



000118

HONORABLE ASAMBLEA:

HORA: 11:30h OFICIALIA MAYOR
HERMOSILLO, SONORA, MÉXICO

Los suscritos integrantes del **Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional**, en pleno uso de nuestro derecho de iniciativa, previsto por los artículos 53, fracción III de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, comparecemos ante esta Soberanía, con objeto de someter a su consideración la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y GASTO PÚBLICO ESTATAL**, con el propósito de establecer límites a la realización de modificaciones al presupuesto de egresos aprobado, fundamentando la procedencia de la misma, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las definiciones nos dicen que un presupuesto es un plan de operación expresado en términos monetarios, el cual se elabora con el propósito de lograr ciertas metas y objetivos en un determinado periodo de tiempo.

En otras palabras, hacer un presupuesto es planear lo que deseas hacer en el futuro, teniendo claridad sobre los ingresos y los gastos que necesitas, para conseguir los resultados que esperas.

A nivel gobierno, los presupuestos se elaboran con metas y objetivos muy importantes para la sociedad, como mejorar los índices de educación, salud y seguridad pública, disminuir la pobreza y, en general, para elevar el bienestar de las familias.

Es por esto que la correcta y eficaz elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto estatal es fundamental para que cada año Sonora avance sin pausa hacia un mayor desarrollo económico y social, con mejores oportunidades para todos los ciudadanos por igual.

Sin embargo, hay una situación que se observa en Sonora, así como en la mayoría de los Estados del país, incluyendo al Gobierno Federal: Una cosa es el presupuesto aprobado por el Poder Legislativo y otra muy distinta lo que realmente ejercen los diferentes niveles de gobierno.

La organización México Evalúa, en su estudio “*Descifrando la Caja Negra*” del 2014¹, señala que anualmente el gasto público federal efectivamente ejercido es mayor que el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

El estudio advierte que, en los últimos 8 años, el promedio anual del gasto federal ejercido superó el gasto aprobado en un 8.3%, lo que equivale a cerca de 262 mil millones de pesos.

Entre los principales hallazgos y conclusiones del documento de México Evalúa destaca lo siguiente:

1. Los presupuestos federales no son realistas.
2. Las ampliaciones de presupuesto se destinan en gran proporción a ramos generales, por lo que las normas para el manejo de estos fondos son difusas.
3. Las estimaciones de ingresos tampoco son realistas, lo que permite que exista una importante cantidad de ingresos excedentes que son manejados sin claridad por el Poder Ejecutivo.
4. El Gobierno federal no explica suficientemente a qué programas y proyectos se asignan los excedentes y con qué criterios los elige.
5. El control y contrapeso legislativo es débil en la fase del ejercicio del gasto.

En suma, esta práctica sistemática, indica México Evalúa, genera que el presupuesto aprobado no refleje ni permita saber con claridad en qué se van a gastar los recursos públicos.

Por ello, dicha organización, ve el presupuesto como una especie de caja negra que poco a poco va revelando su contenido conforme se va ejerciendo en el año fiscal. La mayor transparencia se logra una vez que se ha ejercido el presupuesto completamente y que las decisiones en materia de gasto ya han sido tomadas.

México Evalúa subraya la necesidad de que se discuta y se apruebe cada año en el Congreso un presupuesto con cifras realistas que permitan construir una política fiscal sostenible, y que brinde el máximo valor a cambio del dinero público.

¹Descifrando la Caja Negra. Organización México Evalúa. 2014
http://mexicoevalua.org/cajanegra/content-documentos/Descifrando_caja_negra.pdf

En abril de 2018, México Evalúa presentó el libro Léase si quiere gobernar (en serio)², en él se plantean 10 problemas públicos y una serie de recomendaciones dirigidas a consolidar el Estado de derecho en el país.

En el capítulo 10 Blindar el gasto público contra la discrecionalidad, se analizan diversos factores que propician que el gasto público en México sea inadecuado y de mala calidad. El análisis sugiere que existe excesiva flexibilidad en el uso de los ingresos excedentes, que se acompaña de falta de transparencia y rendición de cuentas.

Se presentan las siguientes propuestas que permitirán mejorar las prácticas presupuestarias en nuestro país:

- 1) es necesario mejorar los controles de la deuda pública, especialmente para que se justifiquen los proyectos que se van a financiar con ésta;
- 2) es urgente limitar el crecimiento del gasto “no prioritario” e impulsar el gasto en inversión física; y
- 3) es fundamental regular la transferencia de recursos que se realizan a los estados a través de figuras discrecionales que no cuentan con regulación suficiente.

Aunque México Evalúa no aborda en sus estudios la situación de las entidades federativas, en el caso de Sonora es sencillo determinar que la situación es igual o incluso más aguda que a nivel federal.

Mientras que a nivel federal se estima que anualmente el presupuesto ejercido es 8.3% superior al presupuesto aprobado, en Sonora durante 2017 el presupuesto devengado superó en 17.48% al presupuesto aprobado por el Congreso del Estado, de acuerdo con el informe de la Cuenta Pública Estatal.

Esto se traduce en que durante el año pasado el Gobierno del Estado ejerció más de 9 mil 865 millones de pesos adicionales de presupuesto, monto que fue incorporado discrecionalmente al presupuesto modificado en forma de ampliaciones a partidas y capítulos de gasto.

Lo cierto es que una parte importante de ese gasto se utilizó en gasto corriente, es decir, en el pago de nóminas, servicios generales y materiales y suministro.

En contraste, el presupuesto en gasto de capital o inversión pública se redujo en casi de 4 mil millones de pesos respecto a lo aprobado por este Congreso.

² **Léase si quiere gobernar (en serio)**

<https://www.mexicoevalua.org/2018/04/11/lease-quiere-gobernar-en-serio/>

¿Qué criterios se utilizaron para tomar estas decisiones? La realidad es que a ciencia cierta no lo sabemos, ni mucho menos los ciudadanos.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), presentó hace unos días, el **Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG 2018)**³ mide el cumplimiento de la calidad de la información sobre el ejercicio del gasto de los 32 poderes ejecutivos estatales.

De acuerdo con el análisis, el cumplimiento a los presupuestos de egresos de las entidades federativas es un acto de simulación y discrecionalidad. **Las entidades subestiman sus ingresos, gastan más de lo presupuestado y se endeudan por arriba de lo planeado.** La falta de acción por parte de los congresos locales es una muestra de que no son un contrapeso real para los gobernadores y sus secretarías de finanzas.

Ante esta situación, el IMCO, propone Reducir la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos: Establecer controles a las modificaciones presupuestales de los poderes ejecutivos estatales que limiten el aumento desproporcionado de su gasto administrativo.

Ante esta situación es fundamental que este Poder Legislativo retome y fortalezca sus facultades como instancia de control y contrapeso en la aprobación, modificación y ejercicio del presupuesto de egresos del Estado.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su primer párrafo que los recursos económicos de que disponen la Federación, las entidades federativas y los municipios, deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, todo esto para satisfacer los objetivos a los que están destinados.⁴

Por su parte, la fracción XXII del artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Sonora, faculta al Congreso del Estado para discutir, modificar, aprobar o rechazar, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo, en forma física y en

³ ÍNDICE DE INFORMACIÓN DEL EJERCICIO DEL GASTO.

<https://imco.org.mx/uncategorized/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>

⁴Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.
http://www.congresoson.gob.mx:81/content/doc_leyes/doc_446.pdf

formatos electrónicos de fácil manejo, incluyendo los anexos y tomos del proyecto del Presupuesto de Egresos.

Pese a los candados establecidos en años pasados, producto de las disposiciones en materia de disciplina financiera, para controlar los gastos en servicios personales y el destino de los ingresos excedentes, aún es posible mejorar la Ley del Presupuesto Egresos y Gasto Público Estatal para dar a este Congreso de un rol mayor para controlar el ejercicio del gasto público.

Otras entidades federativas han abordado esta situación y son dignas de considerarse como ejemplo para Sonora.

Tal es el caso la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de la Ciudad de México, la cual en su artículo 47 es enfática en señalar que el ejercicio del presupuesto se sujetará estrictamente a los montos y calendarios presupuestales aprobados.⁵

Cabe señalar que, en 2016 la Ciudad de México sólo registró ampliaciones presupuestales equivalentes al 3.2% de su presupuesto aprobado.⁶

Otro ejemplo importante es Guanajuato, donde el artículo 61 Ter de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, indica que, en el ámbito estatal, cuando los ingresos excedentes superen el 6.5% de los ingresos proyectados, se requerirá la autorización del Congreso para que el Ejecutivo pueda ejercerlos.⁷

Así en 2016, Guanajuato registró ingresos adicionales, superiores a los proyectados, por 14,621.5 millones de pesos, de los cuales 5,290.5 millones se

⁵Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de la Ciudad de México. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-ef1e0285b1c53be1efe61c3ceab4ff4e.pdf>

⁶Informe de Avance Trimestral Enero-Diciembre 2016, Ciudad de México. https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/banco_info_2016_4/IAT_Ene_Dic_2016.pdf

⁷Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato. https://finanzas.guanajuato.gob.mx/c_legislacion/doc/leyes_estatales/04LeyEjercicioControlRecursosPublicos.pdf

destinaron a inversión pública, cifra por arriba de los 4,850.2 millones que fueron asignados al capítulo de transferencias y subsidios.⁸

Con la iniciativa que hoy se presenta ante esta Honorable Asamblea, se busca fortalecer y ampliar las facultades del Congreso del Estado, a fin de que tenga un papel más activo en la aprobación de ampliaciones y reducciones presupuestales que pretenda autorizar el Poder Ejecutivo y que alteren significativamente los montos anuales aprobados para el presupuesto de egresos del Estado.

Por ello, la reforma a la Ley del Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal comprende lo siguiente:

- El ejercicio del gasto se sujetará estrictamente a los montos y calendarios del presupuesto aprobado.
- La Secretaría de Hacienda estará en posibilidad de no reconocer adeudos ni efectuar pagos fuera de los montos y calendarios aprobados en el presupuesto.
- El ejercicio de erogaciones adicionales a las aprobadas en el presupuesto de egresos, con cargo a los ingresos excedentes, se realizarán de conformidad a lo establecido en las disposiciones en materia de disciplina financiera contenidas en la Ley.
- Se crea un artículo 21 BIS donde se señala que las modificaciones (ampliaciones y reducciones) al presupuesto que sean superiores al 5% del monto anual de un capítulo de gasto en cualquier dependencia o entidad, deberán ser aprobadas por el Congreso a propuesta del Ejecutivo.
- Se deroga el artículo 21, ya que se contrapone a lo establecido en el artículo 19 BIS H.
- La Secretaría de Hacienda sólo podrá realizar modificaciones presupuestarias sin aprobación del Congreso en capítulos de gasto, si éstas no superan el 5% del monto anual aprobado para ese rubro.

⁸Reporte del gasto por objeto de gasto al 2016, Secretaría de Finanzas de Guanajuato. <http://200.33.114.23/OpenData/public/ingresosegresos/gastoclasificacion/objetogasto>

Compañeros diputados, los cambios propuestos contribuyen a la correcta y responsable aplicación del presupuesto estatal, además de una aplicación del gasto en beneficio de los sonorenses, manteniendo finanzas sanas.

Contar con presupuestos más claros y transparentes, donde todos estemos seguros y de acuerdo en los gastos que se realizarán con el dinero de todos, abonará a combatir la corrupción y el desvío de recursos, lo que hoy es una demanda muy sentida en los sonorenses.

Por lo anteriormente expuesto, tenemos a bien someter a su consideración, el siguiente proyecto de:

DECRETO

QUE MODIFICA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y GASTO PÚBLICO ESTATAL

ARTÍCULO ÚNICO.- Se modifican el artículo 13, 17, las fracciones I y II del artículo 19 Bis G, y la fracción II del artículo 35; se adicionan los artículos 21 Bis, 21 Bis A, 21 Bis B y la fracción II BIS del artículo 35, y se deroga el artículo 21 de la Ley del Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 13.- El titular del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, proporcionará a solicitud del Congreso del Estado, todos los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mayor comprensión de las propuestas contenidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado **y sus modificaciones.**

ARTÍCULO 17.- Los montos asignados a los programas que integran el Presupuesto de Egresos, establecen el límite máximo de su ejercicio; por tanto, no podrán suministrarse recursos presupuestales mayores, salvo que de conformidad con las disposiciones aplicables, se efectúen transferencias o se otorguen ampliaciones, autorizadas por el Ejecutivo del Estado, **y aprobadas por el Congreso del Estado en las situaciones previstas en el artículo 21 BIS.**

ARTÍCULO 19 BIS G.- ...

I.- El ejercicio del presupuesto se sujetará estrictamente **a los montos y calendarios presupuestales aprobados** y sólo podrá comprometer recursos con cargo al presupuesto autorizado, contando previamente con la suficiencia presupuestaria, identificando la fuente de ingresos;

II.- Podrá realizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los Ingresos Excedentes que obtengan y con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda, **de conformidad en lo establecido en el artículo 19 BIS H;**

...

ARTÍCULO 21.-DEROGADO

ARTÍCULO 21 BIS.-El Gobernador del Estado, por conducto de la Secretaría de Hacienda, podrá autorizar traspasos, reasignaciones, reducciones o ampliaciones en el Presupuesto de Egresos del Estado, siempre y cuando estos cambios no superen el cinco por ciento del presupuesto anual aprobado por capítulo de gasto de cada dependencias y/o entidad, que se pretenda modificar. En caso de que las modificaciones al presupuesto por capítulo de gasto de cada dependencia y/o entidad, superen el cinco por ciento del monto anual aprobado, se requerirá de nuevo la aprobación del Congreso para que el Ejecutivo del Estado ejerza el presupuesto modificado.

Para solicitar la aprobación del Congreso del Estado en las ampliaciones o reducciones al Presupuesto, el Gobernador del Estado deberá presentar una iniciativa de modificación al presupuesto estatal, la cual podrá enviar al Poder Legislativo en cualquier momento del año fiscal y donde deberá especificar los motivos de cada una de las modificaciones, así como el origen y destino de los recursos que pretenda traspasar, reducir o ampliar. De ser necesario, el titular de la Secretaría de Hacienda deberá comparecer y otorgar toda la información que requieran los diputados para comprender las modificaciones propuestas.

La iniciativa deberá de observar lo establecido en las disposiciones contenidas capítulo III De la disciplina financiera y del ejercicio presupuestal de la presente ley.

La iniciativa deberá contener toda la información y los anexos señalados en el artículo 11, exceptuando las fracciones V, IX, X y XI.

La aprobación o reprobación de dicha iniciativa deberá realizarse en un plazo máximo de 15 días naturales, tras su presentación ante el Congreso del Estado por parte del Ejecutivo estatal.

Las modificaciones al presupuesto de egresos deberán ser publicadas en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora en un plazo máximo de quince días posteriores a la fecha de su aprobación y difundido en la página de internet de la Secretaría de Hacienda.

La Secretaría de Hacienda deberá notificar a las dependencias y entidades su presupuesto modificado y los calendarios de ministración dentro de un plazo máximo de 10 días posteriores a su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

Quedan exceptuados del límite porcentual mencionado, los rubros correspondientes a provisiones salariales y económicas y deuda pública, así como los recursos transferidos por la Federación, cuando tengan un destino específico.

No podrán utilizarse o reasignarse las partidas para cubrir necesidades distintas a aquéllas que comprenden su definición.

Los trasposos, reducciones o ampliaciones presupuestales realizados, deberán informarse al Congreso del Estado, a través de los informes trimestrales sobre las finanzas públicas y en la cuenta pública que realiza el Ejecutivo estatal.

ARTÍCULO 21 BIS A.- El Gobernador del Estado, por conducto de la Secretaría de Hacienda, informará al Congreso del Estado del ejercicio de la facultad conferida en el artículo 21 BIS, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la realización de los trasposos, reducciones o ampliaciones en el Presupuesto de Egresos del Estado, según corresponda.

El cumplimiento de esta obligación no exime al Ejecutivo del Estado de informar lo conducente en los informes trimestrales de la evolución de las finanzas públicas y en la cuenta pública correspondiente, de conformidad con lo establecido 22 BIS de esta Ley.

ARTÍCULO 21 BIS B.- En los casos en que se autorice la creación de Secretarías u organismos descentralizados no incluidos en el Presupuesto de Egresos del Estado, o la modificación y/o supresión de las que tienen presupuesto aprobado, se requerirá que en un plazo de quince días a partir de la autorización de su creación, el Gobernador del Estado envíe la propuesta de modificación del presupuesto de Egresos al Congreso del Estado para su aprobación, salvo en el supuesto de organismos descentralizados del sector educativo o de aquéllos cuya creación corresponda a la descentralización de

funciones de la Federación al Estado, supuestos en los cuales el Poder Ejecutivo asignará el presupuesto para su operación y deberá informar de ello al Congreso del Estado en la cuenta pública estatal.

ARTÍCULO 35.-...

I.-...

II.- Adecuaciones presupuestarias, **siempre y cuando estas adecuaciones no impliquen ampliaciones o reducciones presupuestales que modifiquen en más de un cinco por ciento el monto anual aprobado por ejercicio fiscal por capítulo de gasto de cada dependencia y/o entidad;**

II BIS.-**No reconocer adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas que no se encuentren contempladas en los montos y calendarios presupuestales aprobados;**

...

ARTICULO 37. - La inobservancia de las disposiciones de la presente Ley, y de las que se expidan con base en ella, será considerada como falta grave y se sancionarán en los términos de la Ley Estatal de Responsabilidades.

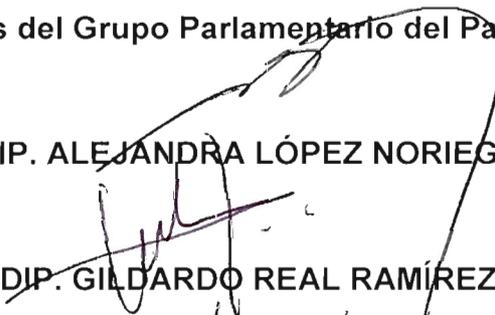
TRANSITORIOS

PRIMERO.-El presente decreto entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2019, debiendo publicarse en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

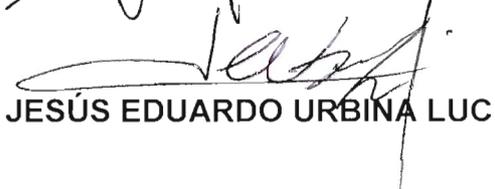
Hermosillo, Sonora, a 18 de Octubre de 2018

ATENTAMENTE

Diputados Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional


DIP. ALEJANDRA LÓPEZ NORIEGA

DIP. GILDARDO REAL RAMÍREZ


DIP. JESÚS EDUARDO URBINA LUCERO