la iniciativa se señala que: *«De conformidad con los artículos 25, fracción V, 39, 40 y 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, se ha integrado la aportación denominada Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), la cual está constituida anualmente por los recursos que representan el 0.814% (cero punto ochocientos catorce por ciento) de la recaudación federal participable a la que se refiere el artículo 2 de dicha Ley. Tales recursos son distribuidos entre los estados de la Federación y el Distrito Federal mediante las asignaciones y reglas que se establecen en la multicitada Ley y destinados en un 46% (cuarenta y seis por ciento) para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimenticios y asistencia social a través de instituciones públicas, y en un 54% (cincuenta y cuatro por ciento) a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad de universitaria.»*

Asimismo, se refiere que: *«...de conformidad con el artículo 52 de la referida Ley de Coordinación Fiscal, los recursos que anualmente reciba el estado de Guanajuato derivados del FAM podrán ser destinados hasta en un 25% (veinticinco por ciento) del año en curso o del ejercicio fiscal en el que se realice la afectación de dicho porcentaje, el que resulte mayor de entre dichos montos, para servir como garantía y/o fuente de pago respecto de aquellas obligaciones que se contraigan por virtud de la implementación de mecanismos financieros de potencialización, financiamiento o similares de los recursos que integren el referido fondo, a fin de que los mismos sean destinados a infraestructura directamente relacionada con los fines que el propio FAM establece y los cuales se encuentran previstos en el artículo 40 de la multicitada Ley.»*

El iniciante señala que el nivel de flujo de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples que recibe anualmente el Estado resulta insuficiente, en razón de que los montos de inversión que se destinan a infraestructura física no coinciden con lo que se requiere actualmente en los niveles de educación básica, media superior y superior, generando que los recursos del citado Fondo no alcancen para atender las necesidades y requerimientos de infraestructura educativa.

Al respecto, el Gobierno Federal ha implementado el «Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa», que tiene por objeto crear un mecanismo de potencialización de recursos, mediante un esquema a través del cual los estados de la Federación o el Distrito Federal, que accedan voluntariamente al mismo mediante la suscripción de un convenio de colaboración, potencialicen los recursos presentes y futuros hasta por 25 años que les corresponden con cargo al porcentaje de hasta el 25% del Fondo de Aportaciones Múltiples-o cualquier fondo, flujo o aportación que mediante acuerdo, reglamento, lineamiento, ley o disposición jurídica aplicable lo sustituya o complemente de tiempo en tiempo- en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y de lo establecido en el «Convenio de Colaboración a través del cual se Establece un Mecanismo de Potencialización de Recursos», al que se refiere el citado Programa, esto es, recibirán anticipadamente el valor presente de dichos montos para que éstos sean destinados a la construcción, mantenimiento o rehabilitación de los bienes muebles e inmuebles dedicados a la educación impartida por los estados de la Federación o el Distrito Federal en los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria. Es así que dicho Programa permitirá a los estados de la Federación y al Distrito Federal, que accedan voluntariamente al mismo, obtener los recursos y liquidez necesarios para llevar a cabo la construcción, mantenimiento y rehabilitación de proyectos de infraestructura física educativa.

Derivado de lo anterior, el Ejecutivo del Estado pretende suscribir el convenio de colaboración a través del cual se establece un mecanismo de potencialización de recursos, acorde con los objetivos, metas y finalidades del Plan Estatal de Desarrollo 2035.

También se señala que la iniciativa es acorde con los retos y estrategias establecidos en el Programa de Gobierno 2012-2018, particularmente con su «Eje Guanajuato Educado», como son las de planear, programar, presupuestar, contratar y dar seguimiento a las acciones de construcción, reconstrucción, reforzamiento, rehabilitación, habilitación, adecuación, mantenimiento y equipamiento de la infraestructura física educativa; así como organizar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas de infraestructura física educativa en la entidad.

Vinculado con lo anterior, se refiere que el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, en su apartado de diagnóstico, considera como una debilidad del sistema educativo, el estado que guarda la infraestructura física educativa, razón por la cual, se requiere consolidar algunos proyectos en materia educativa, buscando esquemas novedosos que potencialicen los recursos disponibles, tales como el que se presenta con el «Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa» implementado por el Gobierno Federal.

En la iniciativa, se precisa que las obligaciones que el Estado asuma mediante la suscripción del convenio, no constituirán deuda pública a cargo del Estado de forma alguna, de acuerdo a los siguientes argumentos: a) La deuda pública únicamente constituye obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo del Estado; b) Derivado del «Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa», el Gobierno Federal plantea la creación de un fideicomiso privado, en el que ninguna de sus partes sería un ente público estatal y cuyo fin será, entre otros, la emisión de Certificados de Infraestructura Escolar (CIEs), cuya fuente de pago serán única y exclusivamente los recursos presentes y futuros derivados de la afectación del Fondo de Aportaciones Múltiples que cada entidad federativa aporte al Programa, en los términos previstos en el mismo; y ninguna de las obligaciones derivadas de la emisión de los CIEs puede considerarse de forma alguna como deuda pública; c) Conforme a la normatividad aplicable en el Estado, no se prevé disposición alguna para registrar las obligaciones derivadas del convenio como deuda pública en los balances y demás registros del Gobierno del Estado; d) Los recursos presentes y futuros derivados de la afectación del Fondo de Aportaciones Múltiples que cada Entidad Federativa aporte al

Programa, serán la única fuente de pago de los CIEs y, por tanto, ni el Gobierno Estatal, ni el Gobierno Federal serán responsables respecto de cualquier incumplimiento de dichas obligaciones de pago. Incluso, los poseedores de los CIEs carecerán de acciones legales contra el Estado, por la ausencia de cualquier pago derivado de la emisión de dichos certificados; y e) La afectación de los recursos equivalentes al porcentaje de hasta el 25% del Fondo de Aportaciones Múltiples que cada una de las entidades federativas aporten al Programa, tendrá una vigencia de 25 años, por lo que transcurrido ese término, el derecho a recibir los recursos que integren el Fondo de Aportaciones Múltiples será revertido al patrimonio del Estado, con independencia de si se liquidaron o no en su totalidad los CIEs.

También se señala en la iniciativa que con la participación del estado de Guanajuato en el citado Programa, se contempla una cartera inicial de proyectos con un valor aproximado de dos mil trescientos sesenta y tres millones de pesos para los siguientes tres años, beneficiando con ello a 203,637 alumnos (134,914 de educación básica, 25,736 de media superior y 42,987 de educación superior) de 1,222 escuelas (1,170 de educación básica, 34 de media superior y 18 de superior), ubicadas en cuarenta y dos municipios de nuestra entidad, lo que representa el 91% del total de municipios que conforman el Estado. Asimismo, de los 203,637 alumnos beneficiados, 16,061 son estudiantes en escuelas ubicadas en zonas indígenas. De igual forma, y conforme a las cláusulas del convenio que se suscribirá con la Federación, se podrán obtener nuevos proyectos, por lo que el valor inicial de la cartera no debe ser estimado como un monto fijo o máximo.

Finalmente, se informa que conforme al clausulado del convenio que se pretende suscribir para participar en el «Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa», la autorización para afectar las aportaciones del Fondo de Aportaciones Múltiples al fideicomiso emisor de los CIEs, deberá remitirse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar el 25 de octubre del año en curso.

## **II. Metodología para el análisis y discusión de la Iniciativa**

Radicada la iniciativa, la Comisión acordó como metodología de trabajo la siguiente:

- 1)** Se remitió copia del expediente a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de este Congreso, solicitando el análisis técnico de la iniciativa.
- 2)** El encargado de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado expuso a esta Comisión, el análisis técnico efectuado respecto a la iniciativa materia del presente dictamen.
- 3)** El Subsecretario de Finanzas e Inversión y la Directora General de Ingresos, ambos funcionarios de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado también expusieron a la Comisión en términos generales el contenido y alcance de la iniciativa.
- 4)** Recibida la información técnica de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de este Congreso, así como la información aportada por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado, se instruyó la elaboración del presente dictamen.

## **III. Análisis Jurídico**

Para proceder al análisis de la iniciativa que nos ocupa, resulta necesario que previamente determinemos la competencia del Congreso del Estado en la materia, y por consiguiente, la del iniciante.

El artículo 39 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de dicha ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Asimismo, el artículo 40 de la referida ley, consigna que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinará el 54% restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel

Por su parte, el artículo 49, también consigna que las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los fondos de aportaciones federales, 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 entre otros, en el artículo 52 de la ley, mismo que señala que las aportaciones que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples, que correspondan a las entidades, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios que celebren las entidades federativas con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales se establezcan mecanismos de potenciación, financiamiento o esquemas similares respecto de dichos fondos.

Para tal efecto, las entidades convendrán con la Federación los términos y condiciones de dichos esquemas, incluyendo el reconocimiento de la recepción anticipada de recursos correspondientes a dichos Fondos como resultado de los mecanismos referidos, así como su compensación a través del tiempo.

Los recursos netos que se obtengan de los mecanismos antes referidos, únicamente podrán destinarse a infraestructura directamente relacionada con los fines establecidos en el artículo 40 de la citada ley, en términos de los convenios respectivos; y no podrá destinarse más del 25% de los recursos que anualmente correspondan por concepto del Fondo de Aportaciones Múltiples, para servir dichas obligaciones, excepto 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 25% a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

Derivado de lo antes expuesto, el Gobernador del Estado, en términos de lo dispuesto por el artículo 56, fracción I de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, relacionado con los artículos 40, 49 y 52 de la Ley de Coordinación Fiscal, resulta facultado para formular iniciativas de decreto en la materia.

Respecto de la Comisión de Hacienda y Fiscalización, ésta resulta competente por materia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 96, fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

#### **IV. Consideraciones de la Comisión**

De conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Educación Pública en fechas 19 y 25 de febrero de 2015, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el aviso relativo a la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2015, de los recursos correspondientes al Fondo de aportaciones Múltiples, en su componente de infraestructura educativa básica, media superior y superior.

La mecánica de distribución del 54% que corresponde al fondo, fue establecida conforme a los métodos de asignación para cada tipo educativo que se describe en los artículos tercero, cuarto y quinto del citado aviso, de los cuales se desprende que en el componente de infraestructura educativa básica, éste se subdivide en dos valores, el valor base (recurso autorizado en el ejercicio fiscal 2014) y el valor incremento presupuestal (diferencia entre el recurso autorizado en el ejercicio fiscal 2014 y el recurso autorizado en el ejercicio fiscal 2015); asimismo, en el componente de infraestructura media superior, el mismo se realizó conforme a los montos de matrícula escolarizada de educación media superior de sostenimiento estatal (servicios y organismos de los 31 estados, servicios y organismos del Distrito Federal, así como aquéllos prestados por las universidades públicas autónomas estatales), al inicio de cursos del último ciclo registrado, en este caso del ciclo 2013-2014.

Finalmente, en el componente de infraestructura educativa superior, éste se implementó de acuerdo a las siguientes consideraciones: Premiar el historial de desempeño en el uso de los recursos presupuestarios, así como elementos de carácter educativo, mismos que sirven para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 25 de la Ley de Coordinación de la Educación Superior. De igual manera, se busca la expansión de la oferta de estudios de educación superior para incrementar la matrícula al 40% y ampliar la cobertura de educación superior; también se atiende la creación de nuevas instituciones; y una mayor inversión en infraestructura para las existentes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En razón de lo anterior y con el objeto de establecer un mecanismo de otorgamiento de mayor liquidez para el desarrollo de infraestructura educativa, el «Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa», prevé que con la firma del «Convenio de Colaboración para la Entrega de Recursos a Nombre y por Cuenta de Tercero y por el que se establece un Mecanismo de Potencialización de Recursos y Obtención de Financiamiento», se podrán recibir de forma anticipada los recursos proyectados durante 25 años, siguientes a la fecha en que se perfeccione la afectación y transmisión de dichos ingresos del Fondo de Aportaciones Múltiples, en los términos previstos en el «fideicomiso de emisión», aceptando, por consecuencia, la compensación de los mismos en el periodo indicado.

Del proyecto de convenio que se pretende suscribir, se desprende que en el mismo, intervienen el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa; y el Gobernador del Estado, así como el Instituto de Infraestructura Física Educativa de Guanajuato. Dicho convenio tiene por objeto establecer, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la Ley de Coordinación Fiscal, el mecanismo por el cual se potenciarán y distribuirán los recursos de la aportación del Fondo de Aportaciones Múltiples, correspondientes al Estado.

Una vez suscrito el citado convenio, el monto de los recursos que tiene derecho a percibir el Estado, se afectarán y transmitirán al fideicomiso privado número 2,595, de fecha 15 de octubre de 2015 (fideicomiso de emisión), constituido por y entre «Corporación Mexicana de Inversiones de Capital, S.A. de C.V.», en su carácter de fideicomitente; y «Banco Invex S.A., Institución de Banca Múltiple, Invex Grupo Financiero», en su carácter de fiduciario, el cual realizará la potenciación de los recursos. A su vez dicho fideicomiso transmitirá a un segundo fideicomiso privado de administración y distribución (fideicomiso de distribución), los recursos que obtenga de la monetización de la «Aportación FAM», como consecuencia del o los contratos de crédito que celebre o de la emisión o emisiones de certificados bursátiles fiduciarios que efectúe el fiduciario del «fideicomiso de emisión», en los términos y condiciones

establecidos en el citado fideicomiso, así como los recursos remanentes que se obtengan de la realización de la «Aportación FAM», por su respectiva monetización (recursos remanentes del FAM), a efecto de que éste los distribuya a cada una de las entidades federativas que participen en el referido esquema y para los fines previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Es así que en dicho convenio, el Gobierno del Estado acuerda transmitir la «Aportación FAM» al fiduciario del fideicomiso de emisión, en los términos y bajo las condiciones previstas por dicho fideicomiso, los recursos presentes y futuros que de momento a momento y durante los 25 años siguientes a la fecha en que se perfeccione la afectación y transmisión de la «Aportación FAM», a cambio de los cuales el Estado recibirá, las cantidades que se obtengan de la potenciación de dichos recursos, por medio del mecanismo señalado en el convenio, mismas cantidades que serán destinadas a la realización de los proyectos de infraestructura, bajo los términos pactados en el convenio y en el resto de la normativa aplicable. Las propuestas de proyectos se realizarán por la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.

Como se refiere en la iniciativa, las obligaciones que se deriven del convenio no constituyen deuda pública, al tratarse de recursos que tiene derecho a percibir el Estado, potencializados a 25 años; aunado a que será un fideicomiso privado el que administre los recursos afectados que componen el Fondo de Aportaciones Múltiples, cuyo fin será entre otros, la emisión de «Certificados de Infraestructura Escolar» (CIEs), que serán obligaciones de pago contra el propio fideicomiso, al ser el responsable ante los tenedores de los certificados; y no existe la obligación de registrar las obligaciones derivadas del convenio.

No obstante lo anterior, se requiere de acuerdo a nuestra legislación local, la autorización de este Congreso del Estado para su afectación, de conformidad con lo previsto por el artículo 12, fracción V de la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Una vez hecho el análisis correspondiente por parte de las diputadas y diputado que integramos esta Comisión, determinamos procedente autorizar la afectación de los ingresos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples, considerando los beneficios que en materia de infraestructura educativa representa para el Estado la suscripción del convenio; aunado a que las obligaciones derivadas del mismo, no constituyen deuda pública.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 40, 49 y 52 de la Ley de Coordinación Fiscal; y 184 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, sometemos a la consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

### **D e c r e t o**

#### ***Autorización para afectar aportaciones***

**Artículo Único.** Con fundamento en los artículos 25, fracción V, 40, 49 y 52 de la Ley de Coordinación Fiscal; 63 fracción XXXIV de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y 12 fracción V de la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se autoriza al Ejecutivo del Estado para que afecte, por un plazo de hasta 25 años los ingresos presentes y futuros que por concepto del porcentaje de hasta el 25% del Fondo de Aportaciones Múltiples le correspondan al Estado de Guanajuato —o cualquier fondo, flujo o aportación que mediante acuerdo, reglamento, lineamiento, ley o disposición jurídica aplicable lo sustituya o complemento de tiempo en tiempo—, como fuente de pago de obligaciones derivadas del «Convenio de Colaboración para la Entrega de Recursos a Nombre y por Cuenta de Tercero y por el que se Establece un Mecanismo de Potencialización de Recursos y Obtención de Financiamiento», a suscribirse en el presente ejercicio entre el Gobierno del Estado, por conducto del Gobernador del Estado y el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; con la participación de la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa y el Instituto de Infraestructura Física Educativa de Guanajuato, con motivo del «Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa» implementado por el Gobierno Federal.

**T r a n s i t o r i o**

*Inicio de vigencia*

**Artículo Único.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

**Guanajuato, Gto., 21 de octubre de 2015  
La Comisión de Hacienda y Fiscalización**

**Dip. Elvira Paniagua Rodríguez**

**Dip. Angélica Casillas Martínez**

**Dip. María Alejandra Torres Novoa**

**Dip. Juan Carlos Muñoz Márquez**

**Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz**

Esta hoja forma parte del dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización relativo a la iniciativa formulada por el Gobernador del Estado, a efecto de que se le autorice la afectación de los ingresos presentes y futuros del Fondo de Aportaciones Múltiples que le correspondan al Estado de Guanajuato, como fuente de pago de las obligaciones derivadas del «Convenio de Colaboración para la Entrega de Recursos a Nombre y por Cuenta de Tercero y por el que se Establece un Mecanismo de Potencialización de Recursos y Obtención de Financiamiento»