

## ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 2761-1PO3-11

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA	
1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
2. Tema de la Iniciativa.	Egresos, Presupuesto, Cuenta Pública y Responsabilidad Hacendaria.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Leticia Quezada Contreras y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PRD.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	08 de noviembre de 2011.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	08 de noviembre de 2011.
7. Turno a Comisión.	Presupuesto y Cuenta Pública.

II.- SINOPSIS
<p>Establecer que los sujetos responsables de aplicar la ley, tendrán como fin garantizar el cumplimiento de las obligaciones, mecanismos jurídicos y administrativos del Estado mexicano en materia de derechos humanos y de género y su defensa; así como reducir la pobreza. Incluir los conceptos de: enfoque de derechos humanos; acciones afirmativas; perspectiva de género; transversalidad; empoderamiento; intergubernamentalidad; participación; efectividad; presupuestación progresiva, indicadores y puntos de referencia; máximo uso de recursos disponibles. Establecer que en el proyecto de Presupuesto de Egresos la exposición de motivos deba señalar un enfoque de derechos humanos y un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan al cumplimiento de cada uno de los derechos humanos que dispone nuestra Constitución.</p>

### III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia se sustenta en la fracción XXX del artículo 73, en relación con el artículo 74, fracción IV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En la parte relativa al texto legal que se propone, se sugiere lo siguiente:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de que se trata.
- Se recomienda incluir el título de la Iniciativa con Proyecto de Decreto, considerando que de conformidad con las reglas de técnica legislativa, aquél se formulará de manera genérica y referencial
- De acuerdo con las reglas de técnica legislativa, así como con la integración actual de los preceptos que se buscan reformar, utilizar puntos suspensivos para aquéllos apartados cuyo contenido subsiste integralmente (evitando reproducir textualmente).

La iniciativa cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que son los siguientes:

Ser formulada por escrito, tener un título, contener el nombre y firma de la persona que presenta la iniciativa, una parte expositiva de motivos, el texto legal que se propone, el artículo transitorio que señala la entrada en vigor, la fecha de elaboración y ser publicada en la Gaceta Parlamentaria.



<p style="text-align: center;">No tiene correlativo</p> <p>...</p>	<p>y mujeres.</p> <p>c) Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos en todos los órdenes de gobierno.</p> <p>d) Reducir la pobreza, el enfoque de derechos humanos en materia de presupuesto, debe retomar los principios de participación e inclusión de los grupos mayormente discriminados, y excluidos del acceso a condiciones de vida dignas.</p> <p>e) Promover de una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos. Se trata de diseñar y asignar desde la aprobación del presupuesto público de la federación recursos que permitan atender las obligaciones del Estado mexicano de carácter nacional como internacional en torno al respeto, reconocimiento y protección de los derechos humanos.</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 2.-</b> ...</p> <p><b>I a XII.</b> ...</p> <p style="text-align: center;">No tiene correlativo</p>	<p><b>Artículo 2o.</b> Para efectos de esta ley se entenderá por</p> <p><b>I. a XII.</b> ...</p> <p><b>XIII. Enfoque de derechos humanos:</b> En materia de presupuesto es una nueva mirada que concibe a los derechos humanos de manera integral, interdependiente y complementaria, superando la visión tradicional de la generación de derechos, es una herramienta metodológica que incorpora principios y estándares internacionales en el análisis de los problemas, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, programas u otros instrumentos de cambio social, este enfoque en el presupuesto</p>

No tiene correlativo

No tiene correlativo

concierna a la forma y fondo para resolver los problemas. Para tal fin, el presupuesto con enfoque de derechos humanos deberá contar con los siguientes elementos:

a) **Acciones afirmativas:** El reconocimiento de la dignidad humana, implica que quienes han sido excluidos del acceso a derechos y oportunidades puedan acceder a ellos; con este fin, se deben aplicar medidas que les den trato preferencial hasta que puedan disfrutar de sus derechos y realizar a plenitud sus planes legítimos de vida. Quienes han recibido un trato desigual deben ser favorecidos en los mecanismos de distribución de bienes con el fin de generar situaciones que permitan el desarrollo de condiciones igualitarias.

b) **Perspectiva de género:** Es un enfoque analítico y crítico que permite comprender las desigualdades construidas entre mujeres y hombres y orientar las acciones públicas para disminuir las brechas de desigualdad, la discriminación y la violencia por género. Uno de los objetivos primordiales del diseño de presupuestos debe ser la realización y cumplimiento de los derechos humanos, incluido el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones;

c) **Transversalidad:** Se refiere a la incorporación, en el

No tiene correlativo

No tiene correlativo

conjunto de la acción estatal, en las políticas públicas: que diseñe, presupueste, implemente, monitoree y evalúe buscando garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos y de género.

d) **Empoderamiento:** Busca que los sujetos sociales se conviertan en sujetos de derechos, dando, proporcionando instrumentos para su exigibilidad y consecuente vigencia, en materia de presupuesto público de la federación, este instrumento busca revertir la desigualdad real.

e) **Intergubernamentalidad.** Implica que el presupuesto público de la federación con enfoque de derechos humanos debe permitir la articulación entre las diferentes dependencias y entidades gubernamentales, así como entre los diversos poderes y órdenes de gobierno.

f) **Participación.** Todas las fases del proceso presupuestal deben ofrecer a todos los legisladores la oportunidad de tomar parte en las decisiones, así como recoger y valorar sus propuestas, con el fin de reflejar de mejor manera las necesidades de la población.

g) **Efectividad.** Busca garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

h) **Presupuestación progresiva, indicadores y puntos de referencia.** Este elemento exige a los integrantes de la Cámara de Diputados que al asignar presupuesto se tomen en consideración distintos puntos indicativos que permitan aprobar un avance progresivo del Presupuesto Egresos de la

No tiene correlativo

*XIII a LVII. ...*

**Federación para el cumplimiento de los derechos humanos.**

**i) Máximo uso de recursos disponibles. Implica que el Estado mexicano deberá realizar los esfuerzos necesarios para demostrar que se están llevando a cabo las acciones necesarias para cumplir y garantizar las metas prioritarias de derechos humanos mediante la utilización de los recursos públicos a su alcance.**

**XIV. Ejecutores de gasto:** los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de esta ley con cargo al Presupuesto de Egresos;

**XV. Endeudamiento neto:** la diferencia entre las disposiciones y amortizaciones efectuadas de las obligaciones constitutivas de deuda pública, al cierre del ejercicio fiscal;

**XVI. Entes autónomos:** las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos;

**XVII. Entidades:** los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales;

**XVIII.** Entidades coordinadas: las entidades que el Ejecutivo federal agrupe en los sectores coordinados por las dependencias, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

**XIX.** Entidades no coordinadas: las entidades que no se encuentren agrupadas en los sectores coordinados por las dependencias;

**XX.** Entidades de control directo: las entidades cuyos ingresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos y sus egresos forman parte del gasto neto total;

**XXI.** Entidades de control indirecto: las entidades cuyos ingresos propios no están comprendidos en la Ley de Ingresos, y sus egresos no forman parte del gasto neto total, salvo los subsidios y transferencias que en su caso reciban;

**XXII.** Entidades federativas: los estados de la federación y el Distrito Federal;

**XXIII.** Estructura programática: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos;

**XXIV.** Flujo de efectivo: el registro de las entradas y salidas de

recursos efectivos en un ejercicio fiscal;

**XXV.** Función Pública: la Secretaría de la Función Pública;

**XXVI.** Gasto neto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto;

**XXVII.** Gasto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y, adicionalmente, las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto;

**XXVIII.** Gasto programable: las erogaciones que la federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;

**XXIX.** Gasto no programable: las erogaciones a cargo de la federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;

**XXX.** Informes trimestrales: los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública que el Ejecutivo federal presenta trimestralmente al Congreso de la Unión;

**XXXI.** Ingresos excedentes: los recursos que durante el ejercicio

fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o, en su caso, respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto;

**XXXII.** Ingresos propios: los recursos que por cualquier concepto obtengan las entidades, distintos a los recursos por concepto de subsidios y transferencias, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales;

**XXXIII.** Ley de Ingresos: la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente;

**XXXIV.** Percepciones extraordinarias: los estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos, y pagos equivalentes a los mismos, que se otorgan de manera excepcional a los servidores públicos, condicionados al cumplimiento de compromisos de resultados sujetos a evaluación; así como el pago de horas de trabajo extraordinarias y demás asignaciones de carácter excepcional autorizadas en los términos de la legislación laboral y de esta ley;

**XXXV.** Percepciones ordinarias: los pagos por sueldos y salarios, conforme a los tabuladores autorizados y las respectivas prestaciones, que se cubren a los servidores públicos de manera regular como contraprestación por el desempeño de sus labores cotidianas en los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, y las dependencias y entidades donde prestan sus servicios, así como los montos correspondientes a los incrementos a las remuneraciones que, en su caso, se hayan aprobado para el ejercicio fiscal;

**XXXVI.** Presupuesto de Egresos: el Presupuesto de Egresos de la

Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo el decreto, los anexos y tomos;

**XXXVII.** Presupuesto devengado: el reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de los ejecutores de gasto a favor de terceros, por los compromisos o requisitos cumplidos por éstos conforme a las disposiciones aplicables, así como de las obligaciones de pago que se derivan por mandato de tratados, leyes o decretos, así como resoluciones y sentencias definitivas, y las erogaciones a que se refiere el artículo 49 de esta ley;

**XXXVIII.** Presupuesto regularizable de servicios personales: las erogaciones que con cargo al Presupuesto de Egresos implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales en materia de servicios personales, por concepto de percepciones ordinarias, y que se debe informar en un apartado específico en el proyecto de Presupuesto de Egresos;

**XXXIX.** Programas de inversión: las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas tanto a obra pública en infraestructura como a la adquisición y modificación de inmuebles, adquisiciones de bienes muebles asociadas a estos programas, y rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles, y mantenimiento;

**XL.** Proyectos de inversión: las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas a obra pública en infraestructura;

**XLI.** Ramo: la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el Presupuesto de Egresos;

**XLII.** Ramos administrativos: los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias y en su caso entidades, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República y a los tribunales administrativos;

**XLIII.** Ramos autónomos: los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos;

**XLIV.** Ramos generales: los ramos cuya asignación de recursos se prevé en el Presupuesto de Egresos derivada de disposiciones legales o por disposición expresa de la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a cargo de éstas;

**XLV.** Reglamento: el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

**XLVI.** Reglas de operación: las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos;

**XLVII.** Remuneraciones: la retribución económica que constitucionalmente corresponda a los servidores públicos por concepto de percepciones ordinarias y, en su caso, percepciones extraordinarias;

**XLVIII.** Requerimientos financieros del sector público: las

necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas tanto del gobierno federal y las entidades del sector público federal como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno federal;

**XLIX.** Responsabilidad hacendaria: la observancia de los principios y las disposiciones de esta ley, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión;

**L.** Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público: los pasivos que integran los requerimientos financieros del sector público menos los activos financieros disponibles, en virtud de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los citados requerimientos;

**LI.** Secretaría: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

**LII.** Sistema de Evaluación del Desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos;

**LIII.** Subejercicio de gasto: las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución;

**LIV.** Subsidios: las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general;

**LV.** Transferencias: las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera;

**LVI.** Tribunales administrativos: Los órganos formados con tal carácter en las leyes federales, tales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los Tribunales Agrarios;

**LVII.** Unidades de administración: los órganos o unidades administrativas de los ejecutores de gasto, establecidos en los términos de sus respectivas leyes orgánicas, encargados de desempeñar las funciones a que se refiere el último párrafo del artículo 4 de esta ley; y

**LVIII.** Unidad responsable: el área administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias y, en su caso, las entidades que está obligada a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas

...

**Artículo 3.-** La interpretación de esta Ley, para efectos administrativos y exclusivamente en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, corresponde a la Secretaría y a la Función Pública en el ámbito de sus respectivas atribuciones. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación serán supletorios de esta Ley en lo conducente.

...

...

**Artículo 25.-** La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en:

I a VI. ...

...

...

**Artículo 34.-** ...

comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

Los conceptos utilizados en la presente ley que requieran ser precisados y que no se encuentren incluidos en este apartado, deberán incluirse en el reglamento.

**Artículo 30.** La interpretación de esta ley se **hará con base en los modelos interpretativos dispuestos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principio de interpretación conforme y el principio pro personae** y para efectos administrativos y exclusivamente en el ámbito de competencia del Ejecutivo federal, corresponde a la Secretaría y a la Función Pública en el ámbito de sus respectivas atribuciones. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación serán supletorios de esta ley en lo conducente.

...

...

**Artículo 25.** La programación y presupuestación anual del gasto público se realizarán con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, con base en **las disposiciones de esta ley y atendiendo**

I. a VI. ...

...

...

**Artículo 34.** Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo

<p>I a III. ...</p> <p>IV. ...</p> <p>a) ...</p> <p style="text-align: center;"><b>No tiene correlativo</b></p> <p>b) a d) ...</p> <p><b>Artículo 41.-</b> ...</p> <p>I. ...</p> <p>a) a e) ...</p> <p style="text-align: center;"><b>No tiene correlativo</b></p> <p>II. ...</p>	<p>establecido en el reglamento:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Los programas y proyectos registrados en la cartera de inversión serán analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la cual determinará la prelación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como el orden de su ejecución, para establecer un orden de los programas y proyectos de inversión en su conjunto y maximizar el impacto que puedan tener para incrementar el beneficio social, observando principalmente los criterios siguientes:</p> <p>a) Rentabilidad socioeconómica;</p> <p><b>b) Enfoque de derechos humanos;</b></p> <p>c) Reducción de la pobreza extrema;</p> <p>d) Desarrollo regional; y</p> <p>e) Concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.</p> <p><b>Artículo 41.</b> El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá</p> <p>I. La exposición de motivos en la que se señale:</p> <p>a) a e) ... ; y</p> <p><b>f) Un enfoque de derechos humanos.</b></p> <p>II. El proyecto de decreto, los anexos y tomos, los cuales</p>
---	---

a) a h) ...

No tiene correlativo

i) a ñ) ...

incluirán

a) a h) ...

**i) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan al cumplimiento de cada uno de los derechos humanos que dispone nuestra Constitución.**

j) Un capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas a que se refiere el artículo 33, fracción II, de esta ley;

k) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del Apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades;

l) En su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal;

m) Un apartado que contenga las principales variaciones que se proponen con respecto al año en curso y su justificación, en términos de las distintas clasificaciones del gasto; los principales programas y, en su caso, aquéllos que se proponen por primera vez;

n) La información que permita distinguir el gasto regular de operación; el gasto adicional que se propone, y las propuestas de ajustes al gasto;

ñ) El destino que corresponda a los ingresos provenientes del

<p><b>III. ...</b></p>	<p>aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal, el cual corresponderá a las entidades federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente; y</p> <p>o) Un capítulo específico que incorpore las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, aprobadas en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><b>III. ...</b></p>
	<p style="text-align: center;"><b>Transitorio</b></p> <p><b>Único.</b> El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

JCHM