

LIMITACIONES A LOS PODERES PRESUPUESTARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA NUEVA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y SU REGLAMENTO

JORGE ARMANDO MORA BELTRÁN ■

El 30 de marzo de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley Federal de Presupuesto, la cual fortalecerá aún más los poderes presupuestarios del Ejecutivo Federal, en menoscabo de los exiguos poderes de la Cámara de Diputados en la materia.

El proceso de discusión de la nueva ley data de principios de 2004, cuando, en el seno de la Cámara de Diputados, se empezó a construir un amplio consenso entre los diferentes grupos parlamentarios para emprender una amplia reforma presupuestaria.

En este contexto, se aprobó por consenso la reforma publicada el 30 de julio de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación* mediante el Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para:

- Establecer expresamente la facultad de la Cámara de Diputados para realizar modificaciones al Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal
- Adelantar el plazo para la entrega de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el propio Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos, del 15 de noviembre al 8 de septiembre, a fin de que la Cámara contase con mayor tiempo para su examen, discusión y, en su caso, modificación

■ Doctor en Derecho. Asesor del Área de Finanzas Públicas del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura (2003-2006).

- Y para que, a más tardar el 15 de noviembre, la Cámara de Diputados apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación

No obstante, no se alcanzaron los consensos para la reforma constitucional en materia de reconducción presupuestaria y presupuestos multi-anuales.

De igual manera, se acordó constituir un grupo de trabajo para la elaboración del dictamen de nueva Ley de Presupuesto, a partir de las diferentes iniciativas presentadas hasta entonces, a saber:

- La iniciativa del Ejecutivo presentada en el marco de la reforma denominada “Nueva Hacienda Distributiva”, *congelada* desde 2002
- La iniciativa presentada por los diputados Beatriz Paredes, David Penchynna y Jorge Chávez Presa, del PRI, en 2003
- La iniciativa presentada por el diputado Francisco Rojas, del PRI, en 2004
- Y más de 20 iniciativas de reformas parciales

Así, las iniciativas del Ejecutivo Federal y la del diputado federal Francisco Rojas buscaban fortalecer los poderes presupuestarios del Ejecutivo, en tanto que la propuesta de Paredes-Penchynna-Chávez Presa proponía fortalecer las atribuciones de la Cámara de Diputados en la materia.

La necesidad de una nueva ley era irrefutable, ya que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal databa de 1976, por lo que había sido ampliamente rebasada y estaba desfasada respecto a la demás legislación administrativa. Entre sus deficiencias más importantes se encontraban las siguientes:

- Su desactualización
- La falta de vínculo con la Ley de Planeación, ya que ésta fue promulgada con posterioridad, en 1982
- La amplísima discrecionalidad de las facultades del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- La raquíctica regulación de algunos temas particularmente importantes, como son los ingresos excedentes; los mecanismos de ajuste en caso de caída de ingresos; las adecuaciones presupuestarias; los criterios para la aplicación de subsidios; la aprobación de tabuladores; el gasto no programable; los adeudos fiscales de ejercicios anteriores; las reglas de operación de los subsidios, etcétera, mismos que

independientemente venían reglamentándose, año con año, en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación

- La existencia de materias no reguladas, como son la reconducción presupuestaria; la presupuestación de organismos autónomos; la calendarización del ejercicio del gasto; los fideicomisos, contratos, mandatos y análogos, no considerados entidades; los donativos pasivos y activos; las reservas contingentes, como el Fondo de Desastres Naturales y similares; la presupuestación de las entidades paraestatales; el activo circulante; la integración de tomos y anexos del Decreto del Presupuesto de Egresos; las comparecencias del secretario de Hacienda; y las cuestiones relativas a la transparencia y acceso a la información presupuestaria, entre otros

Desafortunadamente, la excesiva politización del ambiente legislativo provocó que las posibilidades de lograr un gran acuerdo se redujeran, poco a poco. Vino entonces el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005, por lo que la discusión de la nueva Ley Presupuestaria, *de facto*, se pospuso para 2005.

El Proyecto fue presentado por el Ejecutivo el 8 de septiembre de 2004 –por primera vez, con dos meses y medio de anticipación.

Ante el abandono de las negociaciones por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, también por primera vez la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados y no la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como venía ocurriendo en años anteriores, tuvo a su cargo la elaboración material del proyecto de dictamen de Decreto, mismo que presentó una cantidad inusitada de errores, excesos e inconsistencias, por los que, tres días después de su aprobación, el presidente de la república apareció en cadena nacional anunciando que devolvería (vetaría) el presupuesto a la Cámara, hecho que ocurrió el 30 de noviembre de ese mismo año.

El 14 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados acordó no admitir las observaciones del Ejecutivo, argumentando que el Ejecutivo Federal carece de facultades para ello, quien no tuvo más remedio que publicarlo en el *Diario Oficial de la Federación* el día 20, y presentó, el día siguiente, una demanda de controversia constitucional.

Los excesos y los errores cometidos en el seno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en la elaboración

del dictamen del Decreto de Presupuesto de Egresos, aunado a la actitud beligerante del Ejecutivo Federal, evidenciaron la fragilidad de nuestras instituciones jurídico-presupuestarias y la necesidad de avanzar en la reforma pospuesta.

Sin embargo, el 10 de marzo de 2005, antes de que la controversia fuese resuelta por la Corte, la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados aprobó un *novedoso* dictamen de la ahora llamada Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, abandonando los consensos alcanzados hasta entonces. No obstante, su discusión en el pleno de la Cámara de Diputados fue pospuesta, ante la presión ejercida por la Conferencia Nacional de Gobernadores.

A continuación y como consecuencia de la resolución de la Corte a la controversia constitucional, donde se ordenaba al Legislativo revisar las observaciones realizadas por el Ejecutivo al Decreto del Presupuesto de Egresos para 2005, el Legislativo convocó a un periodo extraordinario de sesiones, celebrado en el mes de junio de 2005, en cuya agenda se incluyó también la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pero, ante la falta de consensos, el periodo se dio por concluido sin resolver dichos asuntos.

En el siguiente periodo ordinario de sesiones (septiembre de 2005), la Cámara, con la unanimidad de los grupos parlamentarios, aprobó un acuerdo para liberar los recursos congelados por la controversia, que a esa fecha sumaban más de 90 mil millones de pesos, con lo cual daba por atendida la resolución de la Corte.

Posteriormente, en el mes de diciembre de 2005 fue aprobada la nueva Ley de Presupuesto por la Cámara de Diputados con una mayoría integrada por los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PVEM; el 28 de febrero de 2006 la aprobó el Senado de la República: como antes señalamos, se publicó el 30 de marzo de 2006.

Asimismo, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo cuarto transitario de la Ley, el 28 de junio de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley, donde nuevamente el Poder Ejecutivo Federal pareciera excederse un tanto en sus poderes reglamentarios.

Desafortunadamente, la nueva Ley de Presupuesto presenta diversos aspectos que, al menos, resultan cuestionables, ya que algunos de ellos limitan los poderes presupuestarios señalados a la Cámara de Diputados por

nuestra carta fundamental, en tanto que otros más establecen reglas que podrían derivar en excesos o problemas de interpretación, además de otras tantas que continúan siendo insuficientes e incluso ausentes, como a continuación se explica:

I. DISPOSICIONES QUE LIMITAN LOS PODERES PRESUPUESTARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

1. En el artículo 19 de la Ley se dispone de los ingresos excedentes, fundamentalmente los petroleros, mediante la creación de diversos fondos, aparentemente con el único propósito de impedir, a toda costa, su distribución por la Cámara de Diputados, no obstante que es facultad constitucional de la misma disponer del gasto público, a través del Presupuesto.

2. En el artículo 21 de la Ley se mantiene la discrecionalidad del Ejecutivo para decidir los recortes al presupuesto de las dependencias y entidades en los casos de la caída en los ingresos públicos, bastando con un informe a la Cámara de Diputados para su opinión, con lo que se mantienen las amplísimas facultades de la Secretaría de Hacienda para, *de facto*, reformar el Decreto del Presupuesto, lo cual podría resultar inconstitucional.

3. En el artículo 31 de la Ley se introduce una inexplicable fórmula para determinar el precio del barril de petróleo crudo, como si fuese posible determinar los precios de cualquier *commodity* mediante fórmulas. En realidad, lo que se pretende es eliminar las atribuciones del Congreso de la Unión para determinar anualmente el monto de este concepto en la Ley de Ingresos de la Federación, por mucho, el más importante de nuestro país. Vale reiterar aquí lo comentado en el punto anterior sobre la posible inconstitucionalidad de la renuncia por parte de un poder constituido a sus facultades constitucionales.

4. En el artículo 42 de la Ley se regula el proceso de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Decreto del Presupuesto de Egresos, con lo cual se estaría invadiendo la potestad concedida al Poder Legislativo por el artículo 70 constitucional para regular su funcionamiento interno (proceso legislativo interno). Incluso, resulta discutible que la materia de los ingresos pueda válidamente regularse en la Ley de Presupuesto.

5. El artículo 11 del Reglamento establece que el déficit presupuestario deberá ser igual a cero y excepcionalmente hasta de 0.5 por ciento del producto interno bruto, situación que limita el poder de gasto otorgado por el Constituyente a la Cámara de Diputados, siendo que, si bien el artículo 17 de la Ley establece como principio que el Decreto del Presupuesto de Egresos debe contribuir al equilibrio presupuestario, lo cierto es que el poder para determinar el nivel de gasto le corresponde a la Cámara de Diputados, como ya lo hemos afirmado, puesto que el artículo 74 constitucional en su fracción IV así lo señala cuando le faculta para aprobar anualmente el presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, sin más limitación que aprobar previamente, de manera conjunta con el Senado de la República, las contribuciones necesarias para cubrirlo, a través de la Ley de Ingresos.

II. DISPOSICIONES QUE PODRÍAN DERIVAR EN EXCESOS O PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN

1. En el artículo 3º de la Ley se señala la supletoriedad de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, dicha supletoriedad resulta contraria a toda lógica jurídica, puesto que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece una regulación uniforme para los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada frente a los gobernados, a manera de garantía de seguridad jurídica de los ciudadanos frente a la actuación de las autoridades referidas. Por ello se aprecia muy difícil la pretendida supletoriedad, salvo que se pretenda otorgar a los servidores públicos de cualquier dependencia o entidad de la administración pública federal, o de cualquier poder o ente autónomos, una serie de derechos frente a la Secretaría de Hacienda, en la tramitación de sus presupuestos, liberación del gasto, autorización de adecuaciones presupuestarias, etcétera. Esta misma situación se observa respecto de la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación, que si bien establece diversos principios aplicables a la materia, como podrían ser las nociones de impuestos, derechos, etcétera, también regula diversos procedimientos administrativos específicos de la materia

recaudatoria y el juicio contencioso en la materia, por lo que también se aprecia muy difícil imaginar la pretendida supletoriedad.

2. En el artículo 9º de la Ley se introduce la figura de los “fideicomisos públicos que no serán considerados entidades paraestatales”, con lo que se busca dar legitimidad jurídica a la existencia de cientos de fideicomisos, contratos, mandatos e instrumentos jurídicos análogos constituidos de manera poco transparente por el Ejecutivo.

3. En el artículo 11 de la misma ley se prevé que, en el caso de la extinción de los fideicomisos, los remanentes del patrimonio fideicomitido puedan pasar a terceros, disposición que resulta ofensiva en un país pobre, como el nuestro.

4. El artículo 54 establece los principios del debido ejercicio anual del presupuesto, la obligación de reintegrar a la Tesorería de la Federación los remanentes presupuestarios y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (pasivo circulante). Sin embargo, omite señalar qué pasa con dichos remanentes presupuestarios, esto es, con los saldos a favor en las cuentas de la Tesorería de la Federación, siendo lo pertinente ponerlos a disposición de la Cámara de Diputados para que disponga de ellos, pues es quien cuenta con el poder originario en la materia, o bien, por razones prácticas regular su utilización claramente en la propia ley.

5. Por su parte, el artículo 12 del Reglamento incorpora una regla adicional en tratándose de los ingresos excedentes al prever en su quinto párrafo que, en caso de determinarse un saldo a favor de los fondos, la SHCP realizará los depósitos correspondientes con cargo al ramo de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, lo cual excede lo ordenado por el legislador.

III. DISPOSICIONES INSUFICIENTES Y OMISIONES

1. En el artículo 54 de la propia ley se conserva la amplísima discrecionalidad del Ejecutivo para incurrir en adeudos de ejercicios fiscales anteriores (adefas) o pasivo circulante, a partir de los cuales el Ejecutivo ejerce más presupuesto del autorizado. Así, año con año, la Cámara de Diputados autoriza un monto máximo de adefas y, año con año, el Ejecutivo incurre en los adefas, por lo que se requiere una mayor reglamentación de esta materia.

2. Es preciso realizar algunos ajustes al artículo 58 de la Ley en materia de adecuaciones presupuestarias porque se omite establecer los más elementales “límites” al poder que tiene el Ejecutivo para hacer lo que se le antoje con el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, a través de la figura de las “adecuaciones presupuestarias”, con la única obligación de reportarlo en los informes trimestrales, cuando las adecuaciones excedan de cinco por ciento del presupuesto total de un ramo o de una entidad. Al respecto, resulta importante destacar que, si bien es cierto que el Ejecutivo necesita cierta flexibilidad para realizar algunas adecuaciones presupuestarias, se requiere establecer algún mecanismo de aprobación tipo *fast-track* cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor a cierto porcentaje.

3. El artículo 80 de la Ley pretende legitimar la existencia de donativos a organizaciones privadas, al establecer su regulación sin considerar algunos elementos mínimos indispensables para transparentar el otorgamiento de donativos y asegurar su otorgamiento a verdaderas organizaciones de la sociedad civil, sin fines de lucro económico o político.

4. La Ley omite establecer regulaciones en materia de reconducción presupuestaria, a fin de prever un núcleo irreduceible de programas y partidas que serán aprobados de manera automática, en los casos en los que, al 31 de diciembre, no se haya aprobado el presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal, como ocurre en la mayoría de los países occidentales.

Por lo demás, la nueva ley sólo viene a ser una compilación de lo preceptuado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su reglamento, el Decreto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del Año 2006 y el Manual de Normas Presupuestarias.

En este sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento limitan los exiguos poderes presupuestarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión –de hecho, el único poder importante de esa cámara–, ya que, si bien el Poder Legislativo puede legislar sobre el cumplimiento de las atribuciones que le ha señalado el Constituyente, también es cierto que ello no le autoriza para abdicar de ellas vía Ley de Presupuesto, en perjuicio del frágil equilibrio existente en nuestro sistema constitucional de pesos y contrapesos.

Pese a ello, ni la Ley ni su reglamento fueron materia de controversia constitucional, seguramente por el complicado proceso de elección presidencial que tuvo lugar en julio pasado, con lo cual se dejó en un segundo término tan importante materia; sin embargo, es de esperarse que el debate sobre la cuestión presupuestaria volverá a tomar relevancia a finales de año, al discutirse el primer presupuesto del próximo gobierno federal.