

QUE REFORMA LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y LA LEY DE PLANEACIÓN, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MALDONADO VENEGAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DEL MARTES 8 DE FEBRERO DE 2005

El suscrito, diputado Luis Maldonado Venegas, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por su digno conducto, someto a la consideración del Pleno, la presente iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a la Ley de Planeación, al tenor de las siguientes consideraciones.

El pasado mes de diciembre de 2004, el Ejecutivo federal, por conducto de su Consejero Jurídico interpuso una controversia constitucional en contra del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, basada en una serie de silogismos falaces y plagada de innumerables sofismas, misma que fue dudosamente admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con base en un acuerdo inexistente, suscrito por un funcionario administrativo y no por algún Ministro, no obstante ello, se le ha dado el mismo trámite que corresponde a las controversias interpuestas de manera regular. Esta actuación permitiría suponer que la resolución que se emita habrá de ser favorable a los intereses del Presidente de la República, en detrimento, una vez más, de los principios y disposiciones de la Carta Magna.

Llama la atención el argumento esgrimido para sustentar la admisión de la controversia, en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia no deja de existir en sus recesos, lo cual no deja de ser cierto, sin embargo admitir esa afirmación, equivaldría a aceptar, por ejemplo, que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión podría dictaminar las iniciativas que se sometan a su consideración o bien, que cualquier Secretario de Estado proponga los nombramientos que el artículo 89 constitucional reserva para el Presidente de la República, cuando éste se encuentre fuera del país. Los ciudadanos y los restantes Poderes del Estado merecemos un sistema de interpretación constitucional auténtico y no meras ocurrencias del órgano responsable de producirla, pues ello atenta contra la credibilidad del Máximo Órgano Jurisdiccional.

No obstante las irregularidades que han ocurrido en el procedimiento, el día 28 de enero de 2005, la Cámara de Diputados presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la contestación a la controversia ilegalmente admitida, sustentando la constitucionalidad del decreto de Presupuesto de Egresos, que para éste órgano es clara, porque está fuera de toda duda que:

El Presidente de la República no tiene la facultad de veto respecto del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, emitido por la Cámara de Diputados, como si la tiene respecto de los proyectos de leyes que expide el Congreso de la Unión.

La Cámara de Diputados puede modificar el proyecto de presupuesto que le envía el Presidente de la República.

En ejercicio de su facultad modificatoria, la Cámara de Diputados puede reasignar el gasto público y determinar la realización de programas y acciones no contempladas u omitidas en el proyecto del Presidente de la República.

La asignación y la reasignación de gasto público que se hace en el decreto de Presupuesto de Egresos, no es una función administrativa, y por tanto no le compete al Ejecutivo federal, por lo que no hay invasión de competencias por parte de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados no pretende ejecutar programas y acciones determinadas en el decreto de Presupuesto de Egresos, sino que las dispone para el Ejecutivo federal.

El decreto de Presupuesto de Egresos es un instrumento primario de planeación, y de adecuación de la planeación, que obliga a los Poderes Federales.

Han sido estos supuestos los que han determinado el alcance de los trabajos de análisis y revisión de los proyectos de presupuesto que han enviado los sucesivos titulares del Ejecutivo federal, en por lo menos los últimos veintisiete años, y cuyas modificaciones, que han sido producto de una colaboración interinstitucional, no han sido objetadas en modo alguno, debiendo destacar que dichas modificaciones se han formulado en los términos de las disposiciones que hoy se propone modificar, vigentes desde 1977, de lo que se infiere que esas normas han facultado y facultan a la Cámara de Diputados para actuar en la misma forma que lo hizo, respecto del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005 sometido a su consideración por el Presidente Fox.

En virtud de que la controversia constitucional ha sido planteada a raíz de una dudosa interpretación que pone en tela de juicio los supuestos antes referidos, se hace necesario clarificar las facultades que se han venido ejerciendo, con la finalidad de establecer el equilibrio deseado entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados, para contener el ejercicio omnímodo, metalegal, de la función presidencial en la materia de presupuestación-programación del gasto público. En ese sentido, la presente Iniciativa responde a las siguientes finalidades:

Primera.- Resolver la interpretación de que la Cámara de Diputados no puede determinar la realización de programas, cuya creación corresponde al Ejecutivo federal, el cual tendría que llevar a cabo los procedimientos de programación correspondientes, estableciendo las metas, objetivos, estrategias, prioridades, responsables, tiempos de ejecución, fijar la población objetivo, fines e indicadores así como realizar el análisis costo-beneficio, esto es, en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, pueden determinarse acciones y programas, al formularse la asignación de gasto público.

Segunda.- Especificar que las directrices y planeación aplicadas por el Ejecutivo federal en la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos, pueden ser variadas por la Cámara de Diputados, al examinar el mismo y expedir el decreto de Presupuesto de Egresos, estando, en consecuencia, el Ejecutivo federal, obligado a modificar la programación contenida en el proyecto sometido a la consideración de dicha Cámara.

Tercera.- Establecer, a nivel legal, la obligación del Ejecutivo federal, de informar a la Cámara de Diputados de la instrumentación de los programas determinados en el decreto de Presupuesto de Egresos que no hubieren sido contemplados en el proyecto sometido a su consideración.

Cuarta.- Explicitar que la responsabilidad del Ejecutivo federal no se agota en la presentación del proyecto de presupuesto de egresos a la Cámara de Diputados, sino que implica la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público en un acto continuado, así como la de los servidores públicos que deban proporcionar datos e información a este órgano, a través de la comisión dictaminadora competente.

Quinta.- Obligar tanto al Ejecutivo federal como a la Cámara de Diputados, a comprender, en el proyecto y en el decreto de Presupuesto de Egresos, a todas las instancias ejecutoras de gasto público federal, es decir, a todas las dependencias, departamentos administrativos, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Sexta.- Disponer la obligación de las instancias ejecutoras de gasto, de justificar el aumento o creación de partidas en el anteproyecto de presupuesto, bien sea que excedan al presupuesto autorizado para el ejercicio anterior o que no hayan sido contempladas en él.

Séptima.- En el marco de la perenne escasez de recursos de gasto público, evitar la asignación indiscriminada y arbitraria de los recursos excedentes, previendo que se haga a aquellos rubros que la Cámara de Diputados determine como prioritarios en el decreto de Presupuesto de Egresos.

Octava.- Expresar la facultad de la Cámara de Diputados de determinar la asignación o el destino de recursos para subsidios, si bien correspondiendo al Ejecutivo federal la facultad de determinar la forma en que deban invertirse, y sin menoscabo de los que el propio Ejecutivo federal resuelva como necesarios.

Novena.- Prever la obligación del Ejecutivo federal de proporcionar, en un apartado específico del proyecto de presupuesto, la información concerniente a los recursos para el pago de adeudos de ejercicio fiscales anteriores, con lo cual se evitaría la situación presentada en los ejercicios fiscales de 2001 a 2004, en que se han verificado subejercicios del 59.5 % (2001) y sobreejercicios del 84.2% (2003) y del 170% (2004).

Décima.- Establecer clara y expresamente que la ejecución del gasto público debe sujetarse a las previsiones del decreto de Presupuesto de Egresos.

Finalmente, es preciso enfatizar que con esta Iniciativa, de ningún modo se acepta que la Cámara de Diputados haya incurrido en violación alguna al expedir el decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005, y que el objetivo final de la misma es expresar con claridad en un sólo ordenamiento, que este órgano del Estado ha estado y está facultado para determinar todo aquello que está siendo impugnado ahora por el Ejecutivo federal, por lo que, una vez que esta Iniciativa sea decretada por el Congreso de la Unión, habrá de ser útil para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva el sobreseimiento de la controversia constitucional, dado que en el supuesto de que se ordenara la reposición del procedimiento de aprobación de dicho decreto de Presupuesto, habrá de ser emitido de la misma forma, por la aplicación de las normas que ahora se propone reformar y adicionar.

Es de conocimiento público, que en este momento se encuentran, sujetas al proceso de comisiones para su dictamen, un conjunto de Iniciativas para conformar una nueva Ley de Presupuesto; no obstante, sin excepción dichas iniciativas, fueron presentadas con antelación a la discusión y aprobación del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, por lo que son necesariamente incomprensivas de las experiencias registradas durante el proceso de aprobación del mismo, y por lo tanto, como corresponde a la responsabilidad de los compañeros legisladores que actualmente elaboran el dictamen de dicha nueva ley, seguramente incorporarán a dicho dictamen lo necesario para que la nueva ley que se emita sea comprensiva de un conjunto de atribuciones expresas que no deje duda, ni siquiera infundada como ocurre ahora, sobre el alcance de la atribución de modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que remite el Ejecutivo federal.

Ello, retrasará el dictamen ahora en proceso, mientras que resulta urgente, dejar en claro ya, aún ante los ojos de los que pretenden malversar el sentido de las disposiciones de la Carta Magna, el alcance de la citada atribución conferida a la Cámara de Diputados.

Por lo anterior, se somete a la consideración del Pleno la siguiente Iniciativa de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4, 11, 13, 15, 16, 22, 25, 29 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 34 de la Ley de Planeación.

Artículo Primero.- Se reforma el primer párrafo del artículo 4 y se le adiciona un párrafo segundo; se reforma el artículo 11; se reforma el primer párrafo del artículo 13 y se le adiciona un párrafo segundo; se reforman los artículos 15, 16 y 22; se reforma el primer y el tercer párrafo del artículo 25; se adiciona un segundo párrafo al artículo 29 y se reforma el artículo 38, todos ellos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para quedar como sigue:

"Artículo 4.- La programación del gasto público federal contenida en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, coordinará las modificaciones que deban hacer a su programación las entidades a que se refieren las fracciones III, IV y VI a VIII del artículo 2 de esta ley, a efecto de compatibilizar su contenido con el gasto público determinado en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación."

"Artículo 11.- El Ejecutivo federal está obligado a proporcionar, a los diputados al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información necesarios para el examen, discusión y en su caso modificación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, mediante la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, la entrega de la documentación respectiva y la asistencia, en los trabajos de la comisión dictaminadora competente, de los servidores públicos que deban proporcionar dichos datos e información."

"Artículo 13.- Los anteproyectos de presupuesto se elaborarán para cada año calendario, se fundarán en costos se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Los programas que no habiendo sido comprendidos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y sean objeto de asignación de recursos en el decreto que expida la Cámara de Diputados, serán formulados, atendiendo las disposiciones de ésta, por la entidad competente, y conforme a las normas de presupuestación-programación aplicables, debiendo dar cuenta de ello a la Cámara de Diputados en los plazos y conforme a los términos que se dispongan en el propio decreto."

"Artículo 15.- El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que expida la Cámara de Diputados para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1 de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas que en el propio decreto se señalen, el cual determinará las entidades responsables de la ejecución del gasto público asignado."

"Artículo 16.- El decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá:

I. Las asignaciones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a VIII del artículo 2º de esta ley, y

II. Las demás previsiones que determine la Cámara de Diputados, vinculadas con el ejercicio de gasto público."

"Artículo 22.- A toda propuesta de aumento o creación de partidas en los anteproyectos de presupuesto, que excedan o no hayan sido contempladas en el presupuesto autorizado para el año anterior, las entidades deberán agregar la correspondiente previsión de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal."

"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, a los programas y actividades que como prioritarias determine la Cámara de Diputados en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y autorizará los trasposos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las Entidades interesadas. En tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. 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.

...

Conforme a la asignación o al destino que se establezcan en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 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."

"Artículo 29.- ...

Los datos e información correspondiente formará un apartado especial del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, adicional a la información a que se refiere el artículo 19 de esta ley."

"Artículo 38.- Para la ejecución del gasto público federal, las entidades deberán sujetarse a las previsiones de esta ley, y con exclusión de las previstas en las fracciones I y II del artículo 2 de esta misma ley, observar las disposiciones que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en congruencia con lo dispuesto en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación."

Artículo Segundo.- Se reforma la fracción V, se deroga el segundo párrafo y se adicionan un segundo y un tercer párrafo al artículo 34 de la Ley de Planeación, para quedar como sigue:

"Artículo 34.- ...

I. a IV. ...

V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios y órganos político administrativos interesados y a los sectores de la sociedad.

Se convendrá la ejecución de programas y de acciones, tomando en cuenta los criterios señalados por las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones, y estableciendo las responsabilidades y las asignaciones presupuestarias de los órdenes de gobierno que concurran; la distribución de recursos de cada programa o región de acuerdo con sus condiciones de rezago, marginación y pobreza; así como la asignación de recursos a cada municipio.

Los recursos destinados para ser aplicados como gastos indirectos a las obras y acciones sociales de los programas convenidos entre las entidades federativas y la federación del Ramo 20, Desarrollo Social, serán ejercidos por la instancia que ejecute el programa y por la federación, en los porcentajes que se determinen en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para lo cual las reglas de operación preverán lo conducente."

Transitorios

Primero.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a este decreto.

Dip. Luis Maldonado Venegas (rúbrica)