

Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma el Artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, presentada por Senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

Los suscritos, **Senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su promulgación el cinco de febrero del 1917, estableció como función de control y contrapeso entre los Poderes Públicos del Estado Mexicano, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados tanto para aprobar el Presupuesto de Egresos, como de vigilar el debido ejercicio de los recursos públicos asignados, quedando así estipulado en el artículo 74 Constitucional, fracciones II y IV de la siguiente manera:

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

II. Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

...

IV.- Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel.

En la actualidad, el texto vigente del artículo 74 de nuestra Constitución General, refuerza el principio de control, aprobación y supervisión de la Cámara de Diputados con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, al establecer:

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

...

De las disposiciones constitucionales referidas se advierte la potestad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación así como la de control externo y auditoría del gasto de dicho presupuesto a través de la Auditoría Superior de la Federación.

II. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es un documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año.

El proceso presupuestario puede dividirse en cuatro etapas:

1. Planeación y formulación del presupuesto
2. Revisión y aprobación
3. Ejecución del gasto público
4. Control y auditoría del gasto [*]

De las etapas referidas corresponde a la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos (etapa 2 del proceso presupuestario) así como la de control externo y auditoría del gasto a través de la Auditoría Superior de la Federación (etapa 4).

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considera que el Ciclo Presupuestario se compone de siete etapas: [*]

1. Planeación.
2. Programación.
3. Presupuestación.
4. Ejercicio y Control.
5. Seguimiento.
6. Evaluación.
7. Rendición de Cuentas.

De estas siete etapas del *Ciclo Presupuestario*, la Cámara de Diputados participa de manera activa en la tercera: *Presupuestación* y en la séptima: *Rendición de Cuentas* a través de la revisión de la Cuenta Pública, también participa pero de manera pasiva en la etapa cuarta: *Ejercicio y Control* a través de la recepción de

los Informes sobre el ejercicio de los recursos que trimestralmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envía a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, entre las etapas del *Ciclo Presupuestario* señalado no se hace referencia a las *Adecuaciones Presupuestarias*, las que en los hechos constituyen modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, permitiendo que la facultad exclusiva de las y los Diputados Federales de aprobar el PEF, en la realidad, se vea rebasada por las atribuciones que el actual artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria otorga a las Dependencias y Entidades y a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, para realizar y autorizar ampliaciones y adecuaciones presupuestarias sin restricciones, evitando con ello el debido y democrático contrapeso y control legislativo que la Constitución le confiere a la Cámara de Diputados respecto del ejercicio del gasto público, permitiendo adecuaciones discrecionales entre *Capítulos, Conceptos y Partidas* que en sus montos asignados, terminan siendo muy distintos a lo presupuestalmente aprobado.

III. Consistentemente se observa que los recursos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, se ven superados por la recaudación real obtenida por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en este sentido los recursos fiscales excedentes constituyen recursos adicionales a los originalmente presupuestados y aprobados por los Diputados, un análisis académico realizado por Leonardo Núñez González, del Centro de Estudios y Docencia Económicas (CIDE), denominado: *Presupuesto de Egresos Ficticio: el Gasto Real del Gobierno en la Cuenta Pública* documenta lo anterior, al respecto y con relación a dicho estudio, el propio autor escribió:

... cuando vemos cuánto gasta el gobierno en realidad en la Cuenta Pública podemos observar que siempre gasta más. ¿Cuánto más? Si sumamos las diferencias entre Presupuestos aprobados y Cuentas Públicas a partir del 2000 y hasta 2015, el resultado es que en 15 años el gobierno ha gastado 3 billones de pesos más de lo que creeríamos si sumáramos los datos del PEF. Esta cifra es abrumadora, ya que equivale a 16.7% del PIB de 2015 o a 67.2% del PEF del mismo año.

La cuestión todavía más preocupante es que estos recursos adicionales se distribuyen mediante un procedimiento opaco, discrecional y antidemocrático. La Auditoría Superior de la Federación ha tratado de investigar en dónde terminan estos recursos adicionales y sus conclusiones son, francamente, perturbadoras: no es posible determinar el destino final de 71.7% de los ingresos excedentes. ¿Cómo es esto posible?

Todo se origina en una figura legal muy particular: las adecuaciones presupuestarias. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) las define como: "las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto".

En general, son el mecanismo que permite que el Ejecutivo reasigne el presupuesto y destine más o menos gasto en cualquier área, programa o ramo, con la única restricción de que "permitan un mejor cumplimiento de los objetivos".

Como podrá imaginarse, este criterio es lo suficientemente amplio y ambiguo como para permitir justificar cualquier movimiento. El resultado: el gasto público termina siendo diametralmente diferente a como se ve en el PEF. []*

Ante las *ajustes presupuestarios* el "control" del gasto público por parte de la Cámara de Diputados se limita a la posibilidad de emitir una opinión, como lo establece el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en cuyo párrafo cuarto establece:

Artículo 58.- ...

Cuando las ajustes presupuestarios representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas ajustes.

De lo anterior, se constata que las *ajustes presupuestarios* primero se realizan y después únicamente se informan, pero no se someten a ningún control o aprobación de la Cámara de Diputados, aun y siendo la única instancia constitucionalmente facultada para aprobar el Presupuesto Egresos de la Federación y de manera externa fiscalizar el gasto público.

IV. El Clasificador por Objeto del Gasto constituye el instrumento que permite dar seguimiento al destino de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos, de conformidad al artículo 2, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece:

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

V. Clasificador por objeto del gasto: *el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio;*

En la conformación del Clasificador por Objeto del Gasto el nivel de *Concepto* constituye el punto intermedio entre *Capítulo* rubro de mayor amplitud y *Partida* rubro de mayor especificidad, en este sentido el *Concepto* como objeto de análisis permite un seguimiento más específico y eficaz del gasto público, pues posibilita identificar patrones de *ajustes presupuestarios* reiteradas, como se muestra a continuación:

El análisis del **Concepto 3600 Servicios de Comunicación Social y Publicidad** permite constatar que reiteradamente se programa y presupuesta un monto mucho menor al realmente erogado, considerando únicamente los últimos cuatro ejercicios fiscales se evidencia como entre el 2013 y el 2017 dicho concepto tuvo incrementos que en promedio exceden en un 148% lo aprobado por los Diputados con respecto a lo erogado por el Gobierno Federal, sólo en este Concepto 3600 *Servicios de Comunicación Social y Publicidad*, estos cinco años suman casi 15 mil millones de pesos erogados por arriba de los montos aprobados por la Cámara de Diputados, como se muestra en la siguiente tabla:

**Gastos en servicios de comunicación, publicidad y difusión de mensajes
del
Gobierno Federal**

			Diferencia	
	<i>Presupuestado</i>	<i>Ejercido</i>	<i>Absoluta</i>	<i>Porcentual</i>
2013	\$ 3,460,068,64 9 3	\$ 6,171,064,98 4	\$ 2,710,996,33	78%
2014	\$ 3,856,761,28 9 6	\$ 6,011,115,06 7	\$ 2,154,353,77	56%
2015	\$ 3,864,809,68 5 1	\$ 8,529,760,85 6	\$ 4,664,951,16	121%
2016	\$ 2,408,260,25 8 2	\$ 8,587,811,70 3	\$ 2,715,168,48	257%
2017	\$ 1,446,936,91 6 7	\$ 8,065,023,93 3	\$ 2,715,168,48	457%
Totales	\$15,036,836,797	\$37,364,776,539	\$14,960,638,243	148%

Fuente: Cuentas públicas 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

Asimismo del análisis presupuestario con base al informe de gasto al cuarto trimestre de 2016, se identifica también dentro del Capítulo 3000 Servicios Generales, el Concepto 3300 *Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios*, en el que se inscriben partidas para asesorías y consultorías como la partida 33104 Otras Asesorías para la Operación de Programas o la partida 333 Servicios de Consultoría Administrativa, Procesos, Técnica y en Tecnologías de la Información.

El análisis del **Concepto 3300 Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios** permite constatar que en el pasado ejercicio fiscal 2016, los ramos administrativos que conforman las dependencias del gobierno federal reiteradamente han realizado modificaciones incrementales a dicho concepto en porcentajes que en una dependencia llegan a exceder en 1,300% lo presupuestalmente aprobado para dicho concepto en el ramo correspondiente, en total se estima que el gobierno federal ejerció, en el ejercicio fiscal 2016, solo en este Concepto 3300, más de 18 mil millones de pesos de los aprobados en el PEF, como se muestra en la siguiente tabla.

Gastos en Servicios Generales Capítulo 3300 Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios (asesorías y consultorías, entre otras partidas que lo integran)

PEF 2016

Diferencia

Ramo	Aprobado	Modificado	Absoluta	Porcentual
Comisión Nacional de Hidrocarburos \$	15,636,562 \$	227,009,035 \$	211,372,473	1352%
Función Pública \$	66,580,240 \$	665,932,744 \$	599,352,504	900%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación \$	648,514,867	1,386,056,360 \$	737,541,493	114%
Hacienda y Crédito Público \$	815,804,372 \$	1,577,977,695 \$	762,173,323	93%
Gobernación \$	14,385,601,815 \$	24,051,737,469 \$	9,666,135,654	67%
Total Poder Ejecutivo, Ramos administrativos \$	31,383,381,646 \$	49,473,530,511 \$	18,090,148,865	58%

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (Avance del Gasto a cuarto trimestre) [*]

Sumados los Conceptos 3300 y 3600, resulta que únicamente estos dos conceptos de los 59 que integran el Clasificador por objeto del gasto, representan casi 24 mil millones de pesos ejercidos en 2016 por encima de lo aprobado en el respectivo PEF por la Cámara de Diputados, cantidad que para ponerlo en perspectiva supera los recursos recortados en febrero y junio del 2016 a los ramos de salud y educación. Pues ambos recortes presupuestales, implicaron una disminución para el ramo de Educación de 10,160.2 millones de pesos y para el ramo de Salud de 8,562.6 millones de pesos, que suman 18,722.8 millones de pesos y que representaron el 30.7% del total de los recursos recortados a los ramos presupuestales del Gobierno Federal.

Para ser claros: los recortes que en 2016 se realizaron a estos dos sectores pilares de la política de desarrollo social se pudieron haber evitado si en lugar de incrementar los capítulos 3300 y 3600 se hubiesen respetado los montos aprobados en el PEF 2016 por la Cámara de Diputados.

Por ello la atribución que faculta la realización de las denominadas Adecuaciones Presupuestarias, en concordancia con el artículo 74 Constitucional, debe sujetarse al control legislativo, pues del total de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) únicamente en México y Estonia el Ejecutivo Federal puede gastar más de lo presupuestado sin la participación del Legislativo, asimismo únicamente México y en otros cuatro países de los 35 integrantes de la OCDE, el gobierno o los ejecutores del gasto pueden modificar el destino de su presupuesto sin la intervención del legislativo. [*]

Un proyecto de presupuesto bien planificado y bien programado debe reflejarse en mínimas *adecuaciones presupuestarias*, por el contrario una generalización de las mismas supone una deficiente planeación, que conlleva a un deficiente resultado en el ejercicio del gasto público y en los objetivos de los programas sociales y fines institucionales.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ante esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

Que reforma el artículo 58, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

ARTÍCULO ÚNICO. - Se reforman los párrafos primero y segundo, se adicionan los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto, noveno, décimo y décimo primero, y se recorren los párrafos subsiguientes del artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 58. Toda adecuación presupuestaria deberá estar orientada a optimizar el cumplimiento de los objetivos y de los programas de las dependencias y entidades.

Previo a cualquier autorización presupuestaria, la dependencia o entidad que la realice o solicite deberá contar con la justificación técnica que la sustente, la cual, invariablemente, contendrá indicadores que permitan precisar, medir y comparar los impactos benéficos estimados a partir del presupuesto y metas aprobadas, con respecto a la adecuación solicitada.

Asimismo, cuando la adecuación implique reducciones, también se deberá informar el impacto de las mismas.

Las dependencias y entidades que realicen y soliciten adecuaciones presupuestarias, las deberán presentar, tanto en su origen como en su destino, desagregadas a nivel de Capítulo, Concepto y Partida Genérica de conformidad al Clasificador por Objeto del Gasto.

Las adecuaciones presupuestarias comprenderán:

I. Modificaciones a las estructuras:

- a) Administrativa;
- b) Funcional y programática;
- c) Económica; y
- d) Geográfica

II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y

III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.

Las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias y entidades que, por una sola vez o en su conjunto, no representen modificaciones con una variación mayor al 10 por ciento de cualquier Concepto del clasificador por objeto del gasto asignado, sólo requerirán la autorización de la Secretaría de conformidad al Reglamento.

Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades, siempre y cuando, por una sola vez o en su conjunto, no representen una variación mayor al 10% del presupuesto asignado por cada concepto del clasificador por objeto del gasto que corresponda, informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento.

La Secretaría, en un apartado específico, deberá reportar en los informes trimestrales todas las adecuaciones presupuestarias autorizadas, agregando las nuevas metas e impactos esperados, actualizando dicha información trimestralmente. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

Cuando las adecuaciones presupuestarias, tanto internas como externas, representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 10 por ciento del presupuesto asignado en cualquier Concepto del clasificador por objeto del gasto en los presupuestos aprobados del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la solicitud se turnará a la Secretaría para su análisis y opinión, la que sólo en caso de ser favorable, procederá a solicitar la autorización de la Cámara de Diputados a la que deberá remitir toda la información pertinente, entre la que se incluirá la justificación técnica de la dependencia o entidad solicitante, así como el análisis y la opinión favorable de la Secretaria.

Recibida la solicitud de adecuación presupuestaria, la Cámara de Diputados la turnará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su análisis y discusión, asimismo solicitará la opinión técnica del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y emitirá el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Pleno de la Cámara de Diputados para que por mayoría de los presentes apruebe o rechace la adecuación presupuestal solicitada por la Secretaría.

Para la integración de la Cuenta Pública además de la información presupuestal y contable, las dependencias y entidades a las que se hubiesen autorizado adecuaciones presupuestarias, deberán informar el porcentaje de impacto realmente obtenido con respecto al estimado en la justificación técnica que sustentó su adecuación, quedando bajo la responsabilidad de la dependencia o entidad la explicación correspondiente, lo anterior con la finalidad de evaluar tangiblemente el resultado de las adecuaciones presupuestarias autorizadas.

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

TRANSITORIOS

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

ATENTAMENTE

Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Senado de la República

LXIV Legislatura

Septiembre de 2018

Verónica Delgadillo García

Clemente Castañeda Hoeflich

Patricia Mercado Castro

Samuel García Sepúlveda

Indira Kempis Martínez

Juan Quiñonez Ruiz

Dante Delgado Rannauro

[*] El Proceso Presupuestario en México y su Contexto Político. UNICEF. 2010. Pág. 3. <http://www.infoninez.mx/files/presupuestario.pdf>

[*] Presupuesto Ciudadano Presupuesto de Egresos de la Federación. Pág. 7 http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Publicaciones_anteriores/PEFVC_2013.pdf

[*] Leonardo Núñez González. Los Recursos Escondidos del Presupuesto. Animal Político. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2016/11/04/los-recursos-escondidos-del-presupuesto-2016/>

[*] http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

[*] Leonardo Núñez González. Presupuesto de Egresos ficticio: Secretaas y mentiras en el gasto público. Ponencia 31 de enero de 2017.