

QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO, PARA EVITAR LA DISCRECIONALIDAD EN EL GASTO POR PARTE DEL EJECUTIVO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO EDUARDO ANDRADE SANCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI.

Una función esencial del Poder Legislativo es la de autorizar los gastos del Poder Público. De hecho el origen histórico de las asambleas parlamentarias se encuentra en la provisión de fondos para los monarcas medievales. La representación parlamentaria ha evolucionado a través de los siglos pero mantiene la función de aprobar el presupuesto para atender las necesidades colectivas. En nuestro país, un largo período de predominancia de un solo partido generó un perceptible desequilibrio a favor del Poder Ejecutivo a quien corresponde elaborar el proyecto del presupuesto. Su preponderancia política y la infraestructura técnica de la cual dispone hacían que la Cámara de Diputados asumiera un papel principalmente ratificador de los lineamientos dispuestos por el Presidente de la República. En este escenario se incubó la práctica de autorizar al Ejecutivo para que ajustara, dentro de ciertos márgenes, el ejercicio del gasto en los casos en que los cambios en las condiciones económicas lo hicieran necesario.

La dinámica de la democracia mexicana condujo a la alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo y determinó una composición congresional que otorga al Legislativo un papel de control y contrapeso efectivos a la discrecionalidad presidencial. En ese esquema la voluntad de los legisladores adquiere una nueva dimensión. Los acuerdos que se alcanzan en las Cámaras implican la conformación de una mayoría en la que convergen por lo menos dos fuerzas políticas y supone una decisión que refleja el sentir también mayoritario de la población. En esta situación es preciso preservar el escrupuloso cumplimiento de las medidas dictadas por el Congreso y para ello se requiere establecer disposiciones legales que garanticen ese cumplimiento.

Pese a los cambios de condiciones políticas derivados de los resultados electorales de julio de 2000, se ha mantenido una inercia por virtud de la cual el Presidente de la República ha venido disponiendo alteraciones del contenido del Presupuesto que, argumentando disminuciones de los ingresos disponibles, se han traducido en reducciones de partidas que la Cámara de diputados había configurado de manera especial para atender necesidades sentidas popularmente en áreas como la educativa, la de salud, la de apoyo al campo y la de asignación de recursos a las entidades federativas para citar las más importantes.

Por esos motivos resulta conveniente introducir cambios en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público para que erogaciones dispuestas por el Poder Legislativo en áreas tan sensibles como las señaladas no puedan ser disminuidas de manera unilateral por el Ejecutivo. Para ello el legislador debe señalar cuál es el orden de los rubros que pueden afectarse por parte del Presidente cuando se presenten insuficiencias en los ingresos públicos.

Las modificaciones y adiciones en esta materia deberían incluir, en consecuencia, los siguientes criterios:

El proyecto de presupuesto elaborado por el Ejecutivo debe contener todos los gastos requeridos para el cumplimiento de cualesquiera obligaciones contraídas por el gobierno mexicano y para la realización de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

Establecer una relación de los puntos que debe contener indefectiblemente el presupuesto, entre estos:

- a) Los pagos que deban hacerse por concepto de deuda pública externa, interna o contingente, la referencia a la fuente de dichas obligaciones y los plazos previstos para la cobertura de las mismas.
- b) Las erogaciones que deba efectuar cada una de las entidades incluidas en el Presupuesto, especificando detalladamente el programa a que corresponden, el objeto del gasto, las metas que deben alcanzarse con el mismo, la unidad responsable de ejercerlo, la partida presupuestal específica y su aplicación geográfica en la entidad federativa que corresponda.

c) La manera de asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos, determinando en detalle los programas, subprogramas, metas, unidades responsables y partidas presupuestales a las que deberán asignarse tales recursos.

d) En caso de que los ingresos sean inferiores a los previstos, la determinación de los programas, subprogramas y partidas que podrán ser objeto de reducción por parte del Ejecutivo Federal, señalando el orden sucesivo de afectación de las mismas. En ningún caso podrá autorizarse al Ejecutivo a disminuir el monto de partidas aprobadas para programas educativos, de salud, de apoyo al campo o las partidas destinadas a las entidades federativas.

Si los recursos disponibles disminuyeran al extremo de que se hiciese necesario abatir el monto de las partidas que no pueden ser modificadas por el Ejecutivo, éste tendría que presentar una iniciativa ante la Cámara de Diputados para introducir en el presupuesto las correcciones que estimare necesarias y que tuvieran incidencia sobre dichas partidas. Debe establecerse la noción de que las partidas presupuestales no significan solamente límites máximos ni que el ahorro en gastos que por definición se consideran necesarios desde el momento en que se les asignan recursos sea un propósito loable. Por tanto, se requiere fijar la obligatoriedad del ejercicio del gasto y hacer responsables a los titulares de las unidades que tienen el deber de ejercerlo.

Es necesario también disminuir la discrecionalidad del Ejecutivo para el otorgamiento de subsidios, indicando que cuando éstos se dirijan a particulares deberá existir autorización expresa de la Cámara de Diputados en el presupuesto. La responsabilidad de aplicar el gasto debe acompañarse de las sanciones necesarias en la propia ley.

Por último, para corregir los desequilibrios que pudieran propiciar recortes en el gasto que contravengan los criterios enunciados, es indispensable incorporar un artículo transitorio que permita efectuar las reasignaciones correspondientes dentro de este mismo año a fin de evitar que asignaciones que la Cámara determinó con base en demandas reales de diversos grupos sociales se disminuyan en perjuicio de los mismo y, en todo caso, las erogaciones que se reduzcan sean aquellas que tienen que ver con actividades directas de la Administración Pública Centralizada dependiente del Ejecutivo federal.

En atención a lo expuesto, nos permitimos someter a la consideración de la H. Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Artículo 1º.- Se reforman y adicionan los artículos 15, 16, 25 y 50 para quedar como sigue:

Artículo 15.- El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para cubrir durante el período de un año a partir del 1º de enero todos los gastos que debe efectuar el propio Ejecutivo para el cumplimiento de cualesquiera obligaciones contraídas por el gobierno mexicano y para la realización de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

Artículo 16.- ...

...

El decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá contener lo siguiente:

a) Los pagos que deban hacerse por concepto de deuda pública externa, interna o contingente, la referencia a la fuente de dichas obligaciones y los plazos previstos para la cobertura de las mismas.

b) Las erogaciones que deba efectuar cada una de las entidades incluidas en el Presupuesto, especificando detalladamente el programa a que corresponden, el objeto del gasto, las metas que deben alcanzarse con el mismo, la unidad responsable de ejercerlo, la partida presupuestal específica y su aplicación geográfica en la entidad federativa que corresponda.

c) La manera de asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos, determinando en detalle los programas, subprogramas, metas, unidades responsables y partidas presupuestales a las que deberán asignarse tales recursos.

d) En caso de que los ingresos sean inferiores a los previstos, la determinación de los programas, subprogramas y partidas que podrán ser objeto de reducción por parte del Ejecutivo Federal, señalando el orden sucesivo de afectación de las mismas. En ningún caso podrá autorizarse al Ejecutivo a disminuir el monto de partidas aprobadas para programas educativos, de salud, de apoyo al campo o las partidas destinadas a las entidades federativas.

En caso de que la disminución de recursos disponibles hiciese necesaria una afectación de las partidas correspondientes a estos rubros, el Ejecutivo deberá presentar una iniciativa de reformas al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación debidamente motivada, para que la Cámara de Diputados disponga lo conducente.

Artículo 25.- El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas, subprogramas y partidas presupuestales. Los titulares de las unidades responsables tendrán la obligación de ejercerlo en su totalidad y reportar a la Cámara de Diputados el avance del gasto, en los términos y condiciones que lo determinen las Comisiones de dicha Cámara, de acuerdo al área de competencia de que se trate.

El Ejecutivo Federal determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los estados, municipios o instituciones públicas, quienes proporcionarán a la dependencia que señale el propio Ejecutivo y a las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos.

Por ningún motivo podrá el Ejecutivo Federal otorgar subsidios a particulares si éstos no están previstos expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 50.- La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación fincará responsabilidades administrativas a los titulares de las unidades responsables que incumplan la obligación establecida en el artículo 25 imponiendo como sanciones:

I. La destitución del cargo; y

II. La inhabilitación para desempeñar cargos públicos federales hasta por diez años, en caso de estimar de manera debidamente motivada que la responsabilidad en que ha incurrido el servidor público es grave.

Transitorios

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Segundo.- Cualesquiera transferencias realizadas por el Ejecutivo Federal durante el ejercicio de 2002 que afecten las partidas que no puedan ser disminuidas de acuerdo a lo establecido en este decreto, deberán ser repuestas y redistribuirse el gasto de manera que las disminuciones afecten en primera instancia programas no operativos, partidas de comunicación social, gastos de ceremonial, protocolo o similares y otras que correspondan a la Administración Pública centralizada.

En caso de que hubiese excedentes derivados del aumento de precio del petróleo con el que se calculó el presupuesto, éstos se destinarán a reponer las afectaciones de partidas presupuestales que se hubiesen disminuido y en ningún caso se destinarán para pagos de deudas adicionales a los ya autorizadas.

Tercero.- Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

México, DF, a 22 de octubre de 2002.

Dip. Eduardo Andrade Sánchez (rúbrica)