



"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. CP2R2A.-981

Ciudad de México, 28 de junio de 2020

**DIP. ERASMO GONZÁLEZ ROBLEDO
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, los diputados Mario Delgado Carrillo y Pablo Gómez Álvarez, del Grupo Parlamentario Morena, presentaron Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo segundo del inciso c) de la fracción III del artículo 21 y el párrafo quinto del artículo 58 y se adiciona el mismo artículo 58 con un párrafo sexto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Atentamente

DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario



28 JUN 2020, se TURNÓ A LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

26
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 21 Y EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 58; Y SE ADICIONA EL MISMO ARTÍCULO 58 CON UN PÁRRAFO SEXTO; TODOS DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, EN MATERIA DE REGULACIÓN DE ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS

SEN. MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA,
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA COMISIÓN PERMANENTE
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
PRESENTE.

Quienes suscriben, **Mario Delgado Carrillo y Pablo Gómez Álvarez**, **diputados** integrantes del Grupo Parlamentario de Morena a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto (sometemos) a la consideración de esta soberanía la siguiente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 21 Y EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 58; Y SE ADICIONA EL MISMO ARTÍCULO 58 CON UN PÁRRAFO SEXTO; TODOS DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. La adecuación presupuestaria como instrumento para la eficiencia de la administración

El artículo 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece la posibilidad de que los ejecutores de gasto realicen adecuaciones presupuestarias que afecten los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo.

Dichas adecuaciones pueden responder a diversas causas:

1. La generación de excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19;
2. La generación de ingresos excedentes por parte de los poderes Legislativo y Judicial, así como los entes autónomos, conforme lo permite el artículo 20;
3. La disminución de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, bajo las reglas dispuestas en el artículo 21, y
4. Aquéllas que realicen dependencias y entidades buscando un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo y bajo las reglas que establece el artículo 58 y el Reglamento de la propia Ley.

Los supuestos 1 a 3 anteriores responden a requerimientos derivados de eventos que no fueron previstos al momento de la presupuestación, como son la generación de ingresos excedentes o la disminución de éstos conforme a lo estimados para el ejercicio.

En los supuestos que se desprenden del artículo 58 de la misma Ley el tema es distinto. En principio, dependen de la valoración y determinación de las propias dependencias y entidades, o bien, del titular del Ejecutivo Federal que, siendo su superior jerárquico, puede ordenar las adecuaciones. Pero, más específicamente, se trata de modificaciones al presupuesto aprobado que no se desprenden de factores contingentes o, al menos, no es su esencia el responder a una contingencia, sino que son requerimientos que surgen a partir de la normal evolución de las distintas etapas que se desarrollan entre la programación y la ejecución de gasto.

En ese sentido general, el esquema legal que regula las adecuaciones presupuestarias responde al hecho de que la administración de recursos requiere de cierta flexibilidad en el momento de su aplicación para adecuarlos a las diferencias que se generan entre el contexto y la forma en que fue éste diseñado y el contexto y la forma en presentes al momento de su ejecución.

Sin embargo, el uso intensivo, indiscriminado, opaco y escasamente justificado que se ha dado a ese instrumento durante las pasadas administraciones advierte de la necesidad de revisar ese marco jurídico, para que la regulación garantice que las adecuaciones presupuestarias se ciñan al objetivo para el que han sido concebidas: la eficaz ejecución de los programas, conforme a sus objetivos, bajo criterios que permitan consolidar una administración austera, honrada y eficiente.

2. Regulación legal y reglamentaria de las adecuaciones presupuestarias

El problema nace del texto legal y se profundiza con las disposiciones reglamentarias. De hecho, es el artículo 58 el que establece la regulación más relevante al definir los casos en que puede realizarse una adecuación, sus fines e impacto en la estructura presupuestal, los casos y autoridades que pueden autorizarla, así como los procedimientos y las formas de control.

Al respecto, dicho precepto establece como premisa necesaria de toda adecuación que vaya a enderezada a “un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades”.

Enseguida, el mismo artículo dispone el alcance que puede tener una adecuación en cuanto a la modificación de las estructuras presupuestarias, conforme a la clasificación en que se presenta y aprueba el propio presupuesto según el artículo 28. Así, toda adecuación presupuestaria deberá expresar la modificación de las estructuras:

- a) Administrativa, misma que mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables;
- b) Funcional y programática, misma que agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que corresponden a cada ejecutor de gasto y de acuerdo con los resultados que se

proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas;

c) Económica, misma que se expresa en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales, y

d) Geográfica, misma que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones.

Adicionalmente, el artículo 58 permite que una adecuación presupuestaria modifique los calendarios de presupuesto y que, con motivo de ésta, se registren ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.

Todo el contenido de dicho precepto es resumido por la definición de “Adecuaciones presupuestarias” establecida en la fracción II del artículo 2 de la Ley de Presupuesto, mismo que se expresa en los siguientes términos:

“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 permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto;”

Como se aprecia, ninguna de las disposiciones descritas permitiría la supresión de programas o el establecimiento de uno distinto a los aprobados en el Presupuesto.

Por otra parte, el propio artículo 58 de la Ley remite al Reglamento la regulación de las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría. También ordena que se disponga el procedimiento correspondiente. Por su parte, dicho precepto legal ordena que 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”. La diferencia es sustancial; se explicará adelante.

Por último, el artículo 58 establece un esquema de control de las adecuaciones presupuestarias. Conforme a su penúltimo párrafo:

“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. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.”

Además, en su último párrafo prohíbe expresamente 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; al Desarrollo Integral

de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y a la Atención a Grupos Vulnerables. Todo ello, salvo en los supuestos establecidos en la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con la opinión de la Cámara de Diputados.

El artículo 59 de la misma Ley realiza un listado exhaustivo de las adecuaciones presupuestarias externas que las dependencias podrán realizar sólo bajo autorización de la Secretaría, lo que supone que las no contenidas en la lista pueden ser realizadas sin dicha autorización. Entre aquellas se encuentran:

“I. En el caso de las entidades que reciban subsidios y transferencias:

- a) Traspasos de recursos de gasto de inversión y obra pública a gasto corriente;
- b) Traspasos que impliquen incrementar el presupuesto total regularizable de servicios personales de la entidad;
- c) Cambios a los calendarios de presupuesto no compensados;
- d) Las modificaciones que afecten los balances de operación primario y financiero;
- e) Las modificaciones a los subsidios que otorguen con cargo a recursos presupuestarios; y
- f) Las erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes.

II. En el caso de las entidades que no reciban subsidios y transferencias, respecto de las adecuaciones a que se refieren los incisos b), d) y f) anteriores.”

El artículo 60 sólo remite a la regulación propia la autorización de las adecuaciones que realicen los poderes Legislativo y Judicial, así como los entes autónomos.

Lo El descrito hasta aquí es todo el contenido del Capítulo III “De las Adecuaciones Presupuestarias” del TÍTULO TERCERO “Del Ejercicio del Gasto Público Federal” de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contempla, en su TÍTULO CUARTO “Del Ejercicio del Gasto Público Federal”, el CAPÍTULO III “De las Adecuaciones Presupuestarias”, en el cual se hace énfasis en la regulación de las adecuaciones externas que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Destaca, en principio, que el artículo 92 del Reglamento permite expresamente que las adecuaciones signifiquen la modificación de metas en los programas. Respecto de lo cual impone la obligación a la Secretaría de Hacienda de informar al Congreso en el Informe de Avance de Gestión Financiera, y en los informes trimestrales. Además, permite a las dependencias y entidades utilizar los ahorros que generen para aplicarlos a programas y proyectos de infraestructura mediante adecuaciones presupuestarias externas aprobadas por la

Secretaría de Hacienda. No establece expresamente si dichos programas y proyectos pueden ser adicionales a los aprobados en el Presupuesto, pero puede suponerse que así es, dado que los aprobados tienen cubierto sus requerimientos presupuestales.

Respecto de las adecuaciones externas que pueden realizar las dependencias sólo con autorización de la Secretaría de Hacienda, el Reglamento, en su artículo 93, establece una lista detallada en la que destacan:

1. Modificaciones a la estructura administrativa, cuando se realicen de un ramo a otro ramo
2. Modificaciones a las categorías de la estructura funcional y programática cuando:
 - a) Se incrementen las asignaciones del grupo de las funciones de gobierno;
 - b) Se reduzcan las asignaciones del grupo de las funciones de desarrollo social, y
 - c) Se trate de modificaciones a las asignaciones de los programas sujetos a reglas de operación, dentro de la categoría programática que corresponda;
3. Modificaciones a la estructura económica, cuando se realicen:
 - a) De gasto de capital a gasto corriente;
 - b) Por incrementos al presupuesto regularizable de servicios personales;

- c) De servicios personales a otros capítulos de gasto y viceversa;
 - d) Variaciones en las asignaciones de subsidios;
 - e) Afectaciones en las asignaciones de recursos a las entidades federativas;
 - f) Por incrementos o disminuciones a los conceptos de gasto de inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, pensiones y jubilaciones;
 - g) Afectaciones de programas y proyectos financiados con crédito externo;
 - h) Afectaciones en las asignaciones destinadas para servicios de comunicación social;
 - i) Afectaciones en las asignaciones destinadas a los programas y proyectos de inversión;
4. Modificaciones a los calendarios de presupuesto;
5. Ampliaciones líquidas al Presupuesto de Egresos derivadas de ingresos excedentes, así como las reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos, y
6. Modificaciones en servicios personales.

Como otro aspecto de relevancia, el reglamento establece el procedimiento a que deben sujetarse las adecuaciones externas ante la Secretaría de Hacienda; el procedimiento a que se sujetan las adecuaciones presupuestarias de las entidades, así como el

procedimiento para las adecuaciones en servicios personales. Su revisión carece de relevancia para el propósito de la presente iniciativa.

3. Margen de discrecionalidad que permite la Ley

Lo hasta aquí descrito constituye el marco regulatorio legal y reglamentario fundamental para el ejercicio de adecuaciones presupuestarias por parte de la Administración Pública Federal. De ello puede concluirse que, salvo algunas lagunas derivadas del reglamento, no existe disposición expresa que permita la supresión de programas, objetivos o metas programáticas aprobados en el Presupuesto, ni la creación de otros no contemplados en dicho Decreto.

Ello significa una restricción sustancial para salvaguardar la relación de colaboración entre poderes que implica el proceso constitucional y legal de presupuestación, así como el principio derivado del artículo 126 de la Constitución y reproducido por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conforme al cual no puede realizarse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior.

Aun así, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal encuentran amplio margen para el ejercicio de adecuaciones presupuestarias, partiendo de que no tienen limitación estricta respecto de los montos que pueden ser sujetos a modificación. Ello,

porque el artículo 58 de la ley revisada únicamente impone la obligación de informar sobre las adecuaciones cuándo éstas superan, en una sólo ocasión o de forma acumulada, el 5% del presupuesto total de un ramo o una entidad.

Pero dicha obligación ya está contemplada, en general, en el deber de presentar los informes trimestrales, mismos que, conforme ordena el artículo 107, fracción I, inciso b), sub inciso iii), de la misma Ley deben contener, entre otros datos relevantes:

“iii) La evolución del gasto público, incluyendo el gasto programable y no programable; su ejecución conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los principales resultados de los programas y proyectos. Asimismo, se incorporará la información relativa a las disponibilidades de los ejecutores de gasto, así como de los fondos y fideicomisos sin estructura orgánica;”

Pero una vez superada la cifra equivalente a ese 5% y actualizada la obligación de incorporar esa información a los informes trimestrales, no hay un monto máximo respecto del gasto total que limite al Ejecutivo en la realización de adecuaciones, más allá de restricciones específicas para modificar determinados rubros presupuestarios, como la establecida en el último párrafo del artículo 58, descrita con antelación.

Lo anterior mantiene abierta la posibilidad de que el Ejecutivo Federal, por vía de las distintas dependencias, modifique sustancialmente el Presupuesto aprobado sin que se realice procedimiento alguno de

discusión, modificación y aprobación por parte de la Cámara de Diputados del Congreso, lo que supone una excepción a la relación de colaboración entre poderes propia del proceso de presupuestación.

4. Uso discrecional de las adecuaciones presupuestarias

Al respecto, los datos relativos a la modificación del Presupuesto por parte de las últimas administraciones son reveladores.

De hecho, desde 2012, todos los años han reportado modificaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados. Incluso, en algunos años ha presentado incrementos en el presupuesto ejercido superiores a un dígito.

Si se suman 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 3.3 billones de pesos más. Entonces, se vuelve preocupante la cantidad de recursos públicos que se ha gastado de manera arbitraria por el Ejecutivo Federal con sólo la puesta en conocimiento y la posible opinión no vinculante de una comisión de la Cámara de Diputados.

Considerando únicamente el año de 2015, el Ejecutivo Federal realizó ampliaciones y reducciones del Presupuesto de Egresos por un monto total de 1,5 billones de pesos, equivalente a 8.2% del PIB corriente de ese año. La diferencia entre el gasto público modificado y aprobado de este año fue de 7.45%.

Pero 2015 no fue el año de mayor monto presupuestario objeto de adecuaciones. En 2016 el presupuesto modificado ascendió a casi 16%, en 2017 llegó a casi 11% y para 2018 se modificó en un 8%. En todos esos años, la modificación tiene como fuente la ampliación de recursos presupuestarios, pero en todos se realizaron adecuaciones que implicaron tanto reducciones como ampliaciones. La siguiente tabla da muestra de lo antes dicho:

Modificaciones al Presupuesto de Egresos 2009-2018
Poder Ejecutivo
(Millones de Pesos)

Ejercicio	Aprobado	Modificado	Diferencia	Dif%	Ampliaciones	Reducciones
2009	2,227,128.02	2,237,001.85	9,873.83	0.44	437,670.17	427,796.35
2010	2,315,054.50	2,413,314.54	98,260.04	4.24	435,157.07	336,897.03
2011	2,495,832.03	2,653,470.84	157,638.80	6.32	503,341.71	345,702.91
2012	2,678,579.06	2,821,610.62	143,031.56	5.34	474,945.77	331,914.21
2013	2,865,104.90	3,058,628.57	193,523.68	6.75	631,507.41	437,983.74
2014	3,245,407.84	3,336,769.09	91,361.25	2.82	455,112.78	363,751.53
2015	3,407,839.87	3,661,877.54	254,037.67	7.45	913,949.66	659,911.99
2016	3,551,323.17	4,118,329.67	567,006.49	15.97	1,355,853.64	788,847.15
2017	3,674,562.98	4,065,128.92	390,565.94	10.63	763,269.25	372,703.31
2018	3,961,193.46	4,289,616.86	328,423.41	8.29	808,549.71	480,126.30

Fuente: Cuentas Públicas 2009-2018, SHCP.

Esos montos dan cuenta de la enorme discrecionalidad que tiene el Ejecutivo Federal para realizar adecuaciones presupuestarias, sean o no derivadas de mayores ingresos a los esperados en la estimación presupuestaria.

El problema, entonces, se centra en la carencia de límites respecto de la cuantía de recursos que puede ser sujeta a modificación respecto

de lo aprobado en el Presupuesto de Egresos. Ese límite es importante para mantener vigente el principio de separación y colaboración de poderes en materia de presupuestación, dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal. Y es necesario también para mantener viable, con la flexibilidad requerida, el ejercicio del gasto público que se enfrenta a diferencias contextuales respecto del momento de la proyección presupuestaria.

Al respecto, la fracción IV del artículo 74 constitucional establece en forma estricta el procedimiento para la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que comprende a grandes rasgos: la presentación de la iniciativa por el Ejecutivo Federal en un plazo específico y las excepciones a éste; la potestad de aprobación por la Cámara de Diputados, incluyendo las necesarias etapas procesales de examen y discusión y la posibilidad de modificación del proyecto originalmente enviado por el Ejecutivo; el requisito de aprobación de la Ley de Ingresos en forma previa al decreto de Presupuesto, así como el balance que debe prevalecer en todo momento entre ingresos y egresos. Al mismo tiempo, el artículo 75 de la Carta Magna establece que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, "no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley".

Es decir, el Presupuesto de Egresos resulta de uno de los diversos procesos de colaboración entre poderes federales contenidos en la Constitución, lo que significa un distintivo del principio de separación

entre ramas del poder público en nuestro país, la cual se establece en el artículo 49. No es que los poderes ejerzan sus potestades sin contacto o implicación alguna de los otros, sino que en numerosas ocasiones lo hacen desde el ámbito de sus propias potestades constitucionales y legales, pero interactuando con los otros. Por ello, con razón, la doctrina suele referirse al principio de separación y colaboración entre poderes, como uno solo.

Entonces, se entiende que cuando uno de los poderes ejerce sin considerar al otro en una potestad que constitucionalmente le corresponde en un proceso de interacción, se quebranta tanto el principio de colaboración como el de separación, lo que resulta grave.

El acto por el cual el Poder Ejecutivo realiza una modificación al Presupuesto de Egresos de tal magnitud que permita considerar que se ha realizado una alteración significativa de montos, programas o destinos de los recursos públicos aprobados por el Legislativo, transgrede la voluntad soberana y representativa de este poder e implica, por lo tanto, una violación al principio de separación y colaboración entre ambos poderes. La cuestión sigue siendo ¿de qué magnitud podría ser la modificación presupuestal que genere tal efecto?

En la aplicación de los recursos presupuestarios, si bien es indispensable sujetarse a programas, objetivos, metas y acciones, entre otras determinantes elaboradas con anterioridad y bajo un esquema de estimaciones y proyecciones, también es menester contar

con una flexibilidad en función de que el contexto en el que se desarrolla la administración no es estático, sino que está sujeto a una continua evolución. Un cambio de contexto puede provocar que la aplicación de los recursos en la forma estricta en que fueron programados sea imposible, ineficaz, ineficiente o no reporte las mejores condiciones económicas para el Estado.

En este punto, más allá de recordar que ni siquiera los servidores públicos del más alto nivel están obligados por el derecho a realizar lo imposible, conviene advertir los parámetros que ordena el artículo 134 constitucional, en su párrafo primero, como garantes de la buena administración:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía**, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

La eficiencia, la eficacia y la economía son términos jurídicos que admiten, en principio, la determinación de variaciones en la forma y montos en que se puede ejercer una partida presupuestaria, para que, estando conforme con las variables contextuales presentes en el momento del gasto, dichos parámetros constitucionales se actualicen en mejor medida. Tal es la flexibilidad requerida en el ejercicio presupuestal misma que, como se aprecia, no es arbitraria, sino que está sujeta a parámetros que exigen una mejora en los resultados del ejercicio a partir del gasto modificado.

5. Esquema excepcional de adecuación presupuestaria frente a la caída de los ingresos

La propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece un esquema especial de adecuación presupuestaria que permite al Estado encarar la caída en los ingresos de diversas fuentes a partir de varios mecanismos preestablecidos en la Ley.

El artículo 21 de la Ley, específicamente en el caso de su fracción III, contempla la posibilidad de que el Ejecutivo realice reducciones a las asignaciones presupuestales de dependencias y entidades, cuando los mecanismos de compensación no han sido suficientes para solventar una disminución en los ingresos por impuestos. Y contiene una delimitación cuantitativa después de la cual procede un medio de control parlamentario: conforme al inciso c) de la propia fracción III,

“c) En el caso de que la contingencia sea de tal magnitud que represente una reducción equivalente a un monto superior al 3 por ciento de los ingresos por impuestos a que se refiera el calendario de la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal enviará a dicha Cámara en los siguientes 15 días hábiles a que se haya determinado la disminución de ingresos, el monto de gasto a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad.

La Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en un plazo de 15 días hábiles a partir de la recepción de la propuesta, analizará la composición de ésta, con el fin de proponer, en su caso, modificaciones a la composición de la misma, en el marco de las disposiciones generales aplicables. El Ejecutivo Federal, con base en la opinión de la Cámara, resolverá lo conducente de acuerdo a las

prioridades aprobadas en el presupuesto informando de ello a la misma. En caso de que la Cámara no emita opinión dentro de dicho plazo, procederá la propuesta enviada por el Ejecutivo Federal.”

Como se aprecia, en el caso extremo, cuando la necesidad de reducción presupuestaria supera el 3% respecto del total de ingresos por impuestos que fue programado, el inciso c) de la misma fracción III dispone que el Ejecutivo Federal enviará a la Cámara de Diputados, dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquél en que se haya determinado la disminución de ingresos, “el monto de gasto a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad”.

El mismo artículo 21 encomienda a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública analizar la composición de la reducción propuesta por el Ejecutivo a fin de que, en un plazo de 15 días hábiles a partir de su recepción, *proponga*, en su caso, modificaciones a dicha composición.

Tales propuestas de modificación, de emitirse, serían la base para que el Ejecutivo Federal resolviera lo conducente de acuerdo a las prioridades aprobadas en el presupuesto e informando de su resolución a la propia Cámara.

La disposición analizada no establece, como se aprecia, un límite expreso para la aplicación de reducciones, a pesar de que indica como un referente la magnitud de la caída de los ingresos. Tampoco se contemplan modalidades sobre la composición de las reducciones que

se pueden realizar y el impacto programático que éstas pueden tener respecto de lo aprobado en el Presupuesto de Egresos, más allá de las prohibiciones expresas para realizar reducciones a ciertos programas considerados como prioritarios por el último párrafo del artículo 58.

Tal procedimiento es también una alteración de la relación de colaboración que deben observar los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de presupuestación. Si bien, en el supuesto que comprende la disposición analizada, la reducción presupuestaria está urgida por una condición real de disminución de ingresos, la adecuación presupuestaria que genera puede significar una modificación sensible del proyecto originalmente analizado, discutido y aprobado por la Cámara de Diputados, sea en su orientación general o en sus programas, metas y objetivos.

Esto nos motiva a buscar un esquema que permita conciliar la necesidad de la reducción presupuestaria que se deriva de una menor captación de ingresos por impuestos, pero que recupere la potestad de la Cámara de Diputados para la definición de modificaciones sustanciales del Presupuesto originalmente aprobado.

6. Proyecto de reforma

¿Cuál es el monto máximo de las adecuaciones presupuestarias que puede realizar directamente el Ejecutivo Federal en función de esa necesaria flexibilidad en el ejercicio, sin que pueda considerarse que

se ha quebrantado el principio de separación y colaboración entre poderes en materia presupuestaria? ¿Cuáles son los límites de naturaleza diversa que promueven el respeto de ese espíritu de colaboración inherente a nuestro sistema constitucional?

Como norma primaria, nuestro proyecto contempla la determinación de un límite cuantitativo, un monto presupuestal estricto dentro del cual el Ejecutivo pueda realizar adecuaciones presupuestarias sin la intervención del Congreso, por vía de sus dependencias y entidades. Es decir, un ámbito de flexibilidad en el ejercicio presupuestal, conforme lo requirieran las distintas circunstancias surgidas de la actividad gubernamental. Dicho monto se establece usando como referente dos formas de agrupación de los recursos presupuestarios: el ramo administrativo y la entidad. Ambas formas están ya determinadas en la Ley, se encuentran plenamente asimiladas en ejercicio cotidiano de la Administración Pública Federal y, además, permiten delimitar de mejor manera las necesidades de modificación del presupuesto.

La delimitación cuantitativa es también un esquema presente en la Ley. En diversos artículos se establecen límites definidos en cantidad de recursos que dan origen a la ejecución de diversos procesos presupuestarios. Así, por ejemplo, el artículo 19 establece mecanismos para distribuir el gasto de los recursos excedentes que se obtengan durante el ejercicio, delimitando una serie de montos, después de los cuales los recursos se dirigen a uno u otro destino.

Es también el caso del artículo 21, en el que se delimitan diversos montos relacionados con la caída de los ingresos públicos y las diversas posibilidades de respuesta que tiene el Ejecutivo, como la compensación con algunos fondos o la disminución de asignaciones para las dependencias y entidades.

Pues bien, ubicamos como una medida adecuada para el ejercicio libre de adecuaciones presupuestarias un monto equivalente al 4% del gasto programable total aprobado para el año en curso, entendiendo como dicho gasto lo que expresamente define la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la fracción XXVII de su artículo 2:

“Gasto programable: las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población”.

Tras pasado ese límite, ya sea mediante una sola adecuación presupuestaria o por diversas que se hubieran acumulado durante el ejercicio, las modificaciones deberían realizarse mediante un procedimiento de colaboración entre poderes que responda al espíritu del proceso de presupuestación ordenado por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución. Es decir, mediante un proceso legislativo que inicie el Ejecutivo al remitir a la Cámara de Diputados un proyecto de reformas para ser examinado, discutido y, en su caso, aprobado o modificado por ese órgano legislativo federal.

Terminaría así la discrecionalidad con que se ha realizado la modificación del Presupuesto de Egresos por el Poder Ejecutivo, pero

sin imponer una perjudicial rigidez en el ejercicio del gasto público que inhibiera la posibilidad del Ejecutivo de buscar formas eficaces, eficientes y económicas para el cumplimiento de los objetivos trazados en el Presupuesto de Egresos.

Esta reforma iniciaría una nueva época en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales en torno del proceso de presupuestación desarrollado en la ley, mediante una aplicación plena del sentido en que se expresa nuestra Constitución Política.

No obviamos que el artículo 58 dispone ya de un mecanismo de control parlamentario sobre el ejercicio de adecuaciones presupuestarias. En su párrafo cuarto, se ordena:

“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. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.”

El presente proyecto conserva dicho medio de control, el cuál conviviría sin contratiempos con el esquema ahora propuesto de aprobación de la reforma presupuestaria por la Cámara, ya que, por un lado, dicho medio de control es una adecuación que estrictamente modifica un segmento menor de un ramo o entidad del presupuesto, lo que no conlleva necesariamente a una variación del 4% respecto del gasto programable total presupuestado y, por otro lado, porque de llegar a este nivel, así fuera por una modificación o por la acumulación

de diversas, se actualizaría el supuesto desencadenante del procedimiento de reforma presupuestal que proponemos.

La conservación de una limitante ya presente en la Ley continuará complementando el esquema de regulación que se propone: nos referimos a la prohibición expresa que establece el propio artículo 58, en su último párrafo, que no permite la reducción de recursos a determinados programas considerados prioritarios y muy especiales por el Legislador Federal.

Ahora bien, la reforma al artículo 58 constituiría el caso general en la Ley en materia de adecuaciones presupuestarias. Pero existe ya un caso particular o de excepción en el mismo ordenamiento. Se trata del artículo 21, aludido antes, y los diversos criterios y procedimientos que establece para que la Federación pueda hacer frente a la caída en las percepciones fiscales.

Como se analizó antes, al actualizarse una caída del ingreso que obligue a una reducción presupuestaria equivalente a más del 3 por ciento de los ingresos por impuestos programados, se inicia un procedimiento de control parlamentario necesario para que el Ejecutivo pueda realizar los ajustes.

Sin embargo, dicho control únicamente implica la emisión de propuestas de modificación por parte de un órgano legislativo interno de la Cámara de Diputados, la Comisión de Presupuesto, mismas que

no serían sancionadas por el Pleno de la Cámara y que tampoco serían vinculantes para el Ejecutivo, sino únicamente orientadoras.

Así, el inciso c) de la fracción III del artículo 21 contempla un caso de excepción por contingencia que genera la necesidad de adecuaciones presupuestarias en forma de reducciones a los montos asignados a dependencias y entidades. Por ello, y para dotar de congruencia a dicho caso de excepción con la regla general contenida en la reforma al artículo 58 que proponemos, es que consideramos que la propuesta de composición de las reducciones presupuestales que remitiría el Ejecutivo a la Cámara debe convertirse en un proyecto de reforma que pueda ser analizado, discutido y, en su caso, aprobado por la Cámara de Diputados, recuperando así a plenitud la relación de colaboración entre poderes que debe prevalecer en la definición del Presupuesto de Egresos, conforme ordena la norma constitucional.

Creemos, por último, que es relevante conservar la *afirmativa ficta* que ya contiene el artículo 21, pues es indispensable que el Ejecutivo tenga las herramientas, de cualquier forma, para responder con oportunidad a las contingencias que puedan presentarse en cuanto a la rebaja de los ingresos presupuestales y sus inevitables repercusiones en el gasto. Esta sería una situación de extrema urgencia en la que no podría la Cámara soslayar la disminución de ingresos por impuestos. Ahora bien, en esta situación no sería conveniente crear una nueva norma que permitiera que la falta de resolución de la Cámara dejara igual el presupuesto de Egresos porque tal cosa sería imposible de ejecutar ya que no existiría ingreso

suficiente para cubrir el gasto originalmente aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por tanto, la *afirmativa ficta* sale al paso de la hipótesis de que la Cámara ignore el proyecto del Ejecutivo cuando estén disminuyendo los ingresos por impuestos. Es una situación diferente a la que, según la presente iniciativa de adición del artículo 58, el Ejecutivo envía a la Cámara un proyecto de reformas al Presupuesto de Egresos, frente al cual la Cámara dispondría de 15 días para resolver, pero no se estima necesario establecer la *afirmativa ficta* porque la eventual falta de resolución de la Cámara sería una especie de desaprobación, mientras que el Ejecutivo podría seguir ejecutando el Presupuesto vigente, a diferencia de cuando el ingreso hubiera disminuido en términos del vigente artículo 21 de la misma ley.

El proyecto de reformas que se propone es el siguiente en tabla comparativa:

TEXTO VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<p>Artículo 21.- En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá aplicar las siguientes normas de disciplina presupuestaria:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p>	<p>Artículo 21. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p>

a) (...)

b) ...

c) En el caso de que la contingencia sea de tal magnitud que represente una reducción equivalente a un monto superior al 3 por ciento de los ingresos por impuestos a que se refiera el calendario de la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal enviará a dicha Cámara en los siguientes 15 días hábiles a que se haya determinado la disminución de ingresos, el monto de gasto a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad.

La Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en un plazo de 15 días hábiles a partir de la recepción de la propuesta, analizará la composición de ésta, con el fin de proponer, en su caso, modificaciones a la composición de la misma, en el marco de las disposiciones generales aplicables. El Ejecutivo Federal, con base en la opinión de la Cámara, resolverá lo conducente de acuerdo a las prioridades aprobadas en el presupuesto informando de ello a la misma. En caso de que la Cámara no emita opinión dentro de dicho plazo, procederá la propuesta enviada por el

a) (...)

b) ...

c) ...

La Cámara de Diputados, en un plazo de 15 días **naturales** a partir de la recepción **del proyecto enviado por el Ejecutivo**, analizará la composición de **la reducción**, con el fin de **aprobar la reforma del Presupuesto de Egresos**. Si el Congreso estuviera en receso, la **Comisión Permanente convocará sin demora a la Cámara a sesiones extraordinarias**. El Ejecutivo Federal, con base **en el decreto** de la Cámara, resolverá lo conducente **en**

<p>Ejecutivo Federal.</p> <p>...</p>	<p>materia administrativa de acuerdo a las prioridades aprobadas en el presupuesto informando de ello a la misma. En caso de que la Cámara no emita resolución dentro de dicho plazo, procederá la propuesta enviada por el Ejecutivo Federal.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 58. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>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 mediante resolución de la Cámara de</p>

<p>Sin correlativo.</p>	<p>Diputados.</p> <p>Cuando las adecuaciones presupuestales, de una sola vez o en forma acumulada, representen en conjunto más del 4 por ciento del gasto programable total aprobado para el año en curso, el Ejecutivo deberá presentar un proyecto de reformas del Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, la cual dispondrá de 15 días naturales, a partir de la recepción del mismo, para expedir el decreto. Si el Congreso estuviera en receso, la Comisión Permanente convocará de inmediato a la Cámara a sesiones extraordinarias.</p>
	<p style="text-align: center;">TRANSITORIOS</p> <p>PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>SEGUNDO. Las adecuaciones realizadas por el Ejecutivo al Presupuesto de Egresos del año de 2020 conforme al texto de la ley vigente con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto mantendrán su validez.</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de:

DECRETO

Artículo único: Se reforman el párrafo segundo del inciso c) de la fracción III del artículo 21 y el párrafo quinto del artículo 58; y se adiciona el mismo artículo 58 con un párrafo sexto; todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

I. ...

II. ...

III. ...

a) (...)

b) ...

c) ...

La Cámara de Diputados, en un plazo de 15 días **naturales** a partir de la recepción **del proyecto enviado por el Ejecutivo**, analizará la composición de la **reducción**, con el fin de **aprobar la reforma del Presupuesto de Egresos**. Si el Congreso estuviera en **receso**, la **Comisión Permanente convocará sin demora a la Cámara a sesiones extraordinarias**. El Ejecutivo Federal, con base en el **decreto** de la Cámara, resolverá lo conducente **en materia administrativa** de acuerdo a las prioridades aprobadas en el presupuesto informando de ello a la misma. En caso de que la Cámara no emita **resolución** dentro de dicho plazo, procederá la propuesta enviada por el Ejecutivo Federal.

...

Artículo 58.

I. ...

II. ...

III. ...

...

...

...

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 **mediante resolución de la Cámara de Diputados.**

Cuando las adecuaciones presupuestales, de una sola vez o en forma acumulada, representen en conjunto más del 4 por ciento del gasto programable total aprobado para el año en curso, el Ejecutivo deberá presentar un proyecto de reformas del Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, la cual dispondrá de 15 días naturales, a partir de la recepción del mismo, para expedir el decreto. Si el Congreso estuviera en receso, la Comisión Permanente convocará de inmediato a la Cámara a sesiones extraordinarias.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Las adecuaciones realizadas por el Ejecutivo al Presupuesto de Egresos del año de 2020 conforme al texto de la ley vigente con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto mantendrán su validez.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 25 de junio de 2020.

SUSCRIBEN

DIP. PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ


DIP. MARIO DELGADO CARRILLO