

INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A FIN DE ELIMINAR EL USO DE DINERO EN EFECTIVO EN EL SECTOR PÚBLICO, SUSCRITA POR EL DIPUTADO CARLOS ALBERTO VALENZUELA GONZÁLEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Carlos Alberto Valenzuela González, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4, párrafo quinto; 51; 52; 75, numeral II; 77, párrafo I; y adicionar el numeral XI del artículo 114 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con base en el siguiente

I. Planteamiento del problema

El uso de dinero en efectivo en las operaciones diarias del sector público, pueden ser un elemento primario y el mecanismo más efectivo para la posible comisión de delitos asociados con actos de corrupción, desviación de recursos públicos e incluso del uso con fines electorales de los mismos cuando se ejecuta el gasto público. Situación que puede ocurrir en cualquier orden de gobierno, en los poderes públicos y en organismos autónomos.

Lo anterior, por las características de anonimato que se pueda dar en las transacciones, la rápida capacidad de transformación del dinero, el difícil rastreo del mismo, y fácil traslado a entidades financieras extranjeras, entre otras características que limitan la acreditación del delito.

Argumentos que sustentan la presente iniciativa

Me permito retomar parte de la argumentación que hice a otra iniciativa de la que soy autor en materia de la eliminación del dinero en efectivo en la economía nacional que actualmente se encuentra para su dictamen en la Comisión de Puntos Constitucionales, pues son válidos también para los fines de esta iniciativa.

De acuerdo al prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción del 2004; se considera a la corrupción como “una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”. (Annan, 2003)

México fue un impulsor importante de esta convención que surgió de la Conferencia Política de Alto Nivel celebrada en Mérida del 9 al 11 de diciembre de 2003, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 57/169 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

De esta convención suscrita y ratificada por México; me permito transcribir los artículos que motivan y fundamentan la necesidad de tomar acciones claras y contundentes para el combate de estos delitos en el país.

“Artículo 1. Finalidad .

La finalidad de la presente convención es:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;

b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;

c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Artículo 52. Prevención y detección de transferencias del producto del delito .

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14 de la presente convención, cada estado parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con su derecho interno, para exigir a las instituciones financieras que funcionan en su territorio que verifiquen la identidad de los clientes, adopten medidas razonables para determinar la identidad de los beneficiarios finales de los fondos depositados en cuentas de valor elevado, e intensifiquen su escrutinio de toda cuenta solicitada o mantenida por o a nombre de personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes y de sus familiares y estrechos colaboradores. Ese escrutinio intensificado deberá estructurarse razonablemente de modo que permita descubrir transacciones sospechosas con objeto de informar al respecto a las autoridades competentes y no deberá ser concebido de forma que desaliente o impida el curso normal del negocio de las instituciones financieras con su legítima clientela...”¹

Para el Grupo de Acción Financiera (GAFI) en su Informe de Evaluación Mutua para México del 2018; expresa en su resumen ejecutivo como un riesgo lo siguiente:

“4. Los métodos típicos de lavado de activos (LA) incluyen el uso de empresas pantallas y ficticias para ocultar al beneficiario final, la compraventa de inmuebles y bienes de alto valor y el contrabando de efectivo en ambas direcciones de la frontera Estados Unidos de América (EUA). México. **El uso significativo de efectivo y la relativamente importante economía informal incrementa en forma significativa el riesgo de que el producto ilícito pueda ser recanalizado a la economía formal regulada** . Sin embargo, de conformidad con el análisis del Banco de México, las restricciones sobre las instituciones financieras (IF) sobre la recepción de efectivo en dólares estadounidenses dieron lugar a una importante disminución en el volumen de dólares estadounidenses que entra y sale del sistema financiero. **No obstante, el uso de pesos mexicanos como efectivo se ha incrementado**”.²

(Énfasis propio)

Ante este riesgo en el mismo documento GAFI señala como materialización la siguiente información de México:

“64. La gran circulación de efectivo físico (en pesos y dólares estadounidenses) sigue siendo preocupante. Si bien hubo una reducción considerable en las operaciones con dólares estadounidenses en efectivo desde 2007 hasta 2014, **el excedente y las exportaciones de dólares estadounidenses continúa siendo significativo (5 mil millones de dólares en 2014)** . A fin de comprender la naturaleza de dichas operaciones, en 2009, la UIF y el Banco de México emitieron una solicitud de información dirigida a los bancos, centros cambiarios y casas de bolsa. Sobre la base de la información recibida, en el año 2007 las autoridades no pudieron identificar el origen específico de los excedentes de dólares estadounidenses; sin embargo, las autoridades atribuyeron los excedentes lícitos al comercio transfronterizo, al turismo o las remesas de los inmigrantes recibidas en efectivo, y la parte de este excedente que no se había explicado para fines económicos lícitos podía posiblemente relacionarse con el producto ilícito. Desde el año 2010 al 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió modificaciones a las disposiciones ALA/CFT para limitar el cobro de dólares estadounidenses en efectivo para los sectores arriba mencionados. **En contraste con una reducción importante en el uso de dólares estadounidenses en efectivo, más recientemente hubo un incremento en**

el uso del peso mexicano en efectivo, que ha crecido a una tasa anual promedio del 13,2 por ciento, mientras la tasa de transferencias ha sido del 5,7 por ciento. ³

(Énfasis propio)

Asimismo, esta medida de eliminar el uso de efectivo en el sector público, se hace desde una reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pues tiene una mayor injerencia de la aplicación de las medidas desde un uso eficaz del recurso, la transparencia y rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno, poderes públicos y organismos autónomos, sin que implique una necesidad de reforma constitucional, además de considerar que más de 80 por ciento de los ingresos de los municipios y mayoritariamente en los estados provienen de la federación.

La dimensión del gasto público de los estados, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en 2017 fue de más de 2 billones de pesos y preliminar de 2018 –considerando a 25 estados– es de 1.67 billones de pesos y de los que entre 44 y 45 por ciento son por el concepto de transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.⁴

En lo que respecta para los municipios a nivel nacional el gasto público es de más de 443 mil millones de pesos para 2017 y preliminar de 2018 –considerando a mil 391 municipios– de 359 mil millones de pesos; y en cuyo concepto de gasto denominado servicios personales representan entre 33 y 35 por ciento de los municipios.⁵

Si bien, la propuesta proviene de un enfoque restrictivo, esta reforma alentará a que los ejecutores del gasto establezcan estrategias de transitoriedad para el cumplimiento, fomentará la modernización administrativa y el uso de tecnologías de la información en los municipios del país; obligará indirectamente a mejorar la cobertura de los servicios financieros para toda la población, ya sea en la banca comercial como de la banca de desarrollo, principalmente del Banco del Bienestar.

Además, para efectos de la fiscalización, se hace mucho más ágil y transparente el acceso a datos, documentos e informes que permitan acreditar desviaciones, irregularidades e incluso delitos contra el erario público.

Su aplicación no tendrá costo presupuestal para ningún orden de gobierno, pero los obligará a diseñar estrategias claras y políticas de sensibilización para el cumplimiento de la ley.

II. Fundamento legal

A esta iniciativa les son aplicables diversas disposiciones contenidas en los marcos jurídicos siguientes:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y
- b) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4 párrafo quinto; 75, numeral II; 51; 52; 77, párrafo I; y 114 numeral II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

V. Ordenamientos a modificar

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

MODIFICACIONES PROPUESTAS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 4.- (...) I al VIII. (...) (...) (...) (...)</p> <p>Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.</p>	<p>Artículo 4.- (...) I al VIII. (...) (...) (...) (...)</p> <p>Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público, <u>quedando prohibido el uso de dinero en efectivo de los recursos públicos federales.</u></p>
<p>Artículo 51.- La Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las dependencias.</p> <p>(...) (...) (...) (...) (...)</p>	<p>Artículo 51.- La Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos y correspondientes a las dependencias. <u>Los cuales deberán ser exclusivamente por medios electrónicos o cheque nominativo no negociable.</u></p> <p>(...) (...) (...) (...) (...)</p>
<p>Artículo 52.- Los ejecutores de gasto, conforme a las disposiciones aplicables, realizarán los cargos al Presupuesto de Egresos, a través de los gastos efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y registrados en los sistemas contables correspondientes. Los ejecutores de gasto solicitarán el pago de los gastos efectivamente devengados, a través de cuentas por liquidar certificadas, en los términos del Reglamento.</p> <p>(...):</p> <p>I. (...)</p> <p>II. (...)</p> <p>III. (...)</p>	<p>Artículo 52.- Los ejecutores de gasto, conforme a las disposiciones aplicables, realizarán los cargos al Presupuesto de Egresos, a través de los gastos efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y registrados en los sistemas contables correspondientes. Los ejecutores de gasto solicitarán el pago de los gastos efectivamente devengados, a través de cuentas por liquidar certificadas, en los términos del Reglamento.</p> <p>(...):</p> <p>I. (...)</p> <p>II. (...)</p> <p>III. (...)</p> <p><u>Todos los pagos que se realicen en los términos del presente artículo deberán efectuarse por medios electrónicos o cheque nominativo no negociable.</u></p>
<p>Artículo 75.- Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y</p>	<p>Artículo 75.- Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y</p>

<p>temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa.</p> <p>En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos;</p> <p>III al X.</p> <p>(...)</p>	<p>temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa.</p> <p>En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos, <u>debiéndose pagar mediante cheque nominativo o medios distintos al dinero en efectivo.</u></p> <p>III al X.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 77. Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación. La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 77. Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación. La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas. <u>Todos aquellos programas que otorguen subsidios directos a beneficiarios deberán sujetarse obligatoriamente a reglas de operación.</u></p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 114.- Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:</p> <p>I al X. (...)</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 114.- Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:</p> <p>I. al X. (...)</p> <p><u>XI. Realicen pagos mediante el uso de dinero en efectivo;</u></p>

VI. Texto normativo propuesto

Por lo expuesto, se presenta a esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4, párrafo quinto; 51; 52; 75 numeral II; 77, párrafo I; y adicionar el numeral XI del artículo 114 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Único. Se reforman los artículos 4 párrafo quinto; 51; 52; 75, numeral II; 77, párrafo I; y adicionar el numeral XI del artículo 114 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 4. (...)

I. al VIII. (...)

(...)

(...)

(...)

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso, establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público, **quedando prohibido el uso de dinero en efectivo de los recursos públicos federales.**

Artículo 51. La Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos y correspondientes a las dependencias. **Los cuales deberán ser exclusivamente por medios electrónicos o cheque nominativo no negociable .**

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 52. Los ejecutores de gasto, conforme a las disposiciones aplicables, realizarán los cargos al Presupuesto de Egresos, a través de los gastos efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y registrado en los sistemas contables correspondientes. Los ejecutores de gasto solicitarán el pago de los gastos efectivamente devengados, a través de cuentas por liquidar certificadas, en los términos del reglamento.

(...):

I (...)

II. (...)

III. (...)

Todos los pagos que se realicen en los términos del presente artículo deberán efectuarse por medios electrónicos o cheque nominativo no negociable.

Artículo 75. Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:

I (...)

II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa.

En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos, **debiéndose pagar mediante cheque nominativo o medios distintos al dinero en efectivo;**

III al X.

(...)

Artículo 77. Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta ley, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas. **Todos aquellos programas que otorguen subsidios directos a beneficiarios deberán sujetarse obligatoriamente a reglas de operación.**

(...)

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

I. al X. (...)

XI. Realicen pagos mediante el uso de dinero en efectivo;

Transitorio

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

Notas

1 Organización de las Naciones Unidas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Viena, 2004. Consultado en: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

2 FATF y GAFILAT (2018), Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo - México, Informe de Evaluación Mutua, FATF, París

www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html

3 *Ibíd.*

4 Inegi. Finanzas públicas estatales y municipales. Ingresos y Egresos brutos de los Gobiernos de los Estados, 2017-2018. Consultado en:

<http://www.inegi.org.mx/temas/finanzas/default.html#Tabulados>

5 Inegi. Finanzas públicas estatales y municipales. Ingresos y Egresos brutos de los municipios por Entidad Federativa, 2017-2018. Consultado en:

<https://www.inegi.org.mx/temas/finanzas/default.html#Tabulados>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de septiembre de 2019.

Diputado Carlos Alberto Valenzuela González (rúbrica)

S I L