

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES FEDERALES DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Y DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ASÍ COMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

El suscrito, Juan Carlos Natale López, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción II del artículo 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La provisión de inversión de infraestructura y proyectos productivos son un factor importante para el crecimiento económico y de las cadenas productivas, así lo registran todos los modelos económicos dedicados a este tema. Esto se puede atribuir principalmente a que la inversión determina en buena parte el dinamismo de la economía al incrementar el acervo de la infraestructura física y de inversión social productiva, que permite a su vez, aumentar la competitividad del país y, por tanto, el potencial de crecimiento económico y de desarrollo de mediano y largo plazos.

Tan sólo la inversión en infraestructura física es sumamente importante para poder mantener y aumentar el empleo de la mano de obra, respondiendo así, al crecimiento que la población económicamente activa requiere más aun en tiempos difíciles en materia de empleo.

Por otro lado, la inversión social productiva dirigida a especialmente a los sectores agropecuarios, posibilitan en gran medida un nivel de producción rentable para quienes se dedican a estas actividades de producción y comercio.

Sin embargo, debe señalarse que en México existe un gran déficit de inversiones en proyectos de infraestructura y de programas productivos, ya que, de acuerdo con distintas estimaciones realizadas por organismos internacionales como por instituciones académicas, los sectores relacionados con infraestructura y de apoyo productivo especialmente al campo, requieren inversiones anuales de entre 3.5 y 7 por ciento del producto interno bruto (PIB) para mantener niveles de crecimiento adecuados. Esto sin tomar en consideración que dentro de estas inversiones se deben incluir la conservación y mantenimiento de la infraestructura ya existente y la consecución de programas productivos subsidiados o, en su caso, financiados.

No obstante la importancia del gasto público destinado a estos rubros para el crecimiento en la presente década, en diversos proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) normalmente el Ejecutivo federal ha planteado montos de inversiones muy por debajo de lo que la Cámara de Diputados aprueba finalmente para su ejecución en el año fiscal correspondiente. Aunado a ello, una parte considerable de las dependencias gubernamentales han registrado gastos no ejercidos en prácticamente todos los años precisamente estos rubros de egresos.

En este sentido, la iniciativa materia de nuestra propuesta, se enmarca a un hecho indudablemente prioritario para este Congreso y para diversos sectores sociales una vez que, trata corregir una falla del proceso de ejercicio y control del gasto público a través de los llamados subejercicios presupuestales a los que reiteradamente viene incurriendo el gobierno federal a través de sus ejecutores del gasto.

En efecto, hasta la fecha hemos sido testigos de cómo la actual administración federal ha eludido por casi cuatro años su responsabilidad por eficientar la correcta y oportuna aplicación de los recursos presupuestarios que la

Cámara de Diputados aprueba año tras año como parte de su función esencial al ser una facultad exclusiva que posibilita el equilibrio y control entre poderes.

Sin embargo, lo peor aún es que a veces se ha incurrido en este tipo de actos de subejercer los recursos con el justificativo legal y la discrecionalidad que otorgan los cargos públicos en el hecho de que se ha venido argumentando a este Congreso, de que los subejercicios responden muchas veces a lo “inevitable” que resulta hacer adecuaciones o ajustes al gasto público cuando en realidad no se demuestran los elementos necesarios para hacerlo.

Antecedentes

Han sido extensas y objetivas las propuestas de reformas y adiciones por parte de diversos legisladores – principalmente de esta legislatura– por adecuar y corregir esta debilidad de nuestro entramado institucional en materia de eficiencia del gasto, por ejemplo, entre las propuestas legislativas destaca la presentada por el diputado Jesús Alberto Cano Vélez, en nombre propio y de diversos diputados del Grupo Parlamentario del PRI, el 20 de octubre de 2009, turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de esta Cámara de Diputados.

Posteriormente, los diputados Francisco Rojas Gutiérrez, Luis Videgaray Caso y Silvio Lagos Galindo, todos ellos del PRI, presentaron el pasado 26 de abril del presente año una excelsa iniciativa de gran calado, en la cual se trata de aprovechar diversas áreas de oportunidad para corregir, controlar, transparentar y eficientar el gasto público desde su presupuestación hasta su ejecución; dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Asimismo, destacan las iniciativas que en tiempos diferentes presentaron al pleno de la Cámara de Diputados las legisladoras del PRI: Janet González Tostado, Graciela Ortiz González y María del Carmen Izaguirre Francos; los pasados 18 de marzo, 20 de abril y 6 de octubre de este año, respectivamente, y que en esencia buscan modificar las Leyes de Fiscalización y Rendición de Cuentas, de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con los propósitos de facultar a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación para investigar y sancionar los actos injustificados que generen subejercicios presupuestales; conformar fideicomisos con recursos provenientes de los subejercicios y remanentes después de haber concluido el ejercicio fiscal correspondiente, así como considerar como grave a la conducta en que llegasen a incurrir los servidores públicos que generen de manera deliberada o injustificada subejercicios presupuestales, entre otros aspectos no menos importantes.

Implicaciones históricas de los subejercicios

En cuanto al diagnóstico del gasto público de los últimos cuatro años, todos coincidimos en lo mismo, se ha gastado con insuficiencia en los rubros prioritarios como lo son en inversión de capital y productiva y de lo poco que se invierte en estos, se gasta con muy mala calidad y de manera inoportuna.

Tan sólo en el periodo de 2007 a 2009, el gobierno federal dejó de ejercer en ciertos periodos de cada ejercicio correspondiente y con base a las disponibilidades presupuestarias, confrontadas con el calendario del presupuesto, un total de recursos de poco más de 100 mil millones de pesos, de los cuales, 70 por ciento fue subsanado conforme a ley, y el resto fue reasignado a diversos rubros desvirtuando con ello el destino del gasto para lo cual fue aprobado.

El caso más excepcional es el que registra la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) que dejó sin ejecutar el año pasado 159 obras con un valor de 14 mil 418.5 millones de pesos, lo que representó una tercera parte de lo autorizado para ejercer en ese periodo.

En efecto, el 2009 y durante la mayor crisis económica y de desempleo de la década, la dependencia no realizó los proyectos que en buena medida hubieran contribuido a evitar la caída tan pronunciada del producto interno bruto (PIB).

En el año que más se necesitaba la construcción de un volumen mayor de obras para aumentar el empleo en las distintas regiones del país, la SCT fue quien ejerció el menor monto de recursos autorizados, y así se ha evidenciado desde el año 2005 a la fecha donde los mayores pendientes tiene que ver con caminos rurales y carreteras alimentadoras, rubro donde se dejó de aplicar en 2009 una inversión de 6 mil 700 millones de pesos; con respecto a lo no ejercido en autopistas y carreteras federales el año pasado sumó un total de 4 mil 358 millones de pesos, mientras que por puertos el monto ascendió a mil 676.6 millones.

Siendo los estados más afectados de acuerdo a los valores de los proyectos que no se ejecutaron: Veracruz, Colima y Durango, entidades que tuvieron reducciones que oscilaron entre 495 y 560 millones de pesos.

En lo que toca a 2010, en los primeros seis meses los subejercicios presupuestales acumulados según el *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, publicado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, correspondiente al segundo trimestre de 2010, ascendieron a 9 mil 126.6 millones de pesos sin considerar los montos totales previstos en el Presupuesto de Egresos.

Sin embargo, cifras dadas a conocer por órganos de seguimiento al gasto público, estiman que las dependencias que ejercen presupuesto para la creación de infraestructura registraron un subejercicio de 24.2 por ciento en los primeros siete meses del año, es decir, de enero a agosto se registró un rezago de 58 mil 815 millones de pesos.

El informe elaborado por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) detalla que hasta el séptimo mes del año la inversión pública en infraestructura ascendió a 184 mil 460 millones de pesos, cuando la cifra óptima debía ser de 243 mil 275 millones de pesos.

Asimismo, detalla que el avance mostrado por el ejercicio del gasto en inversión física de las 16 principales dependencias del gobierno federal fue de 44.2 por ciento; en el que destacan la Secretaría de Turismo con 85.2 por ciento, seguida de Pemex que registró 50.2 por ciento de avance. La Conagua y la Secretaría de Seguridad Pública, por su parte, son las instituciones federales más rezagadas con 24.6 y 25.1 por ciento de avance, respectivamente, en cuanto inversión física presupuestaria se refiere.

Este aspecto, conjuntamente con ciertas modificaciones y nuevas reglas de operación para la aplicación de programas y fondos de inversión de capital, ha influido de manera determinante en la transferencia y aplicación de recursos a estados y municipios destacando los Fondos Metropolitano, Regional, de Seguridad Pública a Municipios, del programa especial concurrente y los que tienen que ver con obras del rubro hidráulico, implicando, en la mayoría de los casos, retrasos en los convenios *pari passu* con los gobiernos subnacionales y la dilación de los recursos para la realización de obras y acciones sociales resultando en el peor de los casos, la pérdida de los recursos por la excesiva rigidez de la normativa.

Si bien el Ejecutivo federal propone la forma en que habrán de utilizarse los ingresos públicos captados en cada ejercicio fiscal, también es cierto que el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, es quien decide cómo se asignarán los recursos públicos de conformidad con el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado. Dentro de este marco, el gasto programable destinado a la inversión pública es uno de los puntos más relevantes en las discusiones del PEF, ya que este tipo de erogaciones son las que definen de forma clara la política económica de largo plazo que se quiera promover.

Tal y como lo hemos referido anteriormente, han sido cuantiosas y variadas las propuestas de diversos legisladores en el sentido de reformar el vigente marco jurídico para regular con mucha mayor precisión y alcance todo lo que implica el componente del subejercicio en los presupuestos, así como lo conducente a las conductas de los servidores públicos que incumplan por acción u omisión, en el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y en el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias, entidades, unidades responsables y programas contenidos en los decretos de Presupuesto.

Sin embargo, también es cierto que de manera contestataria ha habido voces principalmente de las áreas gubernamental, que se empeñan en defender y promover el manejo del gasto público en términos de subejercicio

antes que de sobreejercicio, más por cuestiones de experiencias históricas que por eficiencia y eficacia tal como lo disponen actualmente las normas presupuestarias.

Tan sólo el artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria asume que los sujetos obligados a cumplir sus disposiciones deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas y equidad de género. Sin embargo, y a pesar de que ha habido esfuerzos por regular todo lo concerniente a la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, aun existen áreas de opacidad y de discrecionalidad que demeritan y obstruyen el cabal cumplimiento de las normas y principios preexistentes. De tal suerte que es oportunamente necesario, la creación de nuevas disposiciones que normen y regulen de manera preventiva y correctiva la aplicación de los recursos públicos conforme a la planeación presupuestaria aprobada por el Legislativo federal.

Es un error pensar que los subejercicios dan pauta a mejores ahorros, a un mejor gasto y de que representa un medio eficaz para inhibir el derroche. Las implicaciones negativas que conlleva no ejercer los recursos disponibles y presupuestados son de gran envergadura para impedir el crecimiento y desarrollo de las regiones, estados y municipios y que en conjunto perjudica al país entero.

Dilatar la aplicación de los recursos por cuestiones burocráticas deriva en asumir a la función pública como una condición de disputa por el control político del erario público de manera deliberada y sin los cuidados que infieren las más mínimas justificaciones, cuando debiera servir a los gobernados por encima de cualquier inclinación político-partidista puesto que la comprobación de cualquier conducta deliberada ó injustificada puede dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas o, en su caso, a denuncias penales que agrava la condición de cualquier servidor público.

En consecuencia, considero pertinente abonar al debate y al cúmulo de propuestas legislativas para incidir en una reforma real que corrija la inercia y los excesos en que algunos servidores públicos han incurrido principalmente en la inaplicación de los recursos públicos –al grado de no corresponder ni siquiera a comprometerlos– cuando prevalecen las evidencias de que sí existen las disponibilidades presupuestarias para la realización de obras y programas.

Por todo lo expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se reforman los artículos 3, párrafo segundo; el artículo 4, párrafos primero y segundo; el artículo 23, párrafos primero, octavo y noveno; y el artículo 114, fracción IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 3. ...

Los servidores públicos adscritos a las dependencias y entidades deberán observar las disposiciones generales que emitan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, para dar correcta aplicación a lo dispuesto en esta ley y el reglamento. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y de los entes autónomos, sus respectivas unidades de administración podrán establecer las disposiciones generales correspondientes.

...

Artículo 4. El gasto público federal comprende las erogaciones que resulten con base al calendario de presupuesto correspondiente, por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera, así como la responsabilidad patrimonial que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

I. ...

...

VIII. ...

Los ejecutores de gasto antes mencionados, así como los servidores públicos responsables de ejercer el presupuesto anual autorizado están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos siendo sujetos de responsabilidad patrimonial y administrativa por el subejercicio de los recursos programados, y por el incumplimiento de metas contenidas en los planes y programas presupuestados, con o sin compromiso formal de ejecución, en los términos de la presente ley y demás disposiciones aplicables.

...

...

...

Artículo 23. En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias y entidades se sujetarán estrictamente a los calendarios de presupuesto autorizados a cada dependencia y entidad, siendo sujetos de responsabilidad patrimonial y administrativa los servidores públicos responsables de ejercer el presupuesto anual autorizado por el subejercicio de los recursos programados, y por el incumplimiento de metas contenidas en los planes y programas presupuestados, con o sin compromiso formal de ejecución, en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables, atendiendo los requerimientos de éstas.

...

...

...

...

...

La secretaría reportará en los informes trimestrales a la Cámara de Diputados los saldos en líneas globales por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa, para evitar acumulación de saldos o subejercicios presupuestarios no autorizados por la presente Ley.

Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán oportunamente sancionarse patrimonial y administrativamente, en caso contrario, se dará parte a la Secretaría de la Función Pública para que se instruya el procedimiento administrativo inmediato en contra del servidor público responsable, y se dé parte a las autoridades competentes, por el incumplimiento a la ejecución de programas sociales y de infraestructura autorizados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, ocasionándole con dicha omisión un daño patrimonial al país.

La secretaría estará obligada a reportar al respecto oportunamente a la Cámara, así como hacerle llegar la información necesaria.

Artículo 114. Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:

I. y II. ...

IX. Realicen acciones u omisiones directamente imputables al servidor público que generen subejercicios e incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos; y

X. ...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 7, fracción VIII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 7. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I. a VII. ...

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, su calendarización, metas contenidas y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del distrito federal.

Artículo Tercero. Se reforman los artículos 8 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos.

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. ...

II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia con base en el calendario correspondiente y cumplir las metas contenidas en los planes y programas propios de su despacho, así como la observancia de las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. a XIII. ...

XXIV. Abstenerse de realizar acciones u omisiones que generen subejercicios e incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos; y

XXV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

...

Artículo 13. Las sanciones por falta administrativa consistirán en las siguientes:

I. a V. ...

....

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, genere un subejercicio directamente imputable a un servidor público o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 217, fracción III, del Código Penal Federal.

Artículo 217. Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I. y II. ...

III. El servidor público que, teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados, hiciere un pago ilegal o genere un subejercicio que le sea directamente imputable.

Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de seis meses a doce años de prisión, de cien a trescientos días multa, y destitución e inhabilitación de seis meses a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Transitorios

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

Segundo. El titular del Ejecutivo federal cuenta con un plazo de sesenta días a partir del presente decreto para realizar las modificaciones reglamentarias correspondientes.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 30 de noviembre de 2010.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)