

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 58 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LAS MODIFICACIONES Y EL DESTINO DE LOS RECURSO PÚBLICOS.

Fernando Manzanilla Prieto, Diputado Federal del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fracción I del numeral 1 del artículo 6 y 77, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del Pleno de esta soberanía la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en materia de transparencia en las modificaciones y el destino de los recursos públicos**, al tenor de la siguiente:

CONSIDERACIONES

Todo gobierno planea su gasto con el firme objetivo de atender las necesidades ciudadanas para generar bienestar a la sociedad y aunque eso podría parecer ajeno a la ciudadanía en general, la realidad es que las familias también realizan una planeación presupuestal todos los días para definir como se gastará el dinero que han traído a casa. Aunque a veces quisieramos que esa planeación no sufriera modificaciones normalmente las tiene y tenemos que reajustar los montos destinados.

Lo mismo ocurre en los gobiernos; de acuerdo a la organización México Evalúa ¹ en su estudio Descifrando la Caja Negra, el presupuesto aprobado en nuestro país por el Legislativo, sufre adecuaciones importantes durante su ejercicio; sí bien en todo el mundo ocurre algo similar, aquellos con mejores prácticas, realizan estos ajustes con marcos normativos claros y específicos que establecen reglas claras lo que genera ciclos de gasto evaluables para verificar su impacto.

¹ Descifrando la caja negra, México Evalúa; 2014 http://mexicoevalua.org/numerosdeerario/content-documentos/Descifrando_caja_negra.pdf

El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)² establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en su fracción 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.”

No obstante, el presupuesto que se aprueba en el Poder Legislativo se va ajustando en cada una de los Ramos del Presupuesto (*por citar un ejemplo, las Secretarías de Estado*), durante el desarrollo del ejercicio, es decir, sobre lo aprobado por los legisladores, la Administración Pública realiza modificaciones.

En dichas modificaciones, se pueden hacer ampliaciones o recortes, sin establecimiento de límites; esto representa una carencia significativa en términos de mecanismos de rendición de cuentas en la ejecución del presupuesto.

De acuerdo a lo expuesto por el Dr. José Roldán Xopa, respecto a la actividad de la administración pública, en un Estado de Derecho, la administración está sujeta al ordenamiento, eso es ya un postulado consolidado culturalmente. No obstante, el ordenamiento no configura una administración automática que obedece o ejecuta instrucciones. La previa programación jurídica es mucho más compleja. La actuación, comprende aspectos de sujeción positiva, incluso negativa de la Ley. Pero, sumamente importante, también comprende ámbitos de adecuación y de

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf

decision propia de la administración. La flexibilidad y adaptabilidad de la actuación al entorno que se presenta es inevitable, incluso necesaria.³

En la publicación antes citada, también se hace referencia a que la discrecionalidad tiene una función que no es solamente inevitable sino necesaria de cara a la realidad, y lo señala de la siguiente manera:

[...] la discrecionalidad administrativa tiene su función y justificación propia en el Estado de Derecho, puesto que atañe a los elementos de oportunidad y a las valoraciones técnicas que concurren en una gran parte de las actuaciones de la Administración y que no son reductibles a un proceso lógico de interpretación y aplicación de las normas.

En este caso, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en el artículo 2, define las modificaciones presupuestarias 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, que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.”

En el ejercicio fiscal, los entes ejecutores de gasto tienen la atribución de modificar sus presupuestos originales aprobados por la H. Cámara de Diputados, la cual se establece en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)⁴ y en su Reglamento (RLFPRH)⁵; sin embargo, no existe un marco normativo donde se establezcan los lineamientos para ejercer esta facultad de modificación al presupuesto previamente aprobado por la Cámara de Diputados.

“De acuerdo a un documento publicado por la OCDE (2004) referente a las mejores prácticas presupuestarias, se indica que debe existir claridad y precisión

³ Derecho Administrativo; Roldán Xopa, José; 2008, pp. 272-274.

⁴ Ley Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_191119.pdf

⁵ Reglamento de la Ley Federal De Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
<https://www.inali.gob.mx/pdf/reglamento-LFPRH.pdf>

en la normatividad para establecer qué capacidades tiene el Poder Legislativo para aprobar el presupuesto y cuáles tiene el Poder Ejecutivo para modificarlo durante su ejecución”⁶

En la Tabla 1 es posible identificar los porcentajes de variación respecto del monto aprobado, con el realmente ejecutado, en promedio fue de 6.9 por ciento dentro del periodo de análisis el comprende el periodo de 2006 a 2019⁷.

Cabe señalar que la mayor variación se dio en el ejercicio de 2006, donde fue un presupuesto de 1,973,500.00, y el presupuesto ejercido que fue de 2,255,124.30, lo cual muestra una diferencia de más de 281 mil pesos, es decir, 14.27 por ciento de diferencia entre ambos montos.

Tabla 1. Variación de presupuesto aprobado y presupuesto ejercido, 2006 – 2019.

GASTO NETO TOTAL 2006-2019^{1/}				
Año	Aprobado	Observado	Diferencia	Porcentaje
2006	1,973,500.00	2,255,124.30	281,624.30	14.27 %
2007	2,260,412.50	2,482,974.10	222,561.60	9.85 %
2008	2,569,450.20	2,865,297.50	295,847.30	11.51 %
2009	3,045,478.60	3,091,576.80	46,098.20	1.51 %
2010	3,176,332.00	3,333,552.70	157,220.70	4.95 %
2011	3,438,895.50	3,629,849.90	190,954.40	5.55 %
2012	3,706,922.20	3,923,000.00	216,077.80	5.83 %
2013	3,956,361.60	4,218,261.82	261,900.22	6.62 %
2014	4,467,225.80	4,556,699.10	89,473.30	2.00 %
2015	4,694,677.40	4,880,639.65	185,962.25	3.96 %
2016	4,763,874.00	5,415,010.06	651,136.06	13.67 %
2017	4,888,892.50	5,269,787.99	380,895.49	7.79 %
2018	5,279,667.00	5,578,290.36	298,623.36	5.66 %
2019	5,838,059.70	6,031,664.24	193,604.54	3.32 %

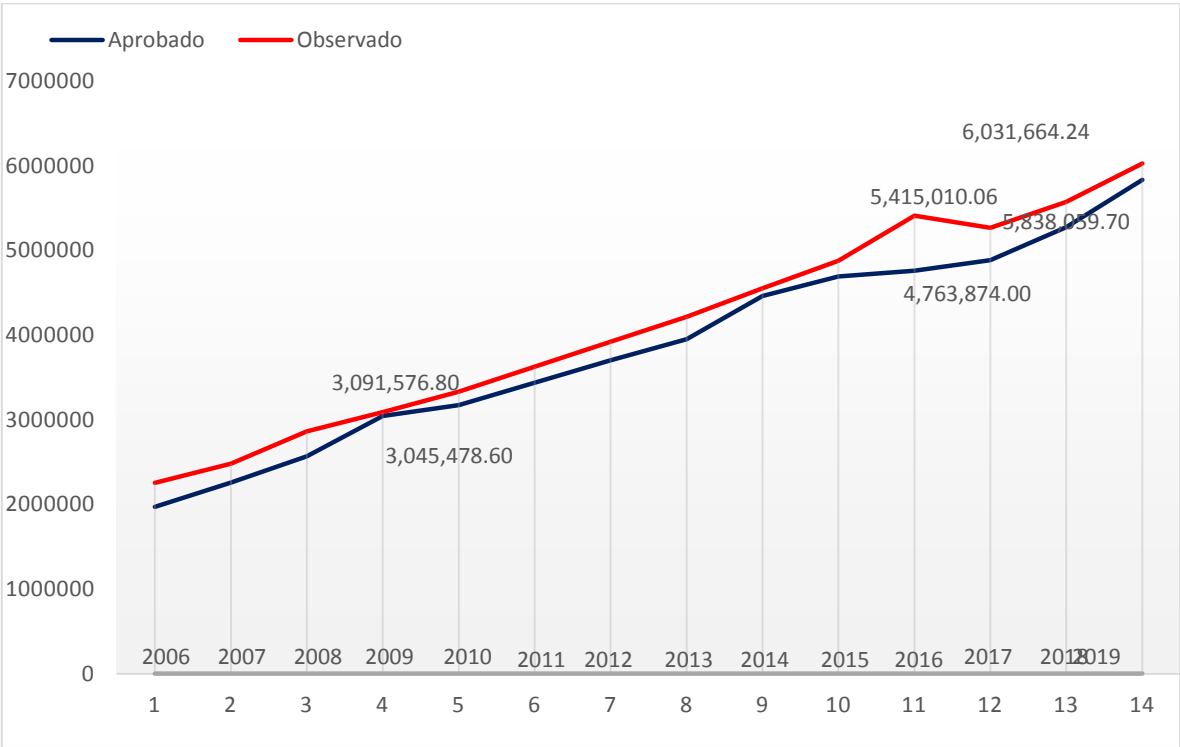
1/ Informes trimestrales SHCP

⁶ OCDE. 2004. Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?

⁷ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública: 2006-2019: finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

En promedio, las diferencias entre lo aprobado y lo observado, se encuentran alrededor de los \$247 mil 998.5 millones de pesos, que en conjunto en el periodo de análisis (2006-2019) suman \$3.4 billones de pesos.

Gráfica 1. Gasto Neto Total, 2006 – 2019.



La LFPRH prevé adecuaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal cuando se detecta que el gasto aprobado pueda afectar al balance (*ingreso*) público y, asimismo, permite llevar a acabo adecuaciones si estas promueven un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades paraestatales.

Sin embargo, la regulación establecida en la LFPRH es insuficiente porque no se reglamentan las adecuaciones que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El problema no son los ajustes, si no la manera en que se llevan a cabo y la poca transparencia y justificación del destino del gasto público; a los legisladores solo

se les informa cuando ya se realizaron los ajustes al presupuesto y no se les consulta de manera previa y tampoco se les justifica o acredita de manera clara.

Los vacíos normativos en materia de adecuaciones presupuestarias promueven la inexistencia de mecanismos para fomentar la transparencia, escrutinio y rendición de cuentas.

El artículo 58 de la LFPRH establece que:

“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 del que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales”.

Por lo que se observa, las adecuaciones superiores al 5 por ciento se consideran evidentes y susceptibles de informar, sin embargo, la normatividad no especifica qué información se debe adjuntar o acompañar sobre estas adecuaciones.

En este contexto, es insuficiente la información sobre las adecuaciones que se encuentran en los informes trimestrales; en este sentido, la ciudadanía no puede conocer los cambios en el gasto.

Por ello, se requiere que la LFPRH precise que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados realice revisiones de estas modificaciones y no solo emita opiniones voluntarias.

A esta problemática, le podemos adicionar que hasta finales de año y en la emisión de la Cuenta Pública se pueden observar estos cambios sin más información al respecto.

Para dar cuenta con el proceso de dictamen con mayor facilidad, se adjunta el siguiente comparativo:

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Texto Vigente	Propuesta de Reforma
<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. Modificaciones a las estructuras:</p> <p>a) Administrativa; b) Funcional y programática; c) Económica; y d) Geográfica.</p> <p>II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y</p> <p>III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.</p> <p>El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.</p> <p>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.</p> <p>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.</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. Modificaciones a las estructuras:</p> <p>a) Administrativa; b) Funcional y programática; c) Económica; y d) Geográfica.</p> <p>II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y</p> <p>III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.</p> <p>El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.</p> <p>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.</p> <p>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, destacando las causas y motivos que propiciaron la adecuación para mejorar el cumplimiento de los objetivos de los programas. Con base en esta</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>información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública deberá revisar y emitir opinión sobre dichas adecuaciones.</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>
--	--

Por lo anteriormente expuesto, pongo a consideración de esta soberanía el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 58 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

ÚNICO: Se reforma el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

***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:*

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.

El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.

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.

*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, **destacando las causas y motivos que propiciaron la adecuación para mejorar el cumplimiento de los objetivos de los programas.** Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública **deberá revisar y emitir opinión** sobre dichas adecuaciones.*

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 el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a ___ de _____ de 2020.

A T E N T A M E N T E,

**FERNANDO MANZANILLA PRIETO
DIPUTADO FEDERAL**