

## DE REFORMAS AL ARTICULO 74, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LOS ARTICULOS 20 Y 25 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL (PARA ADELANTAR LA FECHA DE PRESENTACION DEL PAQUETE ECONOMICO Y ACCIONES A TOMAR EN CASO DE QUE NO SE APRUEBE), A CARGO DEL DIPUTADO ERIC EBER VILLANUEVA MUKUL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD. PRESENTADA EN LA SESION DEL JUEVES 12 DE OCTUBRE DE 2000

Los suscritos, diputados federales de la LVIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos reformas al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los artículos 20 y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal con base en la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció desde su origen la división de poderes como forma de gobierno. El artículo 49, en su primer párrafo, estipula: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". La división de poderes, surgió como respuesta a diversas experiencias internacionales, en donde se dieron formas de gobierno despóticas o tiranas, las cuales tuvieron como característica principal el predominio de un solo poder que, en muchas ocasiones, recaía en manos de un solo individuo.

Actualmente existe el consenso en los gobiernos democráticos, de que para que un sistema político tenga un óptimo funcionamiento la división de poderes debería ser real. En nuestro país, los tres poderes deberían de tener un verdadero equilibrio que imposibilitara la supremacía de uno sobre los otros dos; sin embargo, este equilibrio no ha podido consolidarse, por el contrario, la construcción del sistema político mexicano se ha distinguido hasta el presente por una excesiva concentración de facultades hacia el Poder Ejecutivo Federal. Las llamadas facultades metaconstitucionales -como han sido denominadas por los círculos académicos- de las que goza el titular del Poder Ejecutivo han consolidado su fuerza sobre los otros dos poderes, creando un sistema político dominado por la voluntad y la decisión política del Ejecutivo Federal.

Esta concentración de poderes presidencialistas tuvo su sustento jurídico en un conjunto de leyes que dotó de capacidades y amplios márgenes de discrecionalidad al Poder Ejecutivo Federal; pero además, estas mismas leyes -de carácter secundario- han consolidado límites y obstáculos para que los Poderes Legislativo y Judicial no puedan tener el mismo peso y poder del que goza el Ejecutivo Federal. Las mismas leyes que han sido aprobadas por el Congreso de la Unión han debilitado su fuerza y poder.

Existen múltiples casos en donde el Legislativo ha cedido sus facultades al Ejecutivo; un ejemplo importante de esto es la nula injerencia de la Cámara de Diputados en el proceso de elaboración del presupuesto y la asignación de montos presupuestales, quedando relegado su papel al examen, discusión y aprobación del presupuesto en breve tiempo y con gran resistencia por parte del Ejecutivo Federal en aceptar sugerencias de modificaciones al proyecto de gasto, como tenemos constancia en la experiencia vivida en la LVII Legislatura con los dos últimos presupuestos federales.

Estos vicios derivados del exceso del poder, deberían de ser suprimidos, sobre todo teniendo en cuenta la trascendencia y el impacto directo que tiene el presupuesto sobre la economía, el desarrollo y el nivel de vida de la sociedad mexicana. Una verdadera participación de la Cámara de Diputados en esta materia es exigible, no sólo por el principio de la división de poderes, sino por el hecho de que representa a la mayoría de la población y a las más diversas preferencias e intereses económicos y políticos.

Para llegar a una verdadera racionalidad, transparencia y eficacia plena en el manejo de la hacienda pública federal, la Cámara de Diputados debe participar en el conocimiento completo del proceso de elaboración y asignación del presupuesto.

Sin el fortalecimiento de la división de poderes en materia económica, sin la democratización de la gestión pública, los avances electorales que hemos tenido en el presente no van a servir de nada, éstos deben traducirse en las condiciones que generen un desarrollo económico que distribuya sus frutos en forma más equitativa entre la población.

Esta es una aspiración largamente anhelada, ya que en las dos últimas legislaturas conocimos de iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del PRD, PAN y PRI e incluso por diputados independientes; tal es el caso de la iniciativa presentada en la LVI Legislatura por la diputada Ifigenia Martínez Hernández del PRD, referida a las reformas para la planeación, presupuestación, ejecución, control, evaluación y fiscalización del sector público federal. De la anterior Legislatura, tenemos los antecedentes de iniciativas presentadas por diputados de las fracciones parlamentarias antes señaladas y del diputado Marcelo Ebrard Casaubón. Todo esto nos indica que existe un ánimo plural por llevar a cabo reformas en la materia de presupuestación y en concreto de modificaciones a la fracción IV del artículo 74 Constitucional y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En atención a los motivos antes expuestos, nuestra fracción parlamentaria considera que es necesaria y urgente la modificación del artículo 74 de la Constitución Política, en su fracción IV, y al artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que reglamenta la Carta Magna en la parte conducente, incluyendo los mismos plazos propuestos. Asimismo, se pretende reformar el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público para que se contemple el destino de los recursos obtenidos en exceso a los previstos, de montos presupuestarios no devengados, de los ingresos extraordinarios y establecer el principio de previsión en el caso de variaciones presupuestales.

En lo que corresponde a las reformas al artículo 74 constitucional, fracción IV, consideramos:

Que es fundamental que la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión correspondiente, vaya analizando la forma en que se debiera de integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos; y la asignación de recursos; esta intervención debe de hacerse desde el momento mismo en que se inicie su elaboración. También se abre la posibilidad de incorporar proyectos de largo aliento, que no se limiten a los plazos anuales y que pueden desarrollarse en un tiempo más amplio de ejecución; de tal forma, que aunque se aprueben en un año determinado, en los años posteriores, las partidas presupuestales deberán ser respetadas por los subsecuentes Presupuestos de Egresos. [Por tal razón se adiciona el párrafo primero de la fracción IV].

Anteriormente, por la manera partidista en que se conformaba la Cámara de Diputados, los tiempos de la entrega de la Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuestos de Egresos eran aparentemente los adecuados, porque se trataba más bien de un trámite protocolario, que de un análisis serio y formal de los documentos. No había un estudio profundo del documento, y mucho menos había correcciones que fueran tomadas en cuenta en los proyectos entregados por el Ejecutivo. Indiscutiblemente hoy en día; esta situación ha cambiado al ser modificada la integración partidista de la Cámara de Diputados.

Actualmente la Cámara de Diputados reclama su sitio como uno de los poderes de la Federación; y este reclamo viene acompañado de la demanda de rescatar todas aquellas funciones que le eran propias y que fueron cedidas al Ejecutivo. De esta manera, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación debe ser analizado, discutido y sometido al pleno para su aprobación o rechazo; de tal forma que es imperativo modificar la fecha de entrega, porque un examen serio, requiere de diferentes estudios que necesitan cierto tiempo de maduración. Nuestra propuesta es recortar la fecha de entrega del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Criterios Generales de Política Económica, que habitualmente se presentaban el 15 de noviembre y que consideramos que lo ideal es que ahora se entreguen el 15 de octubre. También recortamos por lo menos cinco días, para el caso del inicio de encargo del Poder Ejecutivo, para que sea ahora el día 10 de diciembre. [Por lo que se propone modificar el segundo párrafo de la fracción IV].

Un viejo reclamo de algunas fuerzas políticas del país ha sido el relativo a la eliminación en el Presupuesto de Egresos de las llamadas partidas secretas, ya que éstas no tenían determinado un fin específico, quedando su ejercicio a la voluntad discrecional del Poder Ejecutivo, en lo que ya se ha definido como el uso de facultades metaconstitucionales. Esta medida será fundamental para la total transparencia y el manejo correcto del presupuesto. [Se sustituye el tercer párrafo de la fracción IV]

Una de las propuestas que sometemos a su consideración hace referencia a los plazos para entregar la Cuenta Pública del año anterior; nuevamente, tratamos de adelantar los tiempos para tener un mayor espacio de análisis y discusión. En este caso, proponemos que sea la entrega al último día hábil del mes de marzo después de concluido el ejercicio presupuestal correspondiente. [Se propone modificar el párrafo sexto de la fracción IV].

Nuestra fracción está consciente de que la pluralidad proveniente del ejercicio democrático ha creado dos fenómenos que han impactado directamente en el funcionamiento de la nueva Cámara de Diputados. Por una parte ha permitido que el Congreso de la Unión se convierta realmente en un espacio de discusión y reflexión, en donde toda iniciativa o propuesta puedan ser verdaderamente discutidas. Y, por otra parte, como efecto secundario del proceso de reflexión y análisis, se ha provocado que los debates y acuerdos se den en un mayor tiempo. Estamos ciertos de que la tardanza en el quehacer legislativo es una característica propia de los sistemas legislativos maduros; pero también entendemos que estas demoras pueden tener efectos de incertidumbre ante amplios sectores de la sociedad, lo cual no es favorable, para ningún sistema político o económico.

Precisamente, para evitar que habiendo terminado los plazos -de discusión de la iniciativa de Ley de Ingresos y de la Propuesta de Presupuesto de Egresos- y no se hayan aprobado y esto provoque una innecesaria incertidumbre en los mercados y en la administración pública e inestabilidad en la economía, proponemos que para el caso de que al inicio de un ejercicio fiscal no estuvieran aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, o ambos, seguirán teniendo efectos provisionales los que se encontraban vigentes en el ejercicio que termina, hasta que se apruebe en un período extraordinario de sesiones por la Cámara, el Presupuesto o Ley de Ingresos correspondientes. Esta previsión atiende al propósito esencial de establecer un marco de seguridad y certeza jurídica tanto al interior como al exterior del país; garantizar el pago de sueldos, salarios, honorarios, emolumentos, sobresueldos y compensaciones del personal federal; respaldar los adeudos de ejercicios fiscales anteriores; cubrir el gasto de la totalidad de las ramas presupuestales de la Administración Pública Federal; proveer los recursos necesarios para cubrir la operación de los organismos y empresas de control presupuestal directo; y garantizar el servicio de la deuda pública interna y externa. Para evitar conflictos en la aplicación entre los instrumentos nuevos y los salientes, se aplicarán los nuevos de manera retroactiva a partir del primero de enero del ejercicio fiscal que inicia. [Se adiciona un párrafo, el ocho a la fracción IV].

Otra de las propuestas que hacemos, y que nos parece fundamental para la construcción de una forma de gobierno democrática, honesta y transparente es la que hace referencia a la disposición de que ahora no se podrá hacer ajuste alguno al Presupuesto de Egresos de la Federación que hubiere sido aprobado; de igual forma, no habrá transferencias de recursos de una partida o rubros a otros, sin que previamente lo autorice la Comisión de Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados. Esta medida es una corrección ideal, de la serie de desvíos que se le han hecho al presupuesto, con fines distintos a los aprobados. [Se adiciona otro párrafo, el nueve a la fracción IV].

Respecto a la reforma al artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que reglamenta la fracción IV del artículo 74 constitucional, se adecua para que los plazos en la presentación del Presupuesto de Egresos sean los mismos definidos en la norma suprema.

En cuanto a la reforma al artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se pretende que contemple la canalización de los recursos obtenidos en exceso a los previstos; y de montos presupuestarios no devengados a los programas que la Cámara de Diputados determine en el propio Presupuesto de Egresos, eliminando de facto la facultad discrecional del Ejecutivo Federal para canalizar dichos recursos a los programas que considere conveniente. De igual manera, se pretende regular que tratándose de ingresos extraordinarios el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Decreto de Presupuesto de Egresos que señalará con precisión el destino de dichos ingresos.

Adicionalmente, la reforma al artículo 25 de la mencionada Ley atiende a una preocupación derivada de la experiencia del pasado reciente en lo relativo a las variaciones presupuestales que contradicen lo aprobado por la Cámara y lo ejercido por el Ejecutivo Federal, y que en la práctica hacen "cuasi" nugatoria la facultad constitucional de la Cámara de Diputados al aprobar determinados montos de las partidas presupuestales y efectuarse por el Ejecutivo un ejercicio más elevado de las mismas; por ello, se propone incluir una previsión para dejar asentado que ninguna partida presupuestal podrá tener una variación mayor al 10 por ciento de lo autorizado por la Cámara de Diputados, salvo aquellas que se determinen anualmente de ampliación automática en el Presupuesto de Egresos. Las variaciones mayores al 10 por ciento aludido deberán ser sometidas a autorización previa de la Cámara, quien determinará su procedencia.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos poner a la consideración del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados, la siguiente

**Iniciativa de reformas a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los artículos 20 y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

**Artículo Primero.-** Se adiciona el primer párrafo, se reforman los párrafos segundo, tercero y sexto y se agregan dos nuevos párrafos, el ocho y nueve a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 74.-** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.-...

II.-...

III.-...

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. **Analizar, por medio de su Comisión correspondiente, la forma en que se vaya integrando el Proyecto de Presupuesto de Egresos; esta atribución se ejercerá desde el momento mismo en que se inicie la elaboración del citado proyecto, el que, excepcionalmente y en los términos de la ley reglamentaria podrá contemplar programas e inversión pública que duren más de un año, en cuyo caso, deberán señalarse los montos a ejecutar en cada uno de ellos; las partidas así aprobadas deberán respetarse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.**

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y **los Criterios Generales de Política Económica** a más tardar el día **15 del mes de octubre** o hasta el día **10 de diciembre** cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer en todo caso, el Secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

**En el Presupuesto de Egresos de la Federación no se contemplará la existencia de partidas secretas.**

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión **al último día hábil del mes de marzo después de concluido el ejercicio presupuestal correspondiente.**

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

**Para el caso de que al inicio de un ejercicio fiscal no estuvieren aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, o ambos, seguirá teniendo efectos provisionales la Ley de Ingresos o Presupuesto de Egresos, o ambos, cuyas partidas y montos serán los que se encontraron vigentes en el ejercicio que termina y hasta en tanto se aprueben por la Cámara la Ley o, en su caso, el Presupuesto para el ejercicio correspondiente. Para culminar el proceso de aprobación, será convocado un periodo extraordinario de sesiones que finalice el 31 de enero de manera improrrogable. Aprobado el Presupuesto y la Ley de Ingresos por la Cámara de Diputados los montos y las partidas que lo integran se aplicarán en forma retroactiva a partir del primero de enero del ejercicio fiscal que inicia.**

**No se podrá realizar ajuste alguno al Presupuesto de Egresos de la Federación que hubiere sido aprobado, ni trasferencia de recursos de una partida o rubros a otros, sin que previamente lo autorice la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, previa solicitud que en cualquier momento y debidamente justificada le formule el Ejecutivo Federal.**

V.-...

VI.-...

VII.-...

VIII.-...

**Artículo Segundo.-** Se reforma el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su único párrafo. Se modifican el primer y tercer párrafo y se adiciona el segundo párrafo del artículo 25 de la mencionada Ley para quedar como sigue:

**Artículo 20.-** El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá ser presentado oportunamente al Presidente de la República por la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** para ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el día **15 de octubre** del año inmediato anterior al que corresponda. **En el caso del inicio de encargo del Ejecutivo Federal, el plazo se extiende hasta el 10 de diciembre.**

**Artículo 25.-** El Ejecutivo Federal por conducto de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, **así como los montos presupuestarios no devengados**, a los programas que la **Cámara de Diputados determine en el propio Presupuesto de Egresos y además, previa solicitud y autorización de la misma, podrá solicitar los** traspasos de partidas cuando sea procedente, dando la participación que corresponda a las entidades interesadas. **Estos movimientos no podrán transferir recursos destinados a programas prioritarios hacia programas no prioritarios ni se podrá disminuir el monto de lo señalado en el Presupuesto de Egresos para la atención de programas prioritarios, salvo que se hayan concluido las metas. Tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos o de cualquier otra operación, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que señalará el destino de dichos ingresos.** De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el Ejecutivo informará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al rendir la cuenta de la Hacienda Pública Federal y **en los informes que se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.**

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales. **Ninguna partida presupuestal podrá tener una variación mayor al 10 por ciento del monto autorizado por la Cámara de Diputados, salvo que se trate de las partidas que se señalen anualmente como de ampliación automática en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever. Las variaciones mayores al 10 por ciento deberán ser sometidas a autorización previa de la Cámara de Diputados, quien determinará su procedencia.**

El Ejecutivo Federal determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los Estados, Municipios, instituciones o particulares, quienes proporcionarán a la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos.

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, DF, a 12 de octubre de 2000.

**Diputados:** Eric Eber Villanueva Mukul (rúbrica), Ramón León Morales (rúbrica), Sergio Acosta Salazar, Rubén Aguirre Ponce, Hortensia Aragón Castillo, Silvano Aureoles Conejo (rúbrica), Luis Miguel Barbosa Huerta (rúbrica), María Alejandra Barrales Magdaleno, Martí Batres Guadarrama, Martha Angélica Bernardino Rojas, Miguel Bortolini Castillo, Bonifacio Castillo Cruz, Rodrigo Carrillo Pérez, Victor Hugo Cirigo Vázquez, Raquel López Cortés (rúbrica), Mario Cruz Andrade (rúbrica), Genoveva Domínguez Rodríguez, Manuel Duarte Ramírez, Alfonso Elías Cardona (rúbrica), Uuc-Kib Espadas Ancona (rúbrica), José Delfino Garcés Martínez (rúbrica), Miroslava García Suárez (rúbrica), Esteban Daniel Martínez Enríquez, Elías Martínez Rufino (rúbrica), Cuauhtémoc Montero Esquivel (rúbrica), Rogaciano Morales Reyes (rúbrica), Ricardo Moreno Bastida (rúbrica), Magdalena del Socorro Núñez Monreal, Francisco Patiño Cardona, Norma Reyes Terán, Pedro Miguel Rosaldo Salazar (rúbrica), Félix Salgado Macedonio, María de los Angeles Sánchez Lira, Jesús Garibay García (rúbrica), Alejandro Gómez Olvera, Adela del Carmen Granel Campos, Rafael Hernández Estrada (rúbrica), Auldárico Hernández Gerónimo, Alfredo Hernández Raigosa (rúbrica), Luis Herrera Jiménez, Arturo Hervis Reyes, Ramón León Morales, Rosalinda López Hernández, José Antonio Magallanes Rodríguez (rúbrica), Héctor Sánchez López, Petra Santos Ortiz (rúbrica), Rafael Servín Maldonado (rúbrica), David Augusto Sotelo Rosas (rúbrica), María del Rosario Tapia Medina (rúbrica), Tomás Torres Mercado, Emilio Ulloa Pérez, Gregorio Urías Germán.

**Diputados:** José Manuel del Río Virgen, CDPPN (rúbrica), José Antonio Calderón, PAS (rúbrica), Enrique Herrera, CDPPN, (rúbrica), Beatriz Patricia Lorenzo Juárez, PAS (rúbrica).