

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, EN MATERIA DE CANCELACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS REGISTRADOS EN LA CARTERA DE INVERSIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO MARIO ALBERTO RODRÍGUEZ CARRILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El que suscribe, Mario Alberto Rodríguez Carrillo, con el carácter de diputado de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de conformidad con lo establecido en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción V al artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La importancia de regular el proceso de cancelación de obras públicas radica en la posibilidad y capacidad para promover una gestión transparente y responsable de los recursos del Estado. Al establecer normativas claras, se asegura que cada decisión sea tomada con transparencia y que se rindan cuentas ante la sociedad y las autoridades pertinentes. Esto no solo previene posibles actos de corrupción y desvíos de fondos públicos, sino que también fortalece la confianza de la comunidad en la integridad de las instituciones gubernamentales.

Las obras públicas suelen involucrar grandes sumas de dinero provenientes de los impuestos de los ciudadanos. Regular el proceso de cancelación asegura que estas inversiones se utilicen de manera efectiva para el beneficio público. Si una obra no cumple con su propósito o no es viable, cancelarla protege los intereses y recursos de la comunidad.

Uno de los principales hechos que caracterizan el sexenio presidencial actual fue la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de México; proyecto cuya historia se remonta al sexenio de Vicente Fox¹, pero que cobró fuerza hasta 2014, un año después de haber iniciado el sexenio de Enrique Peña Nieto. El proyecto fue iniciado en 2001 y su ejecución arrancó en 2002 con la expropiación de 5 mil 391 hectáreas en los municipios de San Salvador Atenco, Texcoco y Chimalhuacán²; sin embargo, ante la movilización social de los ejidatarios de San Salvador Atenco, quienes estaban inconformes con la expropiación de sus tierras³, la baja indemnización que ofrecía por ellas el gobierno federal y la represión de las autoridades mexiquenses al alzar la voz⁴, el proyecto fue abandonado y en su lugar se construyó una segunda terminal en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM; código IATA: MEX).

El proyecto posteriormente fue relanzado en 2014 por el presidente Enrique Peña Nieto, inicialmente planeado para comenzar operaciones en 2020 con una terminal y 3 pistas, por un costo inicial estimado de 168 mil millones de pesos, pero actualizado hacia 2018 a una estimación de 285 mil millones de pesos, y con un diseño elaborado por el reconocido arquitecto británico Norman Foster⁵. Sin embargo, la realización de dicho proyecto presentaba una larga serie de irregularidades, tales como un manejo más político que material de los desafíos que enfrentaba el proyecto⁶; una fuerte afectación del ecosistema del lago de Texcoco, que es una importantísima reserva ecológica para el Valle de México, cuya importancia fue respaldada por el director de la Conagua en la era Calderón⁷; el desconocimiento coordinado y disciplinado de las injusticias sociales en contra de los pobladores de San Salvador Atenco, las cuales continuaron durante la era Peña Nieto⁸; y una opacidad, secrecía y adjudicación directa⁹ ante las cuales incluso un estudio de estrategia política de 2015 había lanzado una advertencia¹⁰—aunque, posteriormente, el Instituto Mexicano de la Competitividad (Imco) aseguraría en 2018 que

la adjudicación directa sólo había sido usada en contratos menores que, si bien representaban en número 70.25 por ciento de los 692 contratos suscritos hasta la fecha, en dinero sólo representaban 10 por ciento del gasto total¹¹ –.

Bajo ese argumento, la administración pública federal actual arrancó en diciembre de 2018 con una directiva de cancelar las obras del Nuevo Aeropuerto Internacional de México¹², comenzando con una hoja de ruta cuyas fases serían primero el pago de los compromisos financieros, el cual se llevó a cabo por una parte mediante recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y por otra, mediante una combinación de deuda pública simple, bonos verdes, y certificados de inversión respaldados por un Fideicomiso de Inversión en Energía e Infraestructura (Fibra-E); segundo, el cierre de los contratos asociados al proyecto de Texcoco, lo que implicó un compromiso de pagar indemnizaciones y reembolsos; tercero, la transferencia de materiales y equipo a otros proyectos, principalmente a las obras en la base militar de Santa Lucía del proyecto del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA; código IATA: NLU); y por último, la entrega del polígono de la obra del NAIM a proyectos de conservación ecológica.

A pesar de lo anterior, y a pesar de tener una nueva Administración Pública Federal en turno, el proceso de cancelación del NAIM no estuvo exento de problemas; los cuales fueron inicialmente anunciados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020, entregado en febrero de 2022, en el cual la ASF expuso que el costo real de la cancelación del NAIM habría ascendido 232 por ciento por encima de la cifra original de 110 mil millones de pesos calculada por el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, a un total de 332 mil mil. Si bien Espriú en su libro aseguró que esa cuenta de sobre costo se debió a una diferencia en conceptos y criterios de contabilidad¹³, y después la misma ASF corrigió a 113 mil millones de pesos, 3 mil millones de pesos por encima de la cantidad original¹⁴, en 2024 un reportaje periodístico sugirió que el costo final de la cancelación del NAIM podría haber sido más bien de 196 mil millones de pesos¹⁵. En cuanto a ámbitos separados de las finanzas, la cancelación del NAIM ha sido objeto de fuertes polémicas y debates a lo largo y ancho de todos los sectores de la política y la sociedad, incluyendo 6 puntos de acuerdo presentados por diputados en la LXV Legislatura y 9 en la LXIV Legislatura cuyo título menciona la cancelación del NAIM o la construcción del aeropuerto Felipe Ángeles; y al domingo 21 de abril de 2024, el término “AIFA” registra 18 millones de resultados en el motor de búsqueda en internet Google¹⁶, más del triple de los 5.3 los resultados que registró ese mismo día el término “AICM” en dicho motor de búsqueda¹⁷, lo que refleja más del triple de opiniones y comentarios escritos por ciudadanos, expertos y actores políticos respecto al aeropuerto NLU que respecto al aeropuerto MEX.

En de la legislación mexicana, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Para ello, dispone que “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”¹⁸.

Desde un punto de vista legislativo, existe una carencia en nuestras leyes en materia de ejecución de proyectos y obras de infraestructura, que es la falta de un marco legal que gobierne la cancelación de proyectos; pues aunque la cancelación del NAIM en principio se realizó conforme al derecho, podemos advertir que el derecho en cuestión únicamente abarca los elementos específicos que forman parte de la cancelación de un proyecto, tales como los contratos involucrados y los ordenamientos civiles generales que gobiernan su rescisión y/o terminación, los recursos públicos asignados, o su inscripción en la cartera de programas y proyectos de inversión de la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público (SHCP); sin que haya tal cosa como un marco normativo superior que fije el rumbo general del proceso de cancelación de un proyecto de inversión, dejando eso al criterio de las autoridades competentes, lo que abre la puerta a controversias e irregularidades.

Ante tal ausencia legislativa, la Auditoría Superior de la Federación estableció en el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2019¹⁹, una propuesta legislativa consistente en:

“Establecer en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), un apartado específico que regule el procedimiento para llevar a cabo la cancelación de los programas y proyectos de inversión a cargo de las dependencias y entidades de la APF que son registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el cual se establezca la obligación de elaborar una evaluación económica, que incluya las causas y motivos de la cancelación, así como la cuantificación de las implicaciones económicas y financieras que se generarían con su cancelación, con objeto de que los responsables de los programas y proyectos de inversión puedan determinar la razonabilidad de la cancelación de un proyecto o programa, así como el costo para el Estado y realizar el seguimiento del proceso de cancelación y vigilar que dicho costo no se incremente”.

Según la ASF, esta reforma a la Ley permitirá “documentar las razones de la cancelación de programas y proyectos de inversión registrados ante la SHCP incluyendo las causas y motivos de la cancelación, el análisis de las alternativas que darán solución al problema público que se buscaba resolver con la implementación del proyecto o programa, así como la cuantificación de las implicaciones económicas ó financieras que se generarían”²⁰.

Expuesto lo anterior, queda claro que un marco normativo para la cancelación de programas y proyectos de inversión abonaría de forma importante no sólo a evitar irregularidades en dichos procesos, sino también a mitigar la afectación a la nación y a la sociedad y a minimizar el descontento social y político resultante por estar basados en leyes discutidas, revisadas, dictaminadas y aprobadas por ambas Cámaras legislativas. Evidentemente, ante un tema tan amplio y lleno de aristas como lo es los programas y proyectos de inversión pública en general, sería necesario organizar una serie de espacios de discusión y revisión para poder tener un marco normativo que refleje el consenso de todos los sectores de la sociedad, la política y el gobierno; sin embargo, podemos comenzar dichos esfuerzos a través de cambios específicos la ley que introduzcan la necesidad de un proceso formal para cancelaciones de proyectos públicos, y una forma de llevar a cabo lo anterior es introduciendo una nueva fracción V al artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en donde se indique una serie de requisitos mínimos para proceder con la cancelación de proyectos registrados en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión, como se indica a continuación:

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Texto actual	Propuesta de modificación
<p>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:</p> <p>I-IV. [...]</p> <p><i>(sin correlativo)</i></p>	<p>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:</p> <p>I-IV. [...]</p> <p>V. Para el caso de la cancelación de programas y proyectos registrados en la cartera de inversión, las dependencias y entidades deberán</p>

	<p>presentar a la Secretaría una evaluación económica que incluya las causas y motivos de la cancelación, así como la cuantificación de las implicaciones económicas y financieras que se generarían por motivo de su cancelación, con el fin de determinar si es viable cancelar el proyecto así como el costo para el Estado, realizar el seguimiento del proceso de cancelación, y vigilar que su costo no se incremente.</p>
--	--

Cancelar una obra que no cumple con los estándares de calidad o que no es realmente necesaria puede ahorrar tiempo y dinero a largo plazo. Regular el proceso de cancelación garantiza que esta decisión se tome de manera oportuna y basada en criterios objetivos, evitando así el desperdicio de recursos públicos en proyectos poco viables, además de proporcionar un marco legal claro para todas las partes involucradas, incluidos contratistas, proveedores y la propia administración pública; ayudando a prevenir conflictos legales y brindando estabilidad al entorno de la adjudicación y realización de obras públicas.

Es por ello que se propone la presente iniciativa, al considerar que un proceso de cancelación claro y transparente fomentaría la confianza tanto de la ciudadanía como de los inversionistas en la gestión de proyectos de infraestructura y propiciar además, al fomento de la inversión y la promoción del desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto que adiciona una fracción V al artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Único. Se adiciona una fracción V al artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual quedará como se especifica a continuación:

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. a IV. ...

V. Para el caso de la cancelación de programas y proyectos registrados en la cartera de inversión, las dependencias y entidades deberán presentar a la Secretaría una evaluación económica que incluya las causas y motivos de la cancelación, así como la cuantificación de las implicaciones económicas y financieras que se generarían por motivo de su cancelación, con el fin de determinar si es viable cancelar el proyecto así como el costo para el Estado, realizar el seguimiento del proceso de cancelación, y vigilar que su costo no se incremente.

Transitorios

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

Artículo Segundo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría de la Función Pública deberán, en un plazo de 60 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, elaborar los procedimientos técnicos administrativos, que deberán seguir las dependencias y entidades con motivo de la presente.

Notas

1 Cuevas, D. (13 de marzo de 2022). "18 datos que no sabías sobre el NAIM, el aeropuerto cancelado". Obtenido de *Expansión* : <https://expansion.mx/nacional/2022/03/13/datos-curiosos-aeropuerto-textc-oco-naim>

2 Íbid.

3 Enciso, A., Salinas Cesáreo, J., & Alvarado, R. (6 de marzo de 2002). "Plantón de ejidatarios de Atenco y miembros del FPR en Los Pinos; no tuvieron respuestas". Obtenido de *La Jornada* : <https://www.jornada.com.mx/2002/03/06/047n1soc.php?origen=soc-jus.html>

4 Espriú, J. J. (2021). Nuevamente se plantea la opción del antiguo lago de Texcoco y el NAICM de Enrique Peña Nieto. En *La cancelación: El pecado original de AMLO* (páginas 36-39). México: Grijalbo.

5 Cuevas, D. (13 de marzo de 2022). "18 datos que no sabías sobre el NAIM, el aeropuerto cancelado". Obtenido de *Expansión* : <https://expansion.mx/nacional/2022/03/13/datos-curiosos-aeropuerto-textc-oco-naim>

6 Espriú, J. J. (2021). Nuevamente se plantea la opción del antiguo Lago de Texcoco y el NAICM de Enrique Peña Nieto. En *La cancelación: El pecado original de AMLO* (páginas 36-39). México: Grijalbo.

7 Espriú, J. J. (2021). La opinión de la Conagua: José Luis Luege Tamargo. En *La cancelación: el pecado original de AMLO* (páginas 43-46).

- 8 Espriú, J. J. (2021). Reunión con el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra. En *La cancelación: El pecado original de AMLO* (páginas 61-64). México: Grijalbo.
- 9 Espriú, J. J. (2021). La presentación del Proyecto NAICM. In *La cancelación: El pecado original de AMLO* (p. 48). México: Grijalbo.
- 10 Espriú, J. J. (2021). Conclusiones y retos de “El Estudio”. En *La cancelación: El pecado original de AMLO* (página 47). México: Grijalbo.
- 11 Espriú, J. J. (2021). Documento del Imco. En *La cancelación: El pecado original de AMLO* (páginas 131-137). México: Grijalbo.
- 12 Espriú, J. J. (2021). Los trabajos del cierre. En *La cancelación: El pecado original de AMLO* (páginas 182-204). México: Grijalbo.
- 13 Redacción de *Sin Embargo*. (20 de febrero de 2022). *Cancelación creció 232 por ciento* . Obtenido de *Sin Embargo*: <https://www.sinembargo.mx/20-02-2022/4128152>
- 14 Espriú, J. J. (2021). Los trabajos del cierre. En *La cancelación: El pecado original de AMLO* (páginas 182-204). México: Grijalbo.
- 15 Fierro, J. O. (21 de mayo de 2022). “La ASF corrige: costo de cancelar NAIM fue de 113 mil millones de pesos y no de 331 mil millones de pesos”. Obtenido de *Proceso* : <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/5/9/la-asf-corrige-costode-cancelar-naim-fue-de-113-mil-mdp-no-de-331-mmdp-263567.html>
- 16 Vargas, O. (22 de enero de 2024). “Gobierno de AMLO desvía fondos para pagar deuda por cancelación del aeropuerto de Texcoco, según Aristegui”. Obtenido de *InfoBAE* : <https://www.infobae.com/mexico/2024/01/22/gobierno-de-amlo-desvia-fondos-para-pagar-deuda-por-cancelacion-del-aeropuerto-de-texcoco-segun-aristegui/>
- 17 Google. (21 de abril de 2024). “AIFA” . Obtenido de motor de búsqueda Google: <https://www.google.com/search?q=AIFA>
- 18 Google. (21 de abril de 2024). “AICM” . Obtenido de motor de búsqueda Google: <https://www.google.com/search?q=AICM>
- 19 Artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- 20 Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2019. Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2019. página 293. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IGE_Cuenta_Publica2019.pdf
- 21 Ibídem 19.
- Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2024
- Diputado Mario Alberto Rodríguez Carrillo (rúbrica)