

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Carlos Lomelí Bolaños, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que suscribe, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 y el inciso h del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conforme a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **Planteamiento del problema, argumentos y fundamentación legal**

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74, fracción IV, primer párrafo, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la siguiente:

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.

La participación de los diputados en la función presupuestal y contributiva, además de los argumentos de orden constitucional, tiene un fundamento eminentemente republicano, pues al ser los diputados los representantes directos de los ciudadanos, la imposición de las contribuciones para cubrir el gasto público debe ser autorizada por quienes están legitimados para ello, al haber sido electos mediante el voto popular; en términos llanos, ya que toda contribución, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, impacta a la economía de las personas, es necesario que los mismos ciudadanos, por la voz de sus representantes como sucede en las democracias de tipo representativo, sean los que definan la forma en que habrán de cumplir con su obligación constitucional de sostener el gasto del Estado Mexicano de forma proporcional y equitativa.

b) Nuestra Carta Magna establece las bases generales del proceso de aprobación del Presupuesto y de la Ley de Ingresos, el cual inicia el 08 de septiembre de cada año cuando el Titular del Ejecutivo hace llegar a la Cámara la Iniciativa de

Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y termina el 15 de noviembre de dicho año como fecha en que la Cámara de Diputados debe aprobar ambos documentos.

Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, como ley reglamentaria del artículo 74 constitucional en cita, tiene por objeto regular lo relativo a la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, con el fin de que el mandato que tienen los diputados se lleve a cabo bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

c) Sin lugar a dudas, la presupuestación de los recursos es uno de los factores más importantes para la existencia de finanzas sanas, ya que evita erogar más de lo que realmente se tiene y permite destinar el dinero a las áreas prioritarias. En la esfera pública, esta actividad reviste una relevancia mayor: en primer lugar, porque el dinero que se administra proviene de los ciudadanos, quienes están legítimamente facultados para exigir la transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos; en segundo término, porque la autoridad tiene la grave responsabilidad de promover el bienestar social mediante el reparto justo y equitativo de los recursos públicos, en aquellos aspectos que más se requieran de acuerdo a las circunstancias imperantes, pero que en definitiva, deberán verse reflejados en obras y programas que eleven la calidad de vida de los gobernados.

Para lograr lo anterior, los diputados, a través de un ejercicio de reflexión, tienen que tomar en consideración dos factores y equilibrarlos debidamente. Por una parte, no se puede dejar de lado el trasfondo social del manejo del dinero público para una adecuada planeación de su uso y destino. Como lo expuse en párrafos anteriores, esta es una de las razones por las cuales la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a la Cámara de Diputados la facultad de modificar y aprobar las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que al ser este órgano el representante por excelencia de los intereses y requerimientos ciudadanos, se encuentra por este motivo en aptitud de realizar esta tarea que le encomienda el marco jurídico con un alto sentido de responsabilidad social que, a la par de la función legislativa, constituyen las bases de la actuación del Poder Legislativo. Por otra parte, también es cierto que la utilización del erario público debe regirse por criterios técnicos para adecuar los ingresos y egresos a los principios generalmente aceptados en materia presupuestaria, ya que en la actualidad, el proceso de planeación, programación y presupuestación se ha vuelto más complejo – en razón de la misma complejidad del entorno financiero y económico – lo que exige un trabajo serio y responsable no sólo por parte del

Ejecutivo, sino del Poder Legislativo que en última instancia deberá dar su aprobación.

d) Con el objetivo de contribuir con este segundo aspecto que he mencionado, es decir, el análisis técnico de la iniciativa de ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos de la federación, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49 numeral 3 establece lo siguiente:

3. La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los **centros de estudios de las finanzas públicas** ; de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

En este sentido, las funciones que desempeña en la actualidad el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas se inscriben en el marco del Acuerdo Parlamentario que le da origen, en el artículo mencionado de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, así como en el Reglamento Interior del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Por precepto legal, establecido en el artículo 18 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas realiza valoraciones del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto presentadas ante el Congreso de la Unión, que tengan como fin presentar propuestas de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos.

De igual, forma, los distintos ordenamientos que regulan a este Centro, le señalan, entre otras funciones, las siguientes:

- Analizar los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara y presentar reporte a la misma sobre los resultados de dichos análisis.

- Analizar el informe anual de acciones y resultados de la ejecución del plan nacional de desarrollo en los aspectos relacionados con las finanzas públicas, así como el contenido de éste al inicio del período presidencial y dar cuenta a la Cámara de tales trabajos, a través de las comisiones con competencia en estos aspectos.

- Analizar las iniciativas de presupuesto, Ley de Ingresos, leyes fiscales y Criterios Generales de Política Económica que presente el Ejecutivo a la Cámara, así como el Informe y las Tarifas de comercio exterior y, en general,

sobre los aspectos comprendidos en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, que presente el mismo Ejecutivo.

- Elaborar los análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por las comisiones sobre el tema de finanzas públicas.

- Proporcionar a las comisiones de la Cámara, a los grupos parlamentarios y a los diputados la información que requieran para el ejercicio de sus funciones constitucionales en materia de finanzas públicas.

Como se desprende de lo anterior, las funciones que realiza el Centro van encaminadas a proporcionar elementos que perfeccionen las técnicas, amplíen los instrumentos de análisis y apoyen el desarrollo de las tareas parlamentarias, para abonar a un proceso presupuestal riguroso y objetivo.

e) Con el objetivo de fortalecer las funciones técnicas del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, un grupo de organismos de la sociedad civil expertos en el temas de las finanzas y la rendición de cuentas, agrupados bajo la denominación “Colectivo por un Presupuesto Sostenible”, han elaborado un documento llamado “Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Congreso en Materia Financiera-Presupuestal”, en el cual se incluyen, entre otras propuestas, algunas vinculadas con el Centro de Estudios al que me he venido refiriendo, encaminadas a dotar de mayor autonomía técnica y de gestión a dicho órgano, elevar a rango legal varias de sus atribuciones, así como establecer la publicidad de sus informes técnicos, a efecto de transparentar ante la opinión pública las recomendaciones u observaciones que se emitan, pues al ser del dominio de la ciudadanía tal información, es posible un ejercicio de contraste y evaluación de lo propuesto por el Titular del Poder Ejecutivo e incluso de lo aprobado por la Cámara de Diputados en materia fiscal, económica y presupuestal. De esta manera, al revisar los datos emitidos por la instancia de apoyo técnico, se podrá comparar si los egresos autorizados y los ingresos asignados para cubrirlos pasan el tamiz de la racionalidad presupuestal o fueron decididos con base en factores de índole diversa.

f) El Colectivo por un Presupuesto Sostenible se encuentra conformado por las siguientes organizaciones: el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado; Centro de Investigación Económica y Presupuestaria; Comunidad Mexicana de Gestión para Resultados; Ethos Laboratorio de Políticas Públicas; Fundar – Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación, AC; Instituto Mexicano para la Competitividad; Institute for Transportation and Development Policy y México Evalúa.

Al respecto, este Colectivo señala que “el actual Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, cuyo mandato es apoyar a las comisiones del Congreso en la valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley, no cuenta con la

naturaleza jurídica que le otorgue autonomía técnica y de gestión necesaria para nutrir al Poder Legislativo de criterios, estimaciones e información independiente del Poder Ejecutivo, en una relación de equilibrio de poderes”. Así mismo, destaca con relación a este órgano de apoyo, entre otras características, que las opiniones que emita “se integren orgánicamente al proceso de aprobación de estimaciones de ingresos, deuda y las propuestas de asignación presupuestal provenientes del Poder Ejecutivo”, debe ser dotado de “un Consejo Directivo con perfil académico, con periodos de gestión de (sic) trasciendan las legislaturas en turno” y que su Director “deberá contar con un perfil técnico, designado por el Consejo directivo, y durará en su encargo 5 años con posibilidad de reelegirse por un periodo adicional”, por mencionar algunas de las propuestas más importantes señaladas en el documento emitido por estas organizaciones especializadas.

g) Para el suscrito, como diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano y en consonancia con los postulados del mismo, es de suma importancia recibir y atender las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, ya que la labor de estos organismos es fundamental para el desarrollo del Estado, pues sus atribuciones, sobre todo en los temas de su especialidad, contribuyen a generar alternativas de solución viables y eficaces en las tareas que realizan los poderes públicos, incluido el Legislativo. Como diputados, no podemos ser omisos en escuchar y analizar lo que la ciudadanía organizada nos dice; por el contrario, estoy convencido que las facultades constitucionales y legales que tenemos se verán fortalecidas al trabajar de manera conjunta en el logro de metas comunes, consolidando el sistema democrático en beneficio de la propia ciudadanía y en el caso específico que nos ocupa, apuntalando las atribuciones del órgano técnico con que cuenta la Cámara para ayudarla en su responsabilidad de aprobar un presupuesto de egresos que no responda a intereses políticos o electorales, sino que dirija el ejercicio del gasto a satisfacer, ante todo, las necesidades colectivas bajo principios de racionalidad y eficiencia.

h) En la actualidad, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y su Reglamento Interior regulan las funciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, que se integra dentro de la estructura administrativa de la Cámara de Diputados en el ámbito de la Secretaría General a través de la Secretaría de Servicios Parlamentarios. En cuanto a su órgano de dirección, al igual que los otros centros de estudios de la Cámara, este Centro tiene un Comité formado por Diputados Federales, cuyo fin es formular directrices y pautas que contribuyan a orientar el trabajo que este realiza.

Al respecto, las propuestas formuladas por el Colectivo van encaminadas a dotar de autonomía técnica y de gestión al mismo, es decir, que no dependa para el cumplimiento de sus atribuciones de la Secretaría General; de igual forma, que su Consejo Directivo no esté integrado por Diputados, con el objetivo de que goce de independencia y su trabajo, orientaciones y recomendaciones se rijan estrictamente por criterios técnicos, acordes a la naturaleza de la función que debe prestar a la Cámara de Diputados.

Por tal motivo, la presente iniciativa recoge, con algunas modificaciones de forma en razón de una adecuada técnica legislativa, las propuestas del Colectivo por un Presupuesto Sostenible concernientes al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en la inteligencia de que estas servirán de guía para la discusión y el debate parlamentario en las comisiones legislativas que habrán de dictaminar la iniciativa que hoy se presenta.

Por lo antes expuesto y motivado, someto a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un artículo 16 bis a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para fortalecer las atribuciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.**

**Artículo Primero.** Se reforma el numeral 3 del artículo 49 y se adiciona un artículo 55 bis, a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 49.**

1 ...

2 ...

3 . La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con el centro de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

**Artículo 55 bis.**

1. La Cámara de Diputados contará, para el cumplimiento de sus facultades constitucionales en materia de aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de la iniciativa de Ley de Ingresos, con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el cual tendrá autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley y las disposiciones reglamentarias.

**2.** El órgano de dirección del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas se integrará por un Consejo de cinco miembros, con perfil académico o experiencia reconocida en materia de finanzas públicas, los cuales durarán en su encargo cinco años y serán elegidos por el voto de la mayoría calificada de los diputados, a propuesta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el Reglamento.

**3.** El Director del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas será elegido de entre los miembros del Consejo y durará en su encargo cinco años.

**Artículo Segundo.** Se adiciona un artículo 16 bis a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

**Artículo 16 bis.-** Los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales a que se refieren las fracciones I a VI del artículo anterior, se someterán a análisis por parte del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el cual emitirá informe técnicamente motivado sobre estos, como parte del proceso de aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos.

El informe a que se refiere el párrafo anterior también deberá analizar las estimaciones de los ingresos públicos propuestos por la Secretaría, así como la propuesta de asignación presupuestal con base en los datos del Sistema de Evaluación del Desempeño, en el marco del Presupuesto basado en resultados y otras fuentes relevantes para cada ramo, programa presupuestario y proyecto de inversión.

El análisis que emita el Centro se documentará en un informe que se entregará a la Cámara de Diputados a más tardar el 08 de octubre, con el fin de que esta pueda revisar el contenido del mismo. En caso de que los diputados no atiendan las recomendaciones vertidas en el informe, deberán motivar las razones de la negativa.

El informe presentado a la Cámara de Diputados será considerado información pública y no podrá ser catalogado como reservado, por lo que deberá darse a conocer, como mínimo, en el portal de internet de la Cámara.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Reglamento Interior del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas deberá ser reformado conforme a las disposiciones del presente decreto dentro de los 60 días siguientes a aquel en que entre en vigor, para lo cual la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias elaborará el proyecto correspondiente para ser presentado al Pleno.

**Tercero.** Hasta en tanto no se elijan a los miembros del Consejo Directivo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y a su Director, conforme a las disposiciones reglamentarias, su Comité y Director actuales seguirán ejerciendo las funciones que les corresponden.

Salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a la fecha de su presentación.

Diputado Carlos Lomelí Bolaños (rúbrica)