

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, legisladores integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I . Cada año la Cámara de Diputados es la encargada de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mediante el cual se detalla el destino de los recursos que el Gobierno Federal requiere para el desarrollo de diversas actividades y proyectos. Dicha atribución es otorgada a través de los artículos 50, 51, 74 y 77, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se faculta a la Cámara baja para tomar decisiones respecto de la manera en que se ejercerá el gasto público. Esto se debe a que, teóricamente, su utilidad es cumplir con el ideal democrático de pesos y contrapesos en el que el Poder Legislativo determina cómo y cuánto va a gastar la administración pública.¹

Así, nuestro diseño institucional supone que la aprobación del presupuesto y la asignación de recursos por parte del Congreso, son fundamentales para una democracia en la que los poderes son realmente independientes y efectivos.²

II . Si bien, la ciudadanía cree que las cifras establecidas en el PEF, reflejan fielmente las cantidades de dinero que se destinarán a los programas y dependencias gubernamentales y que, modificar el gasto es un ejercicio excepcional, esto resulta estar muy alejado de la realidad ya que, al momento de revisar la Cuenta Pública, el cual es el documento que nos ayuda a conocer cuál fue el gasto realmente ejercido por el gobierno a lo largo del año, se puede observar que este es sumamente diferente a lo avalado por la Cámara de Diputados.

En ese sentido, un estudio realizado por México Evalúa, mostró que de 2005 a 2016, el Presupuesto efectivamente ejercido fue mayor que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. En ese periodo, el presupuesto ejercido superó el aprobado en 8.3% o 262 mil millones de pesos, en promedio. Es decir, durante esos 9 años, fueron ejercidos 2.36 billones de pesos adicionales.³ Esto resulta preocupante, pues no se tiene constancia de que el presupuesto cumpliera con la función de brindar certeza a la ciudadanía acerca de cómo se ejercieron sus recursos.

De igual manera, un estudio realizado por Leonardo Núñez González del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) concluyó que el Ejecutivo Federal en los últimos 15 años se ha gastado 3.37 billones de pesos que no estaban previstos en los Proyectos de Egresos de acuerdo a lo reportado en las Cuenta Públicas.⁴

En su artículo *“Presupuesto de Egresos Ficticio”* del mismo autor publicado la revista Nexos explica: “Estas brechas pueden ser relativamente “pequeñas”, como en 2002, cuando se gastaron 34 mil millones de pesos de más; o abismales, como en 2006, cuando el gasto fue superior en casi 422 mil millones de pesos. Para tener un punto de referencia del tamaño de estas divergencias, el gasto real en 2015 de todos los organismos autónomos combinados fue de 36 mil millones de pesos y el gasto real combinado de los ramos de Educación y Salud fue de 447 mil millones.”⁵

III. Para 2022, es espejismo presupuestal que se nos muestra continua como en otras administraciones, pues el presupuesto ejercido es muy diferente a lo que aprobó la Cámara de Diputados, toda vez que no se cuenta con un contrapeso real que dé certeza de que lo que realmente se vota en el Congreso de la Unión sea lo que se gasta en el país.

Por ejemplo, de acuerdo al Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del

Segundo Trimestre 2022, se han realizado modificaciones al Gasto Programable Presupuestario realmente preocupantes, pues existen Secretarías cuyo presupuesto se ha incrementado casi el doble respecto a lo presupuestado.

Para este 2022, las principales Secretarías y dependencias con un mayor incremento porcentual respecto a lo presupuestado han sido las siguientes:^{6 y 7}

- La Secretaría de Energía tuvo un gasto aprobado de 46.1 mil millones de pesos con un incremento, hasta el momento, de 45.9 mil millones de pesos, es decir casi un aumento del doble de lo asignado, lo que en términos porcentuales significa el 99.5% más de lo asignado en el presupuesto de egresos de la federación de 2022.⁸
- Por su parte la Secretaría de Gobernación tuvo un presupuesto aprobado de 2.4 mil millones de pesos con un incremento, hasta el momento, de 4.2 mil millones de pesos, es decir casi un aumento del doble de lo asignado, lo que en términos porcentuales significa el 73.2% más de lo asignado para 2022.⁹
- También la Secretaría de Turismo incrementó su presupuesto por un monto de 20.9 mil millones de pesos adicionales a los 31.3 mil millones asignados por la Cámara de diputados, es decir es decir casi un aumento del doble de lo asignado, lo que en términos porcentuales significa el 66.75% más de lo asignado para 2022.¹⁰
- Por su parte, la Comisión Federal de Electricidad tuvo un presupuesto aprobado de 210.9 mil millones de pesos con un incremento, hasta el momento, de 44.3 mil millones de pesos, para quedar con 255.2 mil millones (21.02% adicional a lo presupuestado).¹¹

En contraste a estos incrementos, también existen Secretarías y dependencias importantes que han sufrido reducciones presupuestales considerables como las siguientes:

- La Secretaría de Salud con un gasto aprobado de 83 mil 017.1 millones de pesos tuvo un decremento del 19.33% para quedar con 66 mil 970.6 millones de pesos.¹²
- La Secretaría de Educación Pública, de los 183 mil 900.1 millones de pesos aprobados, tuvo un decremento del 13.55% para quedar con 158 mil 973.5 millones de pesos.¹³
- Por su parte la Comisión Nacional de Derechos Humanos contaba con un gasto aprobado de 772.5 millones de pesos, mismo que tuvo un decremento del 13.15% para quedar con 670.9 millones de pesos.¹⁴

IV . En estas como en las administraciones anteriores, el reacomodo presupuestal ha servido para cumplir con los intereses políticos del Gobierno en turno dotando de recursos adicionales muy por encima de lo presupuestado, aún si esto representa la reducción de programas sociales y de obra pública de igual o mayor envergadura que los creados por el presidente.

De igual manera, existen 30 programas que tuvieron recortes mayúsculos, esto a pesar de la importancia que con la que cuentan, como es el caso del programa de Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral, del Instituto de Salud para el Bienestar, el cual ha sido el programa con mayor recorte, pues si contabilizamos el gasto catalogado como subsidios se tiene un recorte del 40% respecto a lo programado.¹⁵

Por su parte, dentro de los programas que no tuvieron asignación de recursos están el Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud¹⁶ y el Subsidio por Cáncer del El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.¹⁷

V . Las adecuaciones presupuestarias tienen su origen legal en el artículo 2 Fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual que 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”.

Sin embargo, dicha redacción no condiciona ni obliga a los ejecutores del gasto a que fundamenten de manera técnica como es que a través de las modificaciones presupuestales que se realizan permitirían un mejor cumplimiento de los programas.

Por otro lado, en el artículo 58, de la misma Ley, se definen los dos tipos de modificaciones que se podrán realizar: internas o externas. Las adecuaciones presupuestarias internas, “serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento. Las adecuaciones presupuestarias externas, “requerirán la autorización de la Secretaría” y definirá el tipo de las adecuaciones presupuestarias un “Catálogo de Adecuaciones” contenido en un “Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal”.

Y por su parte en el artículo 58 de la ley en cuestión establece cuando el Ejecutivo informará, “Cuando las adecuaciones presupuestarias 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”.

Es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá modificar el presupuesto con solo la condición de informar a la Cámara de Diputados, lo cual elimina cualquier contrapeso para que dicha Secretaría no utilice el presupuesto de manera discrecional.

No obstante esto último, y de acuerdo con un estudio de México Evalúa,¹⁸ “hay una tendencia a utilizar los recursos del Ramo 23 como premio o castigo político según afinidad con ciertos gobiernos locales y en periodos pre y electorales.”¹⁹

Por ello, la presente iniciativa tiene como objetivo lo siguiente:

1. Establecer mecanismos de contrapeso y control en materia hacendaria:²⁰

a. Se propone “eliminar la restricción de que la SHCP sólo debe reportar en sus Informes Trimestrales las adecuaciones presupuestarias equivalentes a 5% o más del total del ramo e, igualmente, hacer que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública [...] emita su aprobación a dichas modificaciones como un mecanismo de control ex post”.²¹

b. Se añade la obligación de justificar de manera técnica, las adecuaciones que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.²²

c. Se establece que las adecuaciones presupuestarias internas de las dependencias y entidades Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que se sometan “al escrutinio de la autoridad hacendaria y no quedar en la consideración exclusiva de las Oficialías Mayores”. Asimismo, se establece creación de un tope máximo a las cantidades que pueden trasladarse de un rubro a otro.²³

d. Se obliga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a que, durante la formulación de la Cuenta Pública, incluya “de manera pormenorizada los cambios en el presupuesto, con su correspondiente justificación [...] e, [identifique] la fuente de financiamiento de las adecuaciones”.²⁴

e. Se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá reportar las adecuaciones presupuestarias en los informes trimestrales. Asimismo, que la Auditoría Superior de la Federación emitirá opinión en el trimestre posterior a la entrega dichos informes trimestrales, a fin de vigilar el uso adecuado de las adecuaciones presupuestarias.²⁵

2. Regular el uso del presupuesto adicional o suplementario y que se rindan cuentas de manera más amplia sobre el mismo".²⁶

3. Fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, modificando los principios que ahora rigen su actuación",²⁷ para que ejerza un control simultáneo al ejercicio del gasto público.

Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Primero. Se añade un párrafo segundo al artículo 57, y, se adiciona un párrafo segundo, y, un párrafo séptimo, recorriendo los subsecuentes, al artículo 58; y, se reforma la fracción II del artículo 2, el primer párrafo del artículo 57, y, se reforman los párrafos tercero, cuarto y quinto, del artículo 58, todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 2. [...]:

I. [...]

II. Adecuaciones presupuestarias: 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 **sean aprobadas por la Cámara de Diputados y que cuenten con la justificación técnica que demuestre que dicha modificación ayudará a tener un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto;**

III. ... LVII.

[...].

Artículo 57. Los ejecutores de gasto deberán sujetarse a los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo, salvo que **la Cámara de Diputados apruebe las adecuaciones presupuestarias que les sean propuestas** en los términos que señala este Capítulo y los artículos 19, 20 y 21 de esta Ley.

La Cámara de Diputados deberá monitorear el cumplimiento del presupuesto aprobado y darle seguimiento al ejercicio de las adecuaciones presupuestarias.

Artículo 58. [...]:

I. ... III.

El posible mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, mediante las adecuaciones presupuestarias, deberán estar justificadas de manera técnica con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, y deberán ser evaluadas y analizadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, quien deberá emitir un dictamen de carácter público y, en su caso, su aprobación.

Las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias requerirán la autorización de la Secretaría, para lo cual el Reglamento establecerá el procedimiento correspondiente, un tope máximo a las cantidades que pueden trasladarse de un rubro a otro, así como el procedimiento para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.

Las adecuaciones presupuestarias internas de las dependencias y entidades requerirán la autorización de la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento.

Siempre que se proponga una adecuación presupuestaria, la Secretaría deberá rendir un informe técnico en el que se justifique la pertinencia de la adecuación y reportarlo en los informes trimestrales. La Auditoría Superior de la Federación emitirá opinión en el trimestre posterior a la entrega de dichos informes trimestrales, a fin de vigilar el uso adecuado de las adecuaciones presupuestarias. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública **deberá emitir un dictamen sobre la pertinencia de dichas adecuaciones. La Cámara de Diputados podrá modificar las propuestas de adecuaciones presupuestarias, con base en el dictamen que emita la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Toda adecuación presupuestaria, deberá someterse a la aprobación de la mayoría de los miembros presentes en el Pleno de la Cámara de Diputados.**

La Secretaría, durante la formulación de la Cuenta Pública, deberá incluir de manera pormenorizada los cambios en el presupuesto, con su correspondiente justificación, e identificar la fuente de financiamiento de las adecuaciones.

[...].

Artículo 59. Las entidades requerirán la **autorización de la Secretaría, y la consecuente aprobación por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública** , para realizar las siguientes adecuaciones presupuestarias externas:

I. ... II.

Artículo 60. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, a través de sus respectivas unidades de administración, podrán autorizar adecuaciones a sus respectivos presupuestos, **mismos que deberán ser aprobados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública**, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo, **dichas razones deberán estar justificadas de manera técnica**, y deberán emitir las normas aplicables. Dichas adecuaciones, incluyendo aquéllas comprendidas en el artículo 20 de esta Ley, deberán ser informadas al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, para efectos de la integración de los informes trimestrales y la Cuenta Pública.

Segundo. Se reforma el artículo 6, y el párrafo segundo de la fracción I del artículo 17, ambos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 6. La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera **simultánea** a cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado en su página de internet; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos internos de control.

Artículo 17. [...]:

I. [...].

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal **en curso** , sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. Una vez que le sea entregada la Cuenta Pública, podrá realizar las modificaciones al programa anual de las auditorías que se requieran y lo hará del conocimiento de la Comisión;

II. ... XXVIII.

Transitorio

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

Segundo. A la entrada en vigor del presente Decreto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con un

plazo de 60 días naturales para realizar las adecuaciones respectivas a su normativa.

Tercero. A la entrada en vigor del presente Decreto la Cámara de Diputados contará con un plazo de 60 días naturales para realizar las modificaciones correspondientes a su Reglamento.

Cuarto . A la entrada en vigor del presente Decreto, la Auditoría Superior de la Federación contará con un plazo de 60 días naturales para realizar las adecuaciones respectivas a su normatividad.

Notas

1. Núñez González, Leonardo, Presupuesto de Egreso Ficticio, Nexos, disponible: <http://www.nexos.com.mx/?p=31991> (consultado el 3 de marzo a las 12:00 horas).

2. Figueroa Neri, 2005: 21-27

3. Descifrando la Caja Negra del gasto, México Evalúa, 2016. Disponible en:

<http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-E VA-CAJANEGRA-VF.pdf> (consultado el 3 de marzo a las 15:59 horas).

4. Núñez González, Leonardo, Los recursos escondidos del Presupuesto, Animal Político, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2016/11/04/>

los-recursos-escondidos-del-presupuesto-2016/ (consultado el 3 de marzo, a las 16:00 horas).

5. Op. cit., Núñez González, Leonardo, supra nota 1.

6. “Gasto Programable Presupuestario 2022” Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022 Recuperado de: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2022/iit/02aefp/itapfp06_202202.pdf)

[docs/congreso/infotrim/2022/iit/02aefp/itapfp06_202202.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2022/iit/02aefp/itapfp06_202202.pdf)

7. “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022” Cámara de Diputados, 2021. Recuperado de:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf

8 Ibidem.

9. Ibidem.

10. Ibidem.

11. Ibidem.

12 Ibidem.

13 Ibidem.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

16. “Subsidio por cáncer ISSSTE Aportaciones a Seguridad Social”, Transparencia Presupuestaria, 2022

Recuperado de: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=19U004>

17. Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud, Transparencia Presupuestaria, 2022

Recuperado de: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=12U012>

18. “Arquitectura del Ramo 23”, México Evalúa, disponible en: <http://mexicoevalua.org/2018/02/27/arquitectura-del-ramo-23/> (consultado el 3 de marzo de 2018, a las 16:11 horas).

19. Op. cit., Jaime, Edna, supra nota 9.

20. Ídem.

21. Núñez González, Leonardo, Presupuesto de Egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la Cuenta Pública, disponible en: http://www.academia.edu/29298600/Presupuesto_de_Egresos_ficticio_el_gasto_real_del_gobierno_en_la_Cuenta_P%C3%BAblica (consultado el 3 de marzo de 2018, a las 17:00 horas).

22. Ibíd.

23. Ibíd.

24. Ibíd.

25. Ibíd.

26. El control del presupuesto, México Evalúa. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/2013/11/02/el-control-del-presupuesto/> (consultado el 3 de marzo de 2018, a las 16:51 horas).

27. Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 8 de septiembre de 2022

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)