



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO 1917
CONSTITUCIÓN

**ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA
REFORMA PUBLICADA EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
EL 30 DE JULIO DE 2004**

REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE JULIO DE 2004	2
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	2
II. DICTAMEN / ORIGEN	181
III. DISCUSIÓN / ORIGEN	194
IV. MINUTA	198
V. DICTAMEN / REVISORA.....	200
VI. DISCUSIÓN / REVISORA	205
VII. DECLARATORIA.....	208



REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE JULIO DE 2004

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 7 de Abril de 1998.

A) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DEL PAN)

NOTA: ESTE PROCESO SE INTEGRA CON 23 CON INICIATIVAS DE DISTINTAS FECHAS.

INICIATIVA DE REFORMA A LA FRACCION IV, PARRAFOS CUARTO Y SEXTO, DEL ARTICULO 74 CONSTITUCIONAL, A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA

C. Presidente de la Cámara de Diputados:

El Ejecutivo federal envía actualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de la Federación el 15 de noviembre, y la Cuenta Pública del año fiscal anterior, en los diez primeros días del mes de junio.

Al crearse en 1997 una nueva situación en la Cámara de Diputados, en la que no existe ningún grupo parlamentario que por sí solo sea mayoría, las prácticas parlamentarias tienden a modificarse. El trabajo legislativo en torno al presupuesto y la Cuenta Pública debe asimismo transformarse para el cabal cumplimiento de las funciones que en esta materia le atribuye la Constitución a la Cámara de Diputados.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En la Constitución de 1857 se estableció un periodo de tres meses y medio de plazo para que la Comisión del Congreso elaborara los dictámenes sobre las iniciativas presidenciales de Ley de Ingresos y Presupuesto, y revisara la Cuenta Pública.

En la Constitución se definía que el segundo periodo de sesiones "se destinará de toda preferencia al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo".

En el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél", sin precisar los plazos de la entrega por parte del Ejecutivo de las iniciativas de ingresos y egresos de la Federación; tampoco se definía en el texto original del artículo 74, fracción cuarta, el término para la elaboración y aprobación del dictamen correspondiente en la Cámara de Diputados.



En esa misma Carta Magna se instituyó que la Cuenta Pública se enviara a la Cámara de Diputados "dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones", es decir del mes de septiembre. Pese a que se exigía un "examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos", los legisladores sólo contaban con un lapso de tres meses para la revisión de la cuenta.

El plazo máximo para que el Ejecutivo enviara el presupuesto a los diputados el último día del mes de noviembre se estableció en el texto constitucional hasta diciembre de 1977, en el artículo 74, fracción cuarta. En esa misma reforma de la Constitución, se modificó el párrafo sexto para instituir que la Cuenta Pública sería recibida por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio, con el objetivo de proporcionar tres meses más al Legislativo para la revisión del gasto público.

En 1982, con el desarrollo de los procedimientos normativos para la recaudación fiscal y al hacerse más compleja la elaboración del presupuesto federal, se hizo necesario reformar nuevamente la cuarta fracción del artículo 74 de la Constitución, para ampliar el plazo de revisión de las iniciativas por quince días más, estableciéndose el 15 de noviembre como término para que el Presidente hiciera llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

En 1986, el párrafo sexto de la fracción cuarta se modificó, con el objetivo de establecer que la Cuenta Pública se entregaría solamente a la "Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión", pero se mantuvo el plazo respecto a que la Cuenta sería entregada a más tardar en los primeros diez días del mes de junio.

En 1993 por iniciativa presidencial se redujo nuevamente a 30 días el plazo para examinar y aprobar el Presupuesto y se dotó al Ejecutivo federal de la facultad de proponer a la Cámara de Diputados la ampliación del plazo cuando así lo considerara pertinente.

A partir del cambio de composición de la Cámara de Diputados -en la actual LVII Legislatura- el Presidente tiene que compartir con el Legislativo la función de presupuestación, lo que demanda mayor tiempo para el trabajo legislativo.

En las nuevas condiciones, en las que es posible recuperar las funciones de la Cámara de Diputados, un mes resulta completamente insuficiente para que los diputados conozcan la Ley y el Proyecto de Presupuesto, lo analicen y calculen los efectos que podrían tener sus propuestas de modificación. De igual forma, seis meses a partir de junio son insuficientes para examinar la cuenta.

Con la composición actual de la Cámara, es necesario ampliar los plazos que permitan a los legisladores el conocimiento de las iniciativas presidenciales, el tiempo suficiente para fundamentar propuestas, realizar negociaciones responsables entre los diferentes grupos parlamentarios y con el Ejecutivo federal.

Al mismo tiempo, se requiere que las comisiones ordinarias que atienden materias correspondientes a los diversos ramos de la administración pública elaboren su opinión acerca del funcionamiento y alcance de los diversos programas, para que la Comisión de Presupuesto de la Cámara tome en cuenta dichos pronunciamientos en la elaboración del dictamen correspondiente.

Sobre los plazos para la entrega de la Cuenta Pública es pertinente señalar que existen condiciones técnicas y de personal para que el Ejecutivo federal presente la Cuenta en un plazo menor.



Además, la experiencia demuestra que un examen acucioso por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados requiere un plazo mayor al establecido en la actualidad.

Por lo anterior, los diputados abajo firmantes, con base en el artículo 71 de la Carta Magna presentan la siguiente iniciativa que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos segundo y sexto.

INICIATIVA PARA REFORMAR LA FRACCION IV, PARRAFOS CUARTO Y SEXTO, DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO PRIMERO.- Se reforma el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

IV. ...

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

...

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez últimos días del mes de abril.

...

Palacio Legislativo, a los 7 días del mes de abril de 1998.

Dip. Pablo Gómez Alvarez,
Dip. Ricardo García Sáinz,
Dip. José del Carmen Enríquez Rosado,
Dip. Demetrio Sodi de la Tijera,
Dip. Sergio Benito Osorio Romero,
Dip. Miguel Alonso Raya,
Dip. Jesús Cuauhtémoc Velasco Oliva.

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS
México, D.F., a 19 de Noviembre de 1998.



B) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCIÓN PARLAMENTARIA DEL PRI)

DE REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 72, 73, 74, 75, 76, 88, 89 Y 133 DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL C. DIP. MAURICIO ROSSELL ABITIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Iniciativa de Decreto por el que se adicionan un inciso k al artículo 72, y las fracciones XXIX-I y XXIX-J al artículo 73, y se reforman los artículos 74, fracción IV, 75, 76 fracción I, 88, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el fortalecimiento del Poder Legislativo en materia de tratados y presupuesto, de autorizaciones a los ciudadanos mexicanos para recibir condecoraciones o prestar servicios a un gobierno extranjero y de permisos al ejecutivo para realizar viajes al exterior

Los que suscribimos, diputados federales de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión e integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Honorable Soberanía, la presente iniciativa por la que se adiciona un inciso k al artículo 72 y las fracciones XXIX-I y XXIX-J al artículo 73 y se reforman los artículos 74, fracción IV, 75, 76 fracción I, 88, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Las nuevas condiciones políticas en que se desarrollan actualmente las funciones legislativas hacen necesario promover un acuerdo político entre las dos Cámaras para promover la gobernabilidad mediante la revisión y fortalecimiento de las facultades que en materia presupuestal y de tratados les confiere hoy en día la Constitución; la agilización del procedimiento de aprobación de los decretos por los que se autoriza a los ciudadanos mexicanos a recibir condecoraciones o prestar servicios a los gobiernos extranjeros; y la simplificación del procedimiento para otorgar permisos al Presidente para ausentarse del territorio nacional.

1. Revisión de las facultades exclusivas de las Cámaras en materia de tratados y presupuesto

El régimen vigente de facultades exclusivas de las cámaras tuvo su origen en el año de 1874, cuando el sistema unicameral que consagraba la Constitución de 1857 fue sustituido por uno bicameral y se hizo necesario seleccionar algunas de las facultades otorgadas al Congreso General para distribuir las como exclusivas entre las dos nuevas instancias legislativas.

En aquella época, el criterio de distribución competencial se basaba en el principio general del bicameralismo de tipo federal de acuerdo con el cual corresponderían a la Cámara de Diputados todas aquellas facultades relacionadas directamente con el interés del individuo, como son las relativas a los fondos públicos -por constituir la recaudación de contribuciones una carga directa para el pueblo-; mientras que, serían competencia del Senado, aquellas vinculadas a la representatividad del interés de los estados y a los aspectos que afectan el interés colectivo.



No obstante, el otorgamiento a la Cámara de Diputados de la competencia exclusiva para autorizar anualmente el Presupuesto de Egresos y al Senado para aprobar los tratados celebrados por el Presidente respondió a razones muy diferentes como son, en el primer caso, la negociación política de los diputados al restablecerse la Cámara Alta y en el segundo, la importación del modelo norteamericano.

a) Otorgamiento de facultades al Senado, junto a los diputados, para participar en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos

En efecto, el otorgamiento de facultades exclusivas a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, previsto por la fracción IV del artículo 74 Constitución, respondió más que a razones de fondo, a una reminiscencia del unicameralismo transitorio que estableció la Constitución de 1857 en su texto original y a las negociaciones de los diputados al reinstalarse el Senado en 1874. Sin embargo, esta regla no es congruente con el principio de representatividad federal de la Cámara de Senadores.

Una de las razones que se han señalado para excluir al Senado del proceso de aprobación del Presupuesto ha sido la naturaleza de la representación política ejercida por este órgano colegiado - al constituir la cámara del federalismo-. No obstante, en nuestra opinión, ello más que representar una razón en contra de la participación de dicho órgano colegiado en este proceso, constituye un argumento a favor de la misma, debido a que son las propias entidades federativas quienes reciben directamente los recursos federales asignados en el Presupuesto. Es precisamente por ello que, basados en un espíritu federalista, consideramos necesario otorgarles facultades para participar en su análisis e influir en él proponiendo las modificaciones que consideren necesarias para poder cumplir cabalmente sus propios planes y programas de trabajo.

Además resulta ilógico que el Senado sí tenga facultades para intervenir en el proceso de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y no en el caso del Presupuesto de Egresos, olvidándose con ello que la actividad fiscal del Estado moderno debe observarse de manera global, esto es, considerando los ingresos en su estrecha vinculación con los gastos. El sistema vigente separa este proceso en dos secciones, pareciera ajenas una de la otra, al facultar al Senado para intervenir en la aprobación de los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de gastos y excluirlo, al mismo tiempo, de la posibilidad de participar en la determinación del monto y destino de los mismos.

Finalmente, resulta también paradójico que el Senado no pueda participar en la aprobación del Presupuesto anual de egresos de la federación, pero que sí se encuentre facultado para intervenir en el proceso de autorización de los gastos no previstos en el mismo, mediante una ley posterior a aquél, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 126 constitucional.

b) Otorgamiento de facultades a los diputados para participar, junto con el Senado, en el proceso de aprobación y abrogación de tratados internacionales.

También existen argumentos en contra del mantenimiento de la facultad exclusiva conferida al Senado para ratificar los tratados internacionales celebrados por el Presidente prevista por la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primero de ellos consiste en el hecho de que esta atribución exclusiva fue importada de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, sin tomar en cuenta el carácter de Alto Consejo del Ejecutivo que los constituyentes de aquel país confirieron a dicha Cámara y que



representó la razón fundamental que justificó su inclusión en el sistema jurídico norteamericano. En nuestro país, en cambio, la participación de la Cámara de Senadores en el proceso de aprobación de los tratados internacionales se limita exclusivamente al acto de ratificación de los mismos, sin que dicha facultad pueda de ningún modo entenderse extendida a las funciones de asesoría y consejo al Presidente en el proceso de negociación de los mismos ya que dicha facultad en México, al igual que en muchos otros países, es una prerrogativa exclusiva del Ejecutivo.

El segundo argumento en contra del mantenimiento de esta facultad exclusiva lo constituye la ausencia en México de tradición histórica y de práctica internacional en este sentido.

Así, por ejemplo, en Estados Unidos -nuestro principal socio comercial- ambas cámaras participan en el proceso de aprobación de este tipo de instrumentos. Y en México, esta facultad no fue siempre exclusiva de la Cámara de Senadores.

Tanto la Constitución de 1824 como el texto original de la de 1857 otorgaban la facultad de aprobar los instrumentos internacionales al Congreso General -conformado en el primer caso tanto por diputados como por senadores, mientras que en el segundo sólo por diputados-. Fue hasta el año de 1874 cuando, mediante una reforma constitucional, se confirió esta facultad exclusiva al Senado como resultado de la reintroducción del bicameralismo en México y con fundamento en el argumento de que la política exterior debía ser una responsabilidad conjunta del Jefe de Estado y del Senado como medio de garantizar la representatividad de las entidades federativas en este proceso.

El tercer argumento en contra del mantenimiento de esta facultad exclusiva lo constituye la importancia de los efectos socioeconómicos y políticos que la vigencia de un instrumento de esta naturaleza puede traer aparejados para el país y sus ciudadanos -como ha sido el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte- y la necesidad, derivada de ello, de garantizar una representación auténtica de la sociedad y el consenso político y social necesario, a través de la participación de los diputados. Máxime si se considera que como resultado de un acto unicameral como es la suscripción de acuerdos internacionales pueden incluso reformarse disposiciones económicas, políticas o sociales adoptadas bicameralmente conforme a los criterios de política internos, esto es, leyes aprobadas tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores conforme al procedimiento legislativo previsto por la Constitución; e incluso, promoverse contradicciones al interior de nuestro sistema jurídico, al signar acuerdos internacionales contrarios a las disposiciones legales internas. Aspectos de gran importancia sobre todo si se considera que por prescripción constitucional los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes expedidas por el Congreso, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión.

La globalización e interdependencia que caracterizan al entorno mundial en la actualidad ha propiciado que la mayor parte de las decisiones económicas en el presente, y creemos que políticas y sociales en el futuro, dependan fundamentalmente de las relaciones internacionales. Es por ello que consideramos necesario garantizar que los compromisos que se adquieran en esta materia sean profundamente meditados y se adquieran con el mayor consenso posible.

Hay que tener presente que una de las ventajas del sistema bicameral consiste precisamente en la garantía que dicho esquema otorga contra la precipitación, el error y las pasiones políticas al promover la colaboración y corresponsabilidad entre las cámaras.

Sin embargo, nuestra propuesta se limita a promover la participación de los diputados, al lado de los Senadores, exclusivamente en el procedimiento de aprobación y abrogación de tratados



internacionales, conservando el Senado -como cámara especializada en la materia- la facultad exclusiva de ratificación de las convenciones diplomáticas y de los denominados "acuerdos ejecutivos", así como de análisis de la política exterior del país.

Asimismo, para evitar que la dinámica que se ha observado al interior, sobre todo de la Cámara de Diputados, como resultado de la creciente pluralidad y la falta de reglas que garanticen la gobernabilidad al interior del Poder Legislativo, pueda afectar el proceso de integración internacional, la propuesta establece una "afirmativa ficta" para el caso de que los diputados no aprueben el tratado en un período de seis meses a partir de que este sea sometido a su aprobación. Con ello lo que se busca es garantizar un equilibrio entre la necesidad de lograr un mayor consenso en la reformulación de la política exterior de nuestro país y de promover la eficiencia en el proceso de integración internacional.

2. Presencia de los senadores en los procedimientos de negociación de tratados internacionales

Para garantizar el pleno conocimiento por parte de los senadores de los tratados internacionales, las convenciones diplomáticas y los acuerdos ejecutivos que les corresponda aprobar, la iniciativa propone hacer algunas precisiones a nivel constitucional para facultar a estos legisladores a estar presentes en el proceso de negociación de estos instrumentos.

En la práctica sucede con frecuencia que al remitirse al Senado los tratados o convenciones negociados y celebrados por el Ejecutivo con las instancias gubernamentales respectivas de otros países, éste no cuenta con los elementos necesarios para comprender cabalmente su sentido, para hacer observaciones de relevancia, para proponer modificaciones ni para justificar a cabalidad su aprobación o, en su caso, rechazo.

Ello se debe a que ni la Constitución ni las leyes secundarias establecen la posibilidad de que los miembros de dicho órgano legislativo estén presentes en el proceso de negociación del mismo, aún cuando es en este proceso en el cual se generan los estudios relativos al tema, en donde se produce y distribuye la información detallada sobre la materia respectiva y en donde se intercambian puntos de vista que resaltan las cualidades o defectos del instrumento que se negocia; lo que los pone en una situación de enorme desventaja frente al Ejecutivo.

Es por ello que proponemos hacer partícipes a los senadores en el proceso de negociación de tratados. Sin embargo, no creemos que ello deba constituir una facultad permanente e incondicional de los legisladores ya que ello equivaldría prácticamente a desconocer la facultad primigenia que corresponde al Ejecutivo en este proceso. Por eso, es que la iniciativa limita la facultad de los senadores de intervenir en el proceso de negociación de los acuerdos internacionales a aquellos casos en que las dos terceras partes de los miembros del propio Senado lo consideren necesario tomando en cuenta la relevancia y los alcances del tratado, convención o acuerdo a negociar.

3. Otorgamiento de facultades a los Senadores para aprobar "acuerdos ejecutivos"

Por otra parte, para evitar la evasión de la ratificación del Legislativo mediante la expedición de los denominados "acuerdos ejecutivos" la presente iniciativa de reformas propone hacer una mención genérica en la Constitución a este tipo de instrumentos internacionales y otorgar a la Cámara de Senadores la facultad de participar en los procesos de negociación de los mismos, cuando así lo consideren importante las dos terceras partes de los miembros de la Cámara Alta, así como de aprobarlos.



4. Revisión de la periodicidad con que son presentados los informes del Ejecutivo sobre el desarrollo de la política exterior

En relación con la facultad del Senado, y que se mantiene como exclusiva del mismo en esta propuesta, de analizar la política exterior desarrollada por nuestro país y a efecto de conseguir desarrollar más puntualmente esta encomienda, se propone también que la periodicidad de los informes que el Presidente de la República o su secretario de despacho envían al Senado sea semestral en lugar de anual.

En un mundo tan dinámico como el nuestro un análisis anual afecta sensiblemente el margen de acción que la Cámara de Senadores requiere para tomar a tiempo las medidas necesarias; además de que, un período tan amplio obliga a una política de hechos consumados que desnaturaliza el propósito del precepto constitucional en comento.

5. Establecimiento de un mecanismo alternativo para el caso de que no sea aprobado el Presupuesto de Egresos dentro del plazo constitucional

Otro aspecto que nos interesa contribuir a resolver a través de esta iniciativa de reformas constitucionales es la relativa a la necesidad de evitar la supervivencia de conflictos irresolubles de gobernabilidad que pudieran poner en serio peligro la estabilidad financiera, económica y política del país como resultado de la falta de aprobación del proyecto de presupuesto dentro de los plazos marcados por la Constitución. La disponibilidad de un Presupuesto de Egresos que garantice la operación de las instituciones gubernamentales es el requisito mínimo para generar un ambiente en que la democracia pueda mantenerse y legitimarse como una opción real de acuerdo político.

De acuerdo a los mecanismos constitucionales vigentes, si no se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación propuesto por el Poder Ejecutivo, únicamente estarían garantizadas las remuneraciones de los servidores públicos federales, en los términos que hubiesen sido aprobadas en el presupuesto anterior o según lo hubiese fijado la ley que estableció el empleo respectivo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75 constitucional vigente.

Lo que implica que todos aquellos rubros de gasto público federal que no entren en el concepto de "remuneraciones", tal y como es empleado en el propio artículo 75, no seguirían recibiendo recursos públicos para el año correspondiente, propiciando la parálisis de todos los programas de la administración pública federal y, por lo tanto, del país; sobre todo si tomamos en cuenta la enorme importancia que en México sigue teniendo la presencia y acción del sector público como rector y regulador de la economía nacional.

Para solucionar este problema proponemos permitir constitucionalmente que, en el caso de no aprobarse el proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo al Legislativo dentro del plazo marcado por nuestra Carta Magna, continúen vigente el del año anterior.

En América Latina existen dos grandes tendencias para garantizar que la Administración Pública cuente con un presupuesto autorizado al iniciar cada año fiscal. De conformidad con la primera -que es la que impera en Chile, República Dominicana, Perú y Bolivia- si el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo no es despachado en los términos establecidos por la Constitución, éste adquiere fuerza de ley; mientras que de acuerdo a la segunda, en ese supuesto lo que procede es prorrogar la vigencia del presupuesto del año anterior.



En nuestra opinión, la primera tendencia limita la facultad de control que en materia presupuestal confiere la Constitución a la Cámara de Diputados poniendo al Presidente por encima del Legislativo; además de que únicamente evita parcialmente una parálisis institucional en esta materia al no prever la posibilidad de que habiendo atendido en tiempo el proyecto del Ejecutivo, la Cámara lo rechace o lo regrese a éste con observaciones. Es por ello que la presente iniciativa incorpora la segunda opción, dejando a una ley secundaria la reglamentación de esta mecánica.

Asimismo, y tomando en cuenta que la inflación es un fenómeno persistente en nuestra realidad económica, creemos pertinente que al ocurrir la hipótesis arriba señalada, debiera ajustarse el presupuesto de egresos al incremento de los precios ocurrido durante el año anterior. Esta medida se propone para el efecto de mantener en niveles reales los montos de gastos del gobierno federal. La propuesta no es una novedad en el derecho constitucional mexicano, ya que algunos estados de la República como Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo y Quintana Roo, cuentan ya en sus constituciones locales con una disposición similar.

6. Ampliación de los plazos en los que el Ejecutivo presenta a la Cámara de Diputados los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos

Otra de nuestras preocupaciones gira en tono a la anticipación con que la Cámara de Diputados debiera tener en sus manos tanto la iniciativa de la ley de ingresos como la del presupuesto de egresos, ya que de ello depende el que ésta pueda contar con el tiempo suficiente para estudiarlos, para hacer observaciones y contrapuestas y para conducir un debate de altura y con conocimiento de causa.

Mientras que en los países de América Latina el plazo promedio con que el Poder Legislativo cuenta para analizar y aprobar el proyecto de presupuesto de egresos asciende a 76 días; en el caso de México éste se limita a 30. Plazo que se vuelve más contrastante si analizamos el período promedio con que cuentan aquellos países con sistema unicameral, el cual llega a 100 días.

Si bien este plazo funcionaba en un régimen presidencial de partido mayoritario; ha dejado de ser funcional en un sistema pluripartidista con competitividad electoral.

El mantenimiento de un plazo tan reducido para efectuar el análisis y aprobar estos dos importantes instrumentos financieros no solo no es realista y constituye una ofensa al Legislativo, sino que de hecho ha vuelto nugatoria esta facultad de control del Legislativo y se ha constituido en un factor más de parálisis e ingobernabilidad. No hay que olvidar que el Congreso carece de un cuerpo profesional que apoye técnicamente sus labores en la materia y que los trabajos que se desarrollan al interior de las comisiones temáticas en relación con el presupuesto son casi nulos.

Es con fundamento en ello que los diputados que suscribimos la presente iniciativa proponemos, como un primer paso en esta materia, modificar las reglas constitucionales para anticipar al 15 de septiembre de cada año la presentación de las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos, proporcionando así a los legisladores un plazo de 90 días para analizarlo y aprobarlo.

7. Agilización del procedimiento de aprobación de los decretos por los que se autoriza a los ciudadanos mexicanos a recibir condecoraciones o prestar servicios a un gobierno extranjero



La participación creciente de los partidos políticos en las tareas legislativas ha propiciado el incremento del volumen de trabajo al interior de las Cámaras haciendo imposible, en ocasiones, el análisis, discusión y resolución adecuada de los asuntos que les corresponde examinar.

Ello hace necesario reformular los procedimientos a través de los cuales los legisladores desahogan sus trabajos para agilizarlos y optimizar recursos. Hoy en día, tanto los proyectos de ley como de decreto cuya resolución no sea exclusiva de una sola de las Cámaras, deben seguir el procedimiento establecido por el artículo 72 Constitucional, por la Ley Orgánica y por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con estos ordenamientos, todo proyecto de ley o decreto debe seguir al interior de las comisiones de dictamen competentes -en una primera etapa del análisis- y en el Pleno de las Cámaras -exclusivamente sobre la materia del dictamen elaborado por la comisión- prácticamente el mismo procedimiento.

Una vez discutido y aprobado -en lo general y en lo particular- los proyectos de decreto en las comisiones y emitido el dictamen y, en su caso, los votos particulares; estos últimos son remitidos al Pleno para ser discutidos y votados nuevamente. Sin embargo, el procedimiento de análisis y discusión en el Pleno es prácticamente una repetición del efectuado en el seno de las comisiones debido a que, por lo general, el mismo es conducido y orientado por los propios legisladores que participaron en su debate en el seno de las comisiones.

Es preciso reconocer, sin embargo, que por la trascendencia de algunas materias y por la representatividad que detenta el Pleno -y que no tienen las comisiones-, no todos los proyectos de ley o decreto pueden ser sometidas a un procedimiento especial de discusión y aprobación delegado en las comisiones.

Es por ello que nuestra propuesta se limita a otorgar plenas facultades legislativas a las comisiones competentes en cada una de las Cámaras únicamente para discutir y votar los proyectos de decreto por los que se autoriza a los ciudadanos mexicanos a recibir condecoraciones o prestar servicios a un gobierno extranjero. Asimismo, para salvaguardar la facultad originaria que corresponde al Pleno en esta materia, la propuesta prevé la posibilidad de éste de recuperar, en los casos en que así lo considere conveniente, el trámite ordinario de estos asuntos.

8. Revisión del procedimiento de otorgamiento de permisos al Presidente para ausentarse del territorio nacional

La globalización ha propiciado que las relaciones entre Estados se hayan vuelto más intensas y estrechas, obligando con frecuencia al titular del Poder Ejecutivo a realizar, en su carácter de Jefe de Estado y de Gobierno, una gran cantidad de viajes fuera del país para cumplir con sus obligaciones constitucionales.

No obstante, para poder ausentarse en cualquier caso del territorio nacional el Ejecutivo debe, de conformidad con el artículo 88 Constitucional, solicitar y obtener el permiso previo de parte del Congreso de la Unión. No obstante y si bien, esta disposición se justificó en sus orígenes para impedir que el gobierno se quedase sin su instancia máxima de decisión ejecutiva y que el Ejecutivo se mantuviese alejado del conocimiento de los problemas nacionales; hoy en día, ante el impresionante avance de las telecomunicaciones, carece de sustento.



Es por ello, que los que suscribimos esta iniciativa, proponemos reformar la disposición constitucional en comento para facilitar al Ejecutivo el desarrollo de una actividad que, como ésta, se ha vuelto habitual; además de adelgazar la de por sí ya abultada agenda de actividades del Poder Legislativo, limitando la obligación del Presidente de la República de solicitar permiso para viajar al extranjero solamente en aquellos casos en que la ausencia deba prolongarse por más de treinta días, bastando en el caso contrario simplemente dar aviso al Congreso o a la Comisión Permanente, según corresponda.

No obstante, para garantizar el pleno conocimiento por parte de los legisladores de la agenda y utilidad de los viajes que realiza el Ejecutivo, la propuesta establece la obligación del Presidente de hacer explícito en el documento de notificación de un viaje -cuando este sea menor a treinta días- o en la solicitud de autorización para viajar al extranjero -en ausencias mayores a treinta días- los beneficios que el mismo traerá aparejados para nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa de Decreto por el que se adicionan un inciso k al artículo 72 y las fracciones XXIX-I y XXIX-J al artículo 73 y se reforman los artículos 74 fracción IV, 75, 76 fracción I, 88, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTICULO PRIMERO.- Se adiciona el inciso k al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de una sola de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

k) Las Cámaras podrán otorgar a sus comisiones de dictamen competentes plenas facultades legislativas para la discusión y votación de los proyectos de decreto por los que se autoriza a los ciudadanos mexicanos a recibir condecoraciones o prestar servicios a un gobierno extranjero en cumplimiento a lo dispuesto por las fracciones II y III del inciso c del artículo 37 Constitucional.

Dicha delegación deberá ser autorizada por la mayoría absoluta del número total de sus miembros y podrá ser revocada en cualquier momento por igual número de votos.

Una vez aprobado el proyecto en comisión, la Mesa Directiva de la Cámara deberá acordar el trámite constitucional que corresponda.

ARTICULO SEGUNDO.- Se adicionan las fracciones XXIX-I y XXIX-J al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-I.- Para aprobar y abrogar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo de la Unión.

La Cámara de Senadores será en todo caso cámara de origen.



Los diputados dispondrán de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que el tratado sea sometido a su consideración, para emitir su aprobación o rechazo. En caso de que la resolución de la Cámara no sea anunciada dentro de dicho plazo, el tratado se considerará aprobada.

La Cámara de Senadores podrá estar presente en el proceso de negociación de tratados a través de los representantes que designe de conformidad con las reglas establecidas en la ley secundaria, debiendo en todo caso garantizarse la participación de todos los grupos parlamentarios representados en ellas en proporción a su representatividad en las mismas.

XXIX-J.- Para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 de septiembre o hasta el 10 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuentas de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de las Cámaras del Congreso de la Unión, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

La ley garantizará los mecanismos para que el Congreso conozca oportunamente los lineamientos y criterios que habrán de guiar la formulación del presupuesto de egresos de la federación de cada año.

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma 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:

IV.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior con el objeto de 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.

Si del examen que realice el órgano de fiscalización correspondiente aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada dentro de los diez primeros días del mes de junio. Dicho plazo de presentación sólo podrá ampliarse cuando medie solicitud del Ejecutivo debidamente justificada a juicio de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

ARTICULO TERCERO.- Se reforma el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:



Artículo 75.- En el caso de que el Congreso de la Unión no aprobase el presupuesto de egresos de la federación en los tiempos previstos por esta Constitución, seguirá vigente el presupuesto aprobado para el año anterior, ajustados conforme al índice inflacionario de ese mismo año, sólo hasta que se apruebe el presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente.

Al aprobarse el presupuesto de egresos, el Congreso no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada aquella que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

ARTICULO CUARTO.- Se reforma la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes semestrales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente envíen al Congreso; además de aprobar las convenciones diplomáticas y demás instrumentos en los que el país adquiriera obligaciones de carácter internacional y que celebre el Ejecutivo de la Unión.

El Senado podrá estar presente a través de los representantes que cada grupo parlamentario de su seno designe, en el proceso de negociación de convenciones o demás instrumentos, cuando así lo determinen las dos terceras parte de sus miembros, en los términos que fije la ley.

ARTICULO QUINTO.- Se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 88.- El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional por más de treinta días sin el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso.

En el supuesto de que la ausencia sea menor a treinta días, bastará que el Presidente de aviso del mismo, según corresponda, al Congreso o a la Comisión Permanente.

En todo caso, al notificar al Congreso o solicitar a éste la autorización para realizar un viaje al extranjero, el Ejecutivo deberá justificar su utilidad.

ARTICULO SEXTO.- Se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la consideración del Congreso. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.



ARTICULO SEPTIMO.- Se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de noviembre de 1998.

Dip. Mauricio Rossell Abitia, dip. Oscar González Rodríguez, dip. Héctor F. Castañeda, dip. Jorge Canedo Vargas, dip. Jacaranda Pineda Vargas, dip. Jaime Castro López, dip. Mónica García Velázquez (rúbricas).

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 12 de Octubre de 2000.

C) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DEL PRD Y PAS)

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 estuvieren 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 transferencia 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 Unico.- 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).

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 17 de Octubre de 2000.

D) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DEL PAN)

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCION VII DEL ARTICULO 73, LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 Y EL ARTICULO 75 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (PARA ESTABLECER LAS BASES CONSTITUCIONALES APLICABLES PARA EL CASO DE QUE AL INICIO DE UN AÑO NO ESTUVIERA APROBADA LA LEY DE INGRESOS O EL PRESUPUESTO DE EGRESOS; Y PARA SUPRIMIR LA DENOMINADA "PARTIDA SECRETA"), A CARGO DEL DIPUTADO JULIO CASTELLANOS RAMIREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCION NACIONAL. PRESENTADA EN LA SESION DEL MARTES 17 DE OCTUBRE DE 2000

Los suscritos, diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional a la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 y el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurrimos ante este cuerpo colegiado presentando Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción VII del artículo 73, la fracción IV del artículo 74 y el

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

DE 5 DE FEBRERO DE 1917

(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



artículo 75, todas normas de la citada Ley Fundamental, a fin de establecer las bases constitucionales aplicables para el caso de que al inicio de un año no estuviera aprobada la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos; ampliar los plazos de análisis y discusión de la ley y del presupuesto mencionados, así como de presentación de la Cuenta Pública; y suprimir la denominada "partida secreta". Lo anterior al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El Estado realiza diversas actividades para la consecución de sus fines; entre ellas destacan la prestación de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades generales, que hacen indispensable la obtención y la ejecución de recursos personales, materiales y jurídicos.

En este sentido, el Estado despliega una serie de tareas encaminadas a administrar el patrimonio, determinar y recaudar fondos; conservar, destinar y distribuir el ingreso; y a desarrollar una actividad con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos.

Estas actividades estatales tienen dos ejes fundamentales: la obtención del ingreso y el presupuesto para el ejercicio del gasto público.

Las contribuciones del pueblo y el gasto público constituyen asuntos de vital importancia para cualquier comunidad política, toda vez que si el Estado tiene como fin lograr el bienestar social de sus integrantes, se requiere establecer un sistema de ingresos que provenga de la propia comunidad y al mismo tiempo, determinar en qué aspectos se invertirán los recursos públicos para satisfacer las necesidades que demanda una sociedad.

De un análisis de derecho comparado, se desprende que la tendencia ha sido que la facultad de presentar los proyectos de presupuestos de egresos y de la Ley de Ingresos quede en el Ejecutivo, dejando al Congreso o al Parlamento su aprobación.

En el caso de México existe esta premisa, y consecuentemente se faculta al Ejecutivo federal la presentación del Presupuesto de Egresos y de la Miscelánea de Ingresos. Sus antecedentes los encontramos desde las Constituciones de 1824, de 1857 y de 1917.

El esquema jurídico constitucional que determina que dos poderes participen en esta función estatal, tiene su fundamento en el principio de división de poderes, en la colaboración armónica de los mismos bajo la base del control del poder, evitando con ello los excesos en el cobro de las contribuciones, como sucedió en el pasado.

No puede negarse la importancia social que tienen el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, ya que estas disposiciones deben responder a una sensibilidad social caracterizada por un esquema de contribución que sea proporcional y equitativo; una política de gasto público que tenga el mayor impacto posible en el combate a la pobreza; la satisfacción de las necesidades básicas de los mexicanos; y el impulso al desarrollo nacional.

El presupuesto junto con el ingreso están relacionados con el desarrollo social, ya que éstos constituyen el detonante para los programas de obras y servicios públicos en materia de nutrición, salud, educación, vivienda, seguridad pública, transporte, entre muchos más. Existe una responsabilidad fundamental del Poder Legislativo respecto a estos instrumentos jurídicos, a fin de



determinar si los mismos elevarán o deteriorarán el desarrollo humano y social de sus representados, así como para prever el cumplimiento de la función pública y social del gobierno. Ello se ve fortalecido mediante el esquema de fiscalización que el propio Congreso realice para verificar que el gasto público se ajuste a las autorizaciones financieras decretadas y sea congruente con los planes y programas, evaluando el adecuado ejercicio de la función pública y sus efectos en el desarrollo social.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades de limitación, control y fiscalización de las finanzas públicas, se encuentran establecidas en el artículo 73 fracciones VII, VIII, XI, XXIV y XXIX-A, así como en el diverso 74 fracciones II y IV. Estos preceptos estatuyen la facultad del Congreso de la Unión de expedir la Ley de Ingresos y las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos y de coordinar y evaluar el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Partido Acción Nacional, en voz de sus Diputados Federales y al tenor de sus Plataformas Legislativas, históricamente ha sustentado la necesidad de fortalecer y profesionalizar las facultades financieras del Congreso, mediante el examen responsable y minucioso en la determinación de las contribuciones y los gastos. Asimismo, se ha pronunciado por transparentar el ejercicio del gasto público y por reducir la discrecionalidad en la aplicación del erario, ello, en atención a principios presupuestales que invocan claridad, especificación, exactitud y publicidad.

En este orden de ideas, ocupa la atención de los Diputados firmantes y es el objeto de estudio de la iniciativa de mérito, la redacción actual de diversos artículos de la Constitución Federal, en los cuales se determinan las bases de la participación de este cuerpo legislativo en materia tributaria, presupuestaria y de fiscalización.

I El ámbito de validez temporal de la Ley de Ingresos de la Federación y de su correspondiente Presupuesto de Egresos es anual, es decir, sólo tienen validez para el ejercicio para el cual se expiden. Luego, nos encontramos ante varios principios en apariencia antagónicos que resulta necesario conciliar, por una parte de conformidad con el principio de legalidad los contribuyentes únicamente están obligados a pagar las contribuciones previstas en la ley; por la otra y derivado de lo expuesto, ante la vigencia anual de las leyes de ingresos y sus correspondientes presupuestos, los contribuyentes sólo están obligados a pagar las contribuciones señaladas en la ley para el ejercicio fiscal de que se trate. Como se ha precisado en párrafos anteriores, el Estado tiene la importante finalidad de llevar a cabo las funciones constitucionales que le son encomendadas, las cuales deben ser desarrolladas permanentemente, sin admitir dilación alguna. Estas funciones, para ser llevadas a cabo, requieren de recursos que año con año provienen de los tributos que los contribuyentes efectúan según lo establezca la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente.

En el desarrollo del México moderno no se ha presentado situación en la que la actividad del Estado se vea paralizada ante la ausencia de recursos o la imposibilidad constitucional de ejercerlos, derivadas de la falta de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para un ejercicio fiscal determinado; una situación de tal naturaleza pondría en riesgo la estabilidad financiera de nuestro país, así como la satisfacción de las necesidades y servicios básicos de la población. Además, repercutiría en los ámbitos estatal, municipal y del Distrito Federal, pues como es conocido sus presupuestos dependen en una importante medida, de la asignación de participaciones federales y la determinación de programas derivados del presupuesto federal.



Las disposiciones constitucionales vigentes no contemplan medidas para hacer frente a semejante panorama, por ello, es necesario prever lo conducente en la Ley Fundamental, a efecto de establecer normas tendientes a dar solución a un problema como el que se plantea.

La reforma que se propone constituye la solución a la eventualidad que se describe, esto es, que ante falta de consensos o por estimarlo conveniente el legislador, en un momento determinado podría aplicarse la última Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos del año que concluye.

Una disposición constitucional que resuelva este supuesto es necesaria, a fin de evitar la incertidumbre que podría generarse ante una laguna jurídica como ésta, ya que al iniciar un año determinado sin una Ley de Ingresos, según han opinado algunos expertos en derecho, los particulares no estarían obligados a pagar los impuestos que conforme a las Leyes del Impuesto al Valor Agregado y a la Ley del Impuesto Sobre la Renta deben cubrir. Esta situación en primer orden, implicaría que el Estado automáticamente dejaría de pagar los bienes y servicios que ha solicitado de los particulares, no estaría en aptitud financiera de pagar a todos los empleados de la Federación, ni de prestar servicios tales como los correspondientes a salud o educación; y en segundo, ocasionaría serios perjuicios en la actividad financiera de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, que para la determinación de sus presupuestos requirieran tener certeza sobre los montos correspondientes a sus participaciones y programas contenidos en el presupuesto federal.

Como legisladores encargados de velar por los intereses de la Nación, admitimos la importancia de establecer instrumentos jurídicos que permitan al Estado contar con los recursos necesarios, a fin de estar en aptitud de dar cabal cumplimiento a sus fines.

La doctrina aporta soluciones a esta problemática, una de ellas es lo que se conoce como principio de reconducción presupuestal, cuya finalidad es asegurar al Estado la ministración de los recursos mínimos necesarios para continuar cumpliendo con los fines que le han sido encomendados, evitando la parálisis estatal en un momento determinado.

Quienes suscribimos proponemos primeramente, que se reforme la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que si al inicio de un año no estuviera aprobada la Ley de Ingresos, se tendría por aprobada una Ley cuyas provisiones sean iguales a las que se encontraron vigentes en el año inmediato anterior, con los ajustes necesarios, en los términos que disponga la legislación secundaria, hasta en tanto se apruebe por el Congreso la Ley para el año correspondiente. En términos similares se propone reformar la fracción IV del artículo 74 de nuestra Carta Fundamental, con relación al Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Otro aspecto de igual envergadura que suscita preocupación en los legisladores que suscribimos, lo es la fecha límite establecida en la Constitución para la presentación por parte del Ejecutivo Federal de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

La fracción IV del artículo 74 de la Ley Fundamental, en su segundo párrafo, establece que a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa y el proyecto destinados a prever la hacienda y el gasto públicos. Esta disposición constitucional obliga



al Legislativo a emprender el importante proceso de estudio del llamado paquete económico, tan sólo dentro de un período de treinta días.

Como antes se ha precisado, la función financiera parlamentaria entraña no sólo aspectos de índole económica, pues además, en el caso del presupuesto, a través de él se direccionan importantes bienes y servicios encaminados a satisfacer las necesidades básicas de la población, resaltando con ello la importancia social de este acto legislativo. El espectro de necesidades económicas y sociales reclaman un examen minucioso de las condiciones particulares del país por parte de los legisladores, tarea que se ve mermada cuando por disposición constitucional, la Cámara de Diputados queda constreñida a analizar y discutir el Presupuesto de Egresos en el breve plazo de treinta días.

La Constitución de 1857, de notoria vocación parlamentaria, estatuyó el plazo de tres meses y medio para el cumplimiento de esta asignatura, ubicándola además como una labor de máxima prioridad, pues en su artículo 68 precisaba que el segundo período de sesiones, el Congreso lo destinaría "de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente".

Con una tendencia opuesta, la Constitución promulgada en 1917 no dispuso plazo alguno para que el Ejecutivo remitiera a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos; fue hasta 1977 que vía reforma a la Norma Fundante, se reestablece el plazo para el cumplimiento de esta obligación, fijándose como fecha límite de entrega el 10 de septiembre del año anterior al en que regirán la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos propuestos. El debate que recayó a la reforma de 1977 resulta ampliamente ilustrativo, ya que refleja una problemática similar a la que en la actualidad registra este órgano legislativo; en particular el dictamen de mérito textualmente precisó:

"Fue notorio en el primer período ordinario de sesiones de esta Honorable Legislatura que los plazos actualmente previstos para el análisis de la Cuenta Pública, del presupuesto anual de egresos, así como de las iniciativas de ley que comprenden los impuestos necesarios para cubrirlo, y de las leyes complementarias del mismo presupuesto, resultaron insuficientes para realizar un estudio detallado tanto de la Cuenta Pública como del presupuesto, pues la complejidad, cada vez mayor, de la administración pública del Estado mexicano y de las empresas estatales sujetas a control del Congreso, se refleja en los documentos que el Poder Ejecutivo envía al propio Congreso".

En 1982 y 1993, la Constitución es reformada en lo concerniente a la determinación del plazo para la presentación de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, hasta quedar establecido en el derecho vigente como fecha límite el 15 de noviembre, que en aplicación armónica con el artículo 66 del propio ordenamiento constitucional, el cual impone como último día para la prórroga del primer período de sesiones el 15 de diciembre, deducen únicamente treinta días para el cumplimiento de esta facultad.

Los Diputados que integramos el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, estimamos que la Cámara de Diputados debe asumir sus facultades administrativo-financieras con cabal responsabilidad, estableciendo la ampliación del plazo para el estudio, análisis y discusión de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, del 15 de noviembre al 15 de octubre.



Reformas como las que se plantean entrañan ventajas claras en la tarea de este cuerpo parlamentario, ya que se ve fortalecido como órgano de poder, profesionalizando el ejercicio de sus facultades de control, freno y contrapeso; además, permite que con toda oportunidad, comisiones legislativas distintas a las de Hacienda y Presupuesto, pero interesadas en las provisiones y programas comprendidos en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, participen con comentarios y propuestas propias de su rama de especialización.

Como consecuencia de lo anterior, la ampliación de plazos planteada deviene a su vez, en un beneficio directo hacia la sociedad, resultado de un trabajo parlamentario responsable y profesional emitido con la anticipación y reflexión necesarias.

En esta tesitura, quienes suscribimos proponemos la ampliación del plazo para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y bajo los mismos argumentos, en congruencia sugerimos ampliar el plazo para la presentación de la Cuenta Pública que actualmente encuentra su límite en los diez primeros días del mes de junio, anticipando esta fecha al mes de abril. Para cumplir con estos propósitos, es menester reformar la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, en sus párrafos segundo y sexto.

III Finalmente, no podemos pasar por alto en aras de la claridad y transparencia en ejercicio del gasto público, disposiciones como las establecidas en la fracción IV del artículo 74 constitucional, que en su tercer párrafo a la letra dice:

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República".

De esta norma se desprende:

Primero.- La posibilidad, de jure, de establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación las llamadas "partidas secretas";

Segundo.- Que la única condición para que las "partidas secretas" existan es que estén incluidas con ese carácter en el Presupuesto de Egresos;

Tercero.- Que el manejo de las "partidas secretas" dentro del presupuesto es discrecional, puesto que su disposición por parte de los Secretarios se sujeta únicamente al acuerdo escrito con el Presidente de la República; y

Cuarto.- Que por su naturaleza secreta, no admiten desglose ni justificación frente a las facultades de control y fiscalización propias del Legislativo.

A la luz del derecho comparado, es de resaltarse que no se encuentra símil en ordenamientos constitucionales de otras latitudes. Tal es el caso de la Constitución de Rusia, promulgada apenas en 1993, que en sus numerales 105 y 114 especifica que la Duma Estatal es la encargada de aprobar las leyes federales y que el gobierno de la Federación Rusa es al que corresponde presentar el presupuesto federal que sancionará la soberanía primeramente mencionada, sin establecer y mucho menos permitir que existan partidas presupuestales de carácter secreto. De igual manera, la Constitución Española cuyos preceptos 134, 135 y 136 regulan lo concerniente a la elaboración de los presupuestos generales, su examen, enmienda y aprobación, así como el



funcionamiento del Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas de la gestión económica del Estado y del sector público, tampoco prevé dentro de su cuerpo normativo el manejo secreto del gasto público.

En el derecho nacional, cabe precisar que el supuesto normativo constitucional que nos ocupa tiene sus orígenes desde la promulgación de la vigente Constitución de 1917, que estableció en la fracción I del artículo 65 esta potestad bajo la premisa prevaleciente en ese momento histórico, de limitar la vertiginosa acción parlamentaria que se vio fortalecida en la Constitución de 1857 y que dificultó la eficaz marcha del Poder Ejecutivo, dado el clima de agitación política de la época.

Hasta hace poco, la permanencia de esta disposición encontraba justificación en la necesidad de dotar al Ejecutivo Federal de facultades que le facilitaran la pronta disposición de caudales públicos, ante circunstancias delicadas o de especial urgencia que requerían de una atención administrativa rápida y eficaz.

Las circunstancias que en el pasado originaron y justificaron la presencia en nuestra Constitución de facultades del Ejecutivo Federal, que le permitieran el manejo de partidas presupuestales llamadas secretas, hoy no encuentran razón para su permanencia.

El abuso de la figura presidencial llevada al extremo en las últimas décadas, produjo por el contrario, un Poder Legislativo sumiso y complaciente, incapaz de representar el rol de contrapeso o de factor de equilibrio. Además, si bien es cierto que en el pasado como en la actualidad, la presencia de circunstancias extraordinarias requieren de acciones prontas de la esfera administrativa, también lo es, que el Ejecutivo en ejercicio de la facultad de iniciativa que le es exclusiva en la materia, se encuentra en posibilidad de proponer en el Presupuesto de Egresos de la Federación, partidas destinadas a hacer frente a gastos eventuales o accidentales provenientes de contingencias y variables situaciones económicas, que encuentran su origen en los llamados "créditos globales" del derecho positivo francés y que adolecen de los paliativos provenientes del secreto o del exceso de discrecionalidad. Sirven de fundamento a esta tesitura, antecedentes encontrados en pasados presupuestos, los cuales registran partidas de esta naturaleza, que bajo el nombre de "erogaciones extraordinarias" o de "prevención y atención de desastres naturales", cumplen con tal finalidad.

Constituye un argumento adicional a la iniciativa de los suscribientes, que la llamada "partida secreta" en el plano presupuestario positivo de los últimos tres años ha devenido en desuso. A mayor abundamiento, el denominado "Programa de Erogaciones Contingentes 1993-2000", o "Partida Secreta", de acuerdo a informes oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y bajo la premisa de emprender acciones tendientes a reducir la discrecionalidad en el gasto por parte del Ejecutivo Federal, registró un notable decremento, pues mientras en 1993 se presupuestaron y ejercieron \$ 2,039.7 millones de pesos, paulatinamente la cantidad se redujo, llegando a presupuestarse en 1999 un total de \$ 1.1 millones de pesos, los cuales, al igual que en 1998, constituyeron recursos no ejercidos, culminando en el presupuesto federal del 2000, con la no asignación de este rubro como gasto.

No obstante lo anterior y previendo que en el futuro se recurra nuevamente al empleo de este tipo de partidas, estimamos indispensable trasladar en términos constitucionales, esta situación de hecho al campo del derecho.



De lo anterior, es de concluirse que tratándose del manejo de sus finanzas públicas, un gobierno republicano y democrático sólo se justifica como tal, en la transparencia y con la reducción a su mínima expresión en el uso de la discrecionalidad; que si de las acciones de vigilancia, control y fiscalización inherentes a este cuerpo legislativo, en su acepción jurídico-política, deviene la revisión minuciosa y exhaustiva de la Cuenta Pública, esa facultad-deber no puede ejercitarse a cabalidad mientras existan, en el plano constitucional, las llamadas "partidas secretas presupuestales"; que el abuso del sistema presidencial en las últimas décadas obliga a emprender acciones que, mediante el fortalecimiento de las facultades de control del Poder Legislativo, acoten la posibilidad de exceso por parte del Ejecutivo Federal; que la modernización en materia presupuestaria, retomando experiencias como las del derecho positivo francés, conducen a la determinación de medidas alternativas que en la materia encuentren el equilibrio entre control y eficacia; y que ante el desuso en la práctica presupuestal en que ha caído la figura denominada "partida secreta", se hace necesario adecuar la norma constitucional objeto de esta iniciativa a la realidad fáctica prevaleciente, suprimiendo el párrafo tercero contenido en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre la base de esta exposición de motivos y con fundamento en los dispositivos normativos antes invocados, los suscritos, sometemos a la consideración de esta Asamblea la siguiente:

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción VII del artículo 73, la fracción IV del artículo 74 y el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero.- Se reforma la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.- ...

I a VI.- ...

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Si al inicio de un año no estuviere aprobada la Ley de Ingresos, regirá la que estuvo vigente en el anterior con los ajustes necesarios en los términos de la ley, hasta en tanto se apruebe por el Congreso la Ley de Ingresos para el año correspondiente;

VIII a XXX.- ...

Artículo Segundo.- Se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74.- ...

I a 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.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de octubre o hasta el día



15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Si al inicio de un año no estuviere aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, regirá el que estuvo vigente en el anterior con la actualización y los ajustes necesarios en los términos de la ley, hasta en tanto se apruebe por la Cámara el presupuesto para el año correspondiente.

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 Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de abril.

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 del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V a VIII.- ...

Artículo Tercero.- Se reforma el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo, con la actualización y los ajustes necesarios en los términos de la ley, hasta en tanto la Cámara subsane la omisión.

Transitorio

Artículo Unico.- Este Decreto iniciará su vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal; a octubre de 2000.

Por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional

Diputados: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (rúbrica), Julio Castellanos Ramírez (rúbrica), Josefina Eugenia Vazquez Mota, Luis Alberto Pazos de la Torre, José César Nava Vazquez



(rúbrica), Manuel de Jesús Espino Barrientos (rúbrica), Adrián Rivera Pérez (rúbrica), Julián Hernández Santillán (rúbrica), César Alejandro Monrraz Sustaita (rúbrica), Fernando Martínez Cue, Abel Cuevas Melo (rúbrica), Roberto Bueno Campos, Francisco Arano M., Tomás Ríos Bernal, Alba Méndez Herrera, Apuleyo Viniestra Orta, Eugenio Pérez Cruz (rúbrica), Manuel Orozco Garza (rúbrica), Sergio R. Vaca Betancourt (rúbrica), Fanny Arellanes Cervantes (rúbrica), Gustavo Buenrostro Díaz (rúbrica), Marcos Pérez Esquer (rúbrica), María Guadalupe López Mares (rúbrica), Jesús Mario Garza Guzmán (rúbrica), Rodolfo Dorador Pérez Gavilán (rúbrica), J. Jesús Hurtado Torres (rúbrica), Juan Ignacio García Zalvidea (rúbrica), Francisco Guadarrama López (rúbrica), Lucio Fernández González (rúbrica), María Eugenia Galván Antillón (rúbrica), Mónica L. Serrano Peña (rúbrica), Germán Arturo Pellegrini Pérez (rúbrica).

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 27 de Marzo de 2001.

E) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DEL PRI)

DE REFORMAS A DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON RELACION AL PODER LEGISLATIVO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO AMADOR RODRIGUEZ LOZANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EN LA SESION DEL MARTES 27 DE MARZO DE 2001

La fortaleza del Estado mexicano se sustenta en su capacidad de transformación institucional, la cual le ha permitido a lo largo de su historia, encauzar las aspiraciones y exigencias de los diversos grupos sociales que conforman la nación mexicana.

Con la reforma al poder publico se ha modernizado las estructuras económicas y sociales, y con ella avanzaremos, en el desarrollo de una sociedad democrática y libre. Porque es el cambio institucional, el instrumento que permite en paz y con la participación de todos, construir un futuro cierto para la nación.

Es el momento de hacer realidad la aspiración y el compromiso de Luis Donaldo Colosio: "Reformar el poder para democratizarlo y acabar con cualquier vestigio de autoritarismo". Coincidimos y participamos de su compromiso, en el sentido de que reformar el poder significa un presidencialismo sujeto estrictamente a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático, significa también fortalecer y respetar las atribuciones del Congreso Federal.

El equilibrio entre poderes es una de las condiciones para garantizar la consolidación democrática y el Estado de Derecho. Únicamente el balance entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial,

puede garantizar un ejercicio de gobierno responsable, en el marco de la ley y que busca soluciones a las demandas de la sociedad.

La reforma es necesaria porque aspiramos a un desarrollo equilibrado y justo, que permita a todos, bienestar, seguridad y libertad. Un desarrollo que sólo es viable si la energía de la nación está democráticamente conducida. Si las instituciones republicanas encarnan la ley, la hacen cumplir y también, si son capaces de cambiar para satisfacer nuevas expectativas sociales.

Enfrentar los retos del desarrollo y la modernización, sólo es posible con un poder legislativo fortalecido, cuya actividad pueda reconocer la sociedad, cuya acción armónica con los otros poderes, permita a la sociedad evaluar y corregir, apoyar e influir. Un Poder Legislativo en el cual todos podamos reconocernos y sea puntal del progreso del país.

Modernizar la organización del Congreso, darle a éste nuevas facultades y desarrollar sus actuales competencias es una exigencia nacional. Sobre todo para una sociedad como la nuestra que ha desarrollado una administración pública diversa y compleja. Hoy más que nunca las facultades del Congreso, su eficiencia y su representatividad, son condición para el desarrollo en todos los campos de la vida nacional. La realización de las aspiraciones sociales de justicia, también, cruzan por el fortalecimiento del Legislativo.

La democracia no se agota en la elección de los gobernantes. Es éste tan sólo uno de sus elementos esenciales, pero existen muchos otros como fundamento de la democracia como sistema de gobierno. El fortalecimiento de la democracia hoy, implica también fortalecer a los órganos de gobierno, a los poderes de la unión para que cumplan con el mandato Constitucional.

La reforma del Estado, una aspiración común

Los anhelos de desarrollo democrático y mejora social del pueblo mexicano, han llevado a la imperiosa necesidad de realizar una Reforma del Estado profunda, que tenga como premisa fundamental de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Legislativo, el estricto respeto a la autonomía de este último, ya que su composición plural representa un factor fundamental para su independencia política.

La forma en que un Estado se organiza, refleja las necesidades, aspiraciones e ideales que prevalecen en una sociedad. Tiene que ver, indudablemente, con un sinnúmero de factores como la idiosincrasia de cada pueblo, así como aspectos económicos, sociales, tecnológicos e internacionales, que influyen e interactúan continuamente, dando lugar a etapas trascendentales en la vida de los pueblos, marcando así su evolución histórica.

La Reforma del Estado es un instrumento político destinado a canalizar las variadas propuestas de cambio institucional y las distintas tendencias ideológicas y políticas que las sustentan. Es, a la vez que ejercicio democrático y plural, reto de creatividad y responsabilidad política; exige de todos quienes en ella participan el más alto sentido del interés nacional, por encima de los intereses individuales o de grupo.

Está pendiente el diseño de un nuevo esquema de relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, para completar así el sistema de frenos y contrapesos que hoy requiere nuestra forma presidencial de gobierno.



Es por ello que resulta imprescindible fortalecer al Poder Legislativo de la Unión, teniendo en cuenta los altos valores del constitucionalismo, expresados en la famosa frase de Montesquieu, en su histórica obra *El Espíritu de las Leyes*: "Que el poder controle al poder". Principio que fue ratificado por el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el cual se consagró con precisión que "donde no existe separación de poderes, no hay Constitución".

Un nuevo marco jurídico para la colaboración de poderes

Una dolorosa y constante experiencia, universal y nacional, ha hecho conocer a los pueblos que la reunión de poderes en una sola persona o corporación, dista poco o nada de la arbitrariedad y que las libertades no dejarán de ser precarias hasta que el poder sea dividido entre varias instancias. El poder - sostiene el tratadista alemán Karl Loewestein - lleva en sí mismo la semilla de su propia degeneración; por ello, si no se limita, se convierte en despótico. De ahí la conveniencia de que se ejerza a través de varios órganos de Estado.

El principio de la división de poderes, entendido como el establecimiento de mecanismos constitucionales operativos que evitan el abuso del poder, dividiéndolo para su ejercicio, al asegurar la libertad de los ciudadanos, no implica la inexistencia de colaboración entre las instituciones o sujetos que detentan poder y tampoco significa una absurda y arbitraria división del trabajo. Al contrario, en un régimen presidencial, la separación de poderes requiere de la colaboración de éstos en la realización de las distintas funciones del Estado. El Poder es indivisible y radica en el pueblo, proclamaba Rosseau; pero el ejercicio del mismo es necesario que recaiga en órganos distintos.

Ninguna labor podrá llegar a ser fructífera y duradera sin la armonía y la colaboración de los poderes estatales. Dicha colaboración requiere una base de unidad de ideales y comunidad de valores fundamentales, relativos a la satisfacción de las necesidades de la sociedad nacional.

En efecto, frente a la clásica teoría de la división de poderes, se levanta el postulado de la necesaria coordinación de funciones, que llevado a la realidad práctica de la nueva realidad política mexicana, habrá de ser condición no solo de la estabilidad gubernamental, sino también de su eficacia.

La trascendencia de la coordinación, colaboración y solidaridad de los poderes de la Unión, significa que todos ellos deben asumir responsabilidad igual frente a la sociedad mexicana, sin olvidar que el desarrollo del país es tarea que incumbe por igual al Legislativo, al Judicial y al Ejecutivo, cualesquiera que sean sus atribuciones. Representando, en conjunto, todas las funciones del poder público, el tradicional principio de separación de poderes no debe destruir la concepción integral de la función de gobierno. Por ello, les corresponde conjuntamente proveer a la satisfacción de las necesidades de la nación, instancia en que radica esencial y originariamente la soberanía. En este espíritu de colaboración es como debe entenderse la revitalización del principio de la separación de poderes dentro de la Reforma del Estado.

Fortalecimiento del Congreso de la Unión

Las instituciones políticas experimentan transformaciones al compás de la evolución de la sociedad en que se encuentran insertas. Esto es así en razón de que las diversas necesidades de la sociedad exige adaptaciones e innovaciones institucionales para que aquéllas sean atendidas pronta y eficazmente.



La permanente diversificación de la sociedad, su creciente interés en los asuntos públicos, ha impulsado decididamente la conformación de un pluralismo que responde al avance democrático del país y que tiene su más acabada expresión en el Congreso de la Unión.

Así, los diferentes puntos de vista sobre la Nación Mexicana son procesados a través de la acción de los partidos políticos, quienes a su vez se desempeñan en el seno del Poder Legislativo, para alcanzar consensos necesarios que permiten ofrecer soluciones viables a las demandas sociales. Esto es posible a través del respeto a la voluntad mayoritaria, pero garantizando también la participación de los partidos minoritarios en el proceso político, conforme a la legalidad y a los principios democráticos que dan orden y unidad a nuestro Estado de Derecho.

Es necesario que nuestro órgano legislativo federal, representante de la voluntad popular, se fortalezca para cumplir cabalmente con funciones políticas de primera magnitud, a efecto de analizar, deliberar y discutir en torno a los grandes problemas que afectan a la sociedad y proponer y aprobar soluciones a los mismos; para vigilar y controlar la acción del poder ejecutivo; y, en fin, para contribuir en el ámbito de sus atribuciones, junto con los otros poderes de la Unión, al gran propósito común del bienestar social y la estabilidad política del país.

El Congreso de la Unión es el órgano de la pluralidad democrática por excelencia. En él se expresan las corrientes políticas e ideológicas que informan nuestro proceso político. Pero discutir, diferir y contrastar opiniones no anula la posibilidad de convivir, coincidir y acordar, sin que ello implique la renuncia y claudicación de ideales y propósitos. El fortalecimiento del Congreso de la Unión compromete a todos los mexicanos y en especial a los actores políticos, al logro de los altos objetivos consagrados en nuestra Constitución, obligándonos a todos a llegar a acuerdos fundamentales a pesar de la diversidad de orientaciones que conforman el contenido plural de nuestro régimen democrático.

Contenido de la Iniciativa

Para hacer realidad los propósitos mencionados anteriormente, en esta iniciativa se formulan propuestas concretas de reformas constitucionales, como un primer paso para conseguir un Poder Legislativo fuerte y dinámico, a la altura de las aspiraciones y necesidades del México del Siglo XXI.

Estas propuestas pueden agruparse en cinco grandes apartados, según el objetivo específico que pretenden. Estos son:

- I. Propuestas para mejorar el funcionamiento del Congreso de la Unión.
 - II. Propuestas para fortalecer la vinculación de los miembros del Congreso de la Unión con sus representados.
 - III. Propuestas para impulsar la colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Federales.
 - IV. Propuestas para vigorizar el papel del Congreso de la Unión.
 - V. Propuestas para fortalecer al Senado de la República.
- I. Mejorar el funcionamiento del Congreso de la Unión



1. Establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria.

En México no existe un régimen legal de cortesía y disciplina parlamentaria. Los diputados y senadores tienen derechos, prerrogativas y privilegios, pero no están sujetos a un régimen de responsabilidades en relación con su comportamiento dentro de los trabajos de las Cámaras. Es bien sabido que existen actos que pueden llegar a impedir la buena marcha de las actividades camarales, que al presentarse redundan en perjuicio de la efectividad del trabajo del poder legislativo, así como de la calidad de sus deliberaciones y de sus resultados.

Debe existir en nuestro país un conjunto de normas claro y sistemático para aquellos legisladores que no conduzcan su actuación dentro de la rectitud, madurez, civilidad y cortesía políticas. En los parlamentos de las democracias más avanzadas, la utilización de fórmulas de cortesía política en el debate, incluso a veces exageradas, son precisamente para prevenir caer en la ofensa personal o en la injuria, lo que desvía el objetivo de la lucha política: el beneficio del pueblo.

Por estas razones, se propone crear la base constitucional de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria, que sea producto de un acuerdo entre los grupos parlamentarios. Por otro lado, es necesario sancionar con más rigidez a aquellos legisladores que no asisten a las sesiones. Planteando que se reduzca de diez a cinco, el número de faltas injustificadas y consecutivas que sean permitidas en el texto constitucional.

También para ser más precisos y congruentes con el texto de la propia Constitución, se propone precisar que el Presidente de la Cámara velará no por el "fuero constitucional", sino "por la inmunidades parlamentarias de los legisladores", pues la locución constitucional vigente es impropia, ya que da la idea de privilegio, lo que es inexacto en tratándose de la protección que otorga a los legisladores para cumplir sus funciones nuestro ordenamiento supremo.

2. Nueva regla sobre quórum de asistencia.

El artículo 63 de la Constitución vigente exige un quórum de más de la mitad del número total de miembros de cada cámara, para que éstas puedan sesionar válidamente. Sin embargo, si bien puede entenderse que esta disposición tuvo su razón de ser en épocas pasadas, caracterizadas por una menor complejidad de los asuntos públicos y por un menor volumen de trabajo legislativo, en la actualidad se ha convertido en un elemento que dificulta el trabajo eficiente de las cámaras.

En efecto, un quórum de asistencia para que las cámaras puedan sesionar se justificaba en razón de la necesidad de que en las deliberaciones del pleno estuviesen representadas la mayor cantidad de opiniones posible. Al obligar la presencia de más de la mitad de los legisladores, se buscaba garantizar la riqueza y pluralidad del debate, la participación activa de los diputados y senadores en el trabajo camaral, mismo que se daba fundamentalmente a nivel del pleno.

No obstante lo anterior, la creciente complejidad de los asuntos públicos y el aumento espectacular en el volumen de trabajo de las cámaras, no ha dejado de tener su impacto en la forma de funcionamiento del Congreso de la Unión. Las nuevas circunstancias del México moderno han obligado a las cámaras a hacer un esfuerzo de especialización y de división del trabajo, de tal forma que el trabajo intenso se ha desplazado, cada vez más, del pleno a las comisiones.



Cada vez más, los diputados y senadores dedican la mayor parte de su tiempo en realizar estudios, a tener encuentros con grupos de interés, a realizar labores de consulta, a viajar a sus distritos o a sus estados para captar las inquietudes locales, todo con el objetivo de llegar a las reuniones de comisiones con elementos suficientes para aportar lo que sea necesario para integrar los dictámenes legislativos respectivos.

Ante esta situación, la exigencia de un quórum de asistencia de más de la mitad de los miembros del total de las cámaras, viene a entorpecer la eficiencia global del trabajo legislativo. Con objeto de cumplir con el mencionado quórum, el legislador debe desatender el frente de su actividad legislativa que en la práctica más frutos rinde y mejores resultados aporta.

Además y sobre todo atendiendo a la nueva correlación de fuerzas que habrá de existir en la Cámara de Diputados en los años por venir, la regla vigente del quórum de asistencia puede convertirse en un arma para paralizar las sesiones de la cámara, riesgo que, en situaciones en que se requiriese de una acción urgente, podría llegar a representar un grave problema para el país.

Por estas razones, la iniciativa que ahora se presenta propone eliminar la exigencia del quórum de asistencia para que haya sesiones válidas de las cámaras del Congreso de la Unión. Si ya es plenamente evidente que el trabajo legislativo más significativo, que las deliberaciones de mayor sustancia y que las aportaciones más importantes se dan a nivel de las comisiones, no tiene caso que se mantenga la regla aludida. Asimismo, con la supresión de la misma las cámaras quedarían a salvo de una interrupción amañada de sus sesiones por falta de quórum para sesionar.

Cabe aclarar que el mismo razonamiento no puede aplicarse al caso del quórum para instalar las cámaras, ni para el caso de las votaciones. La instalación es el acto solemne que marca el inicio de una legislatura. En dicho acto se toma la protesta de ley a los legisladores. Es el acto en el que estos últimos asumen el compromiso público de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

La asistencia a esta reunión es lo menos que la nación podría esperar de sus representantes. El valor simbólico que el acto de instalación tiene justifica que se exija una asistencia de al menos la mitad del total de los miembros de cada cámara.

Por otro lado, la votación para aprobar o desechar leyes, decretos o acuerdos, es el momento culminante de la actividad legislativa toda. Es el momento en que se define la voluntad de los órganos que tienen la representación nacional. Resulta perfectamente legítimo, entonces, que la Constitución exija un quórum de votación elevado. Ello es garantía de que al momento de tomar decisiones, el órgano de la representación nacional, sea efectivamente lo más representativo posible.

Por estos dos últimos motivos es que la iniciativa de reforma que se propone no cambia las reglas relativas al quórum requerido para instalar las cámaras, ni el quórum de votación.

3. Asesoría y recursos a legisladores para realizar sus tareas.

Todos sabemos que una de las condiciones esenciales para realizar una Reforma del Estado mexicano, efectiva y con repercusiones reales en la práctica política, es conformar un adecuado equilibrio en la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo federales.



Una de las causas principales de tal desequilibrio institucional, radica en la práctica inexistencia de un sistema integral de apoyo a los trabajos legislativos tanto de las cámaras en general, como de los legisladores en particular. Ante la enorme cantidad de recursos, personal, expertos, sistemas de información y de consulta con que cuenta el poder ejecutivo federal, las cámaras del Congreso de la Unión y los diputados y senadores considerados individualmente, no disponen del mínimo requerido, no digamos ya para generar sus propias fuentes de información, opinión y conocimientos técnicos, sino inclusive para procesar la información y las opiniones provenientes del poder ejecutivo federal.

Lo que se necesita es un cuerpo de asesores, no tanto de la Mesa Directiva, sino de las cámaras en general, que generen información propia que las cámaras puedan utilizar para producir sus opiniones, así como para adoptar posiciones políticas en relación con las perspectivas provenientes del poder ejecutivo. No se trata de duplicar la estructura de expertos existente en el poder ejecutivo, pero ahora dentro del poder legislativo, sino de que éste último tenga una instancia independiente del poder ejecutivo, profesional, imparcial y objetiva, a la que pueda recurrir para obtener información técnica adecuada, relativa a las distintas áreas de políticas gubernamentales.

También es preciso reconocer que los diputados y senadores en lo particular, requieren de personal de apoyo y de asesores que les auxilien en el desempeño de sus actividades. Sin ellos, los legisladores quedan completamente inermes ante la gran complejidad no nada más de las tareas estrictamente legislativas, sino de otras muchas más que el electorado mexicano exige de ellos.

Por ello, se plantea la creación de un sistema integral de apoyo al trabajo legislativo, que organice un cuerpo de asesoría general para las cámaras y uno particular para los diputados y senadores, en los términos que la ley disponga. Además y para hacer una realidad este sistema, se propone establecer la obligación de que el presupuesto anual de cada cámara, garantice los recursos necesarios para la existencia y mantenimiento del mismo.

4. Facultad de las Comisiones de aprobar algunos proyectos de Decreto.

El fortalecimiento del Congreso de la Unión requiere, entre otras cosas, de la agilización de sus procedimientos. El enorme volumen de trabajo que año con año abrumba al poder legislativo federal ha llevado a una creciente imposibilidad de examinar, discutir y resolver eficazmente y de manera plenamente informada, sobre una multiplicidad de asuntos, muchos de los cuales llegan a tener un elevado grado de complejidad técnica. La alternativa no es reducir las materias y los ámbitos de los cuales el Congreso puede conocer, sino reformular los procedimientos a través de los cuales las cámaras desempeñan sus funciones, a fin de optimizar tiempo y recursos. Lo anterior es especialmente cierto para el caso del procedimiento legislativo, el cual está organizado por reglas que ya no responden a los acelerados ritmos de la vida política y económica del México actual.

Como bien sabemos, los proyectos de Decreto deben ser discutidos primero en lo general, para inmediatamente después ser votados en ese sentido; y posteriormente deben ser discutidos en lo particular, artículo por artículo, para después votar sobre cada uno de ellos en lo particular, a fin de que se le tenga por aprobado o que se devuelva a la comisión dictaminadora correspondiente. Todo este procedimiento actualmente ocurre en el Pleno de las Cámaras.

Ahora bien, en la práctica, lo que sucede es que el debate en el Pleno es conducido, guiado y orientado por aquellos legisladores que son miembros de la Comisión en la cual se discutió y se preparó el dictamen legislativo relativo al proyecto de Decreto discutido. Esto significa que,



generalmente, en el Pleno se da una repetición de los mismos argumentos, críticas, evidencias, comentarios positivos, objeciones y defensas que se dieron al nivel de la comisión de dictamen legislativo. Esto es así, máxime en virtud de que por ley los distintos grupos parlamentarios deben estar representados en dichas comisiones de una manera proporcional a su peso relativo en el Pleno.

Esta circunstancia, producto de lo que sucede en la realidad de la práctica parlamentaria, nos lleva a pensar que, en atención a esa necesidad de agilizar los procedimientos parlamentarios, bien podría plantearse la posibilidad de dividir el trabajo entre el Pleno y las comisiones, de tal forma que el Pleno estuviese en todo caso facultado para discutir y votar en lo general y en lo particular, los proyectos de ley; y que las comisiones estuviesen facultadas para discutir y votar en lo particular los proyectos de Decreto.

Es preciso reconocer, sin embargo, que a pesar de la circunstancia derivada de la realidad parlamentaria arriba aludida, es el Pleno y no las comisiones, la expresión más fiel del poder legislativo federal mexicano. Por ello es que, a pesar de que las comisiones sean generalmente las que marcan el paso dentro del proceso de discusión de los proyectos de Decreto, no puede dejarse en ellas la facultad exclusiva de, en todo caso y de manera absoluta, discutir y votar en lo particular dichos proyectos.

Debe buscarse un equilibrio entre el principio de economía funcional y el principio de representatividad del Pleno, a través de una reformulación de este aspecto de la vida del Congreso de la Unión que permita, en algunos casos, la delegación a las comisiones de la facultad de discutir y votar los proyectos de Decreto. Dicho equilibrio podría alcanzarse de la manera propuesta en la presente iniciativa, al delegar en las Comisiones las facultades para aprobar ciertos Decretos, tales como los permisos para trabajar en misiones diplomáticas extranjeras o para recibir condecoraciones de gobiernos extranjeros, trámites comúnmente denominados como "corcholatazos", pero manteniendo a la vez el Pleno la facultad de recuperar el trámite ordinario cuando así lo considere pertinente.

5. Permisos al Presidente de la República por ausencias mayores a un mes.

En plena era de la globalización, en que las relaciones entre los Estados se hacen cada día más intensas y estrechas, todos los actores sociales, políticos y económicos se ven empujados a encontrarse con los actores de otros países, a fin de aprovechar al máximo las ventajas derivadas del propio proceso globalizador. Con todo y que las telecomunicaciones han hecho posible el estrechamiento de las relaciones sin necesidad del encuentro físico de las partes, en muchos casos la presencia material de éstas en un lugar determinado sigue siendo necesaria, en aras de una mejor comunicación y de la suscripción de acuerdos de diverso tipo.

El Presidente de la República, como jefe de Estado que es en nuestro país, se ve obligado con frecuencia a realizar viajes fuera del país, a efecto de cumplir con las atribuciones que la propia constitución le da en el ámbito de las relaciones exteriores. El encuentro con otros jefes de Estado, con directivos de organismos internacionales, o simplemente, con líderes políticos de otros países, forma parte cotidiana de la agenda presidencial, por razones plenamente justificadas, todas ellas relacionadas con el interés colectivo de la nación.



Sin embargo, el artículo 88 de la Constitución, tal y como está redactado en la actualidad, obliga al Presidente de la República a obtener un permiso de parte del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, para poder ausentarse, en cualquier caso, del territorio nacional.

Esta disposición, que en su momento original de adopción pretendía impedir que el gobierno federal mexicano se quedase de manera súbita sin su instancia máxima de decisión en la rama ejecutiva, así como evitar el alejamiento del titular del ejecutivo del conocimiento de los problemas y necesidades nacionales, ha perdido ya su razón de ser.

En efecto, la ausencia del territorio nacional del Presidente de la República no implica que el poder ejecutivo federal quede sin la instancia que es capaz de adoptar decisiones para afrontar problemas imprevistos o repentinos. La ausencia del territorio nacional del Presidente por períodos cortos se ha convertido en una actividad rutinaria, que al realizarse no rompe los vínculos del titular del ejecutivo con la administración pública federal ni con el conocimiento de lo que pasa en el país, debido al avance de las telecomunicaciones y tecnologías conexas.

En virtud de estas consideraciones, el actual artículo 88 ha perdido su razón de ser original. Su vigencia simplemente viene a entorpecer una actividad rutinaria del titular del poder ejecutivo y a engrosar de manera adicional la de por sí ya saturada agenda de actividades del poder legislativo mexicano, mismo que de forma igualmente rutinaria otorga los permisos que el Presidente solicita para ausentarse del territorio nacional por períodos cortos. Por lo tanto, se propone reformar la disposición aludida, para el efecto de que en ausencias cortas del territorio nacional, definidas como aquellas inferiores a los treinta días, el Presidente de la República no necesite del permiso del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, sino simplemente sea necesario que dé aviso a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, según sea el caso.

Debe señalarse que para ausencias del territorio que pasen de los treinta días, el Presidente de la República deberá obtener el permiso de que habla el artículo 88 constitucional vigente. Esto es debido a que la razón original del artículo 88 subsiste para el caso de ausencias prolongadas, que sí podrían traducirse en fallas en la capacidad decisoria del poder ejecutivo federal, así como en desconocimiento de problemas y necesidades apremiantes de la sociedad mexicana.

6. Juicio político, incumplimiento reiterado de recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Es necesario que la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se vea reforzada con mecanismos que, sin desnaturalizar su actuación y su calidad de ombudsman, coadyuven a su eficacia.

Que las recomendaciones de la Comisión no sean vinculantes ni obligatorias es una característica esencial de esta institución. Es natural que así lo sea, ya que se busca que su marco de actuación sea ágil, porque es su fuerza moral ante la sociedad la que debe hacer rectificar a la autoridad que ha lesionado los derechos humanos.

Aún cuando sus recomendaciones no sean obligatorias por no estar sustentadas en procedimientos de estricto derecho, el valor de las mismas no puede ser menos y su cumplimiento debe ser una práctica general de las autoridades.



Por ello, para evitar la proliferación de casos en que las recomendaciones no sean acatadas, es que se plantea que se configure como causal de juicio político, el incumplimiento reiterado de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Fortalecer la vinculación de los legisladores con sus representados

1. Introducción de la Iniciativa Popular y el Referéndum.

Los mecanismos de la democracia representativa tienen sus límites en las sociedades complejas del mundo moderno. Cada vez resulta más evidente que el logro cabal del principio democrático requiere de un complemento, mismo que se encuentra en las llamadas instituciones de democracia directa, que permiten la participación de la ciudadanía en la toma de ciertas decisiones que afectan a la colectividad, al lado de los partidos políticos y de los poderes públicos tradicionales.

Tal es el caso de la iniciativa popular y del referéndum. A través de estas dos instituciones, la ciudadanía puede intervenir en el proceso de formación de las leyes, ya sea en el momento de la presentación de la iniciativa respectiva, o en un momento posterior a la aprobación de una ley por parte del Congreso de la Unión, a manera de aval popular de la misma.

No se trata, en ninguno de los dos casos, de sustituir los mecanismos de la democracia representativa por los de la democracia directa. Se trata, de complementar unos con otros, para el efecto de abrir en lo posible el abanico de posibilidades de participación democrática dentro del nuevo régimen político que la mayoría de los mexicanos aspiramos a crear en nuestro país.

La iniciativa popular es un instrumento delicado que conviene ordenar de manera puntual, a efecto de evitar su utilización de una manera desordenada. No hacerlo así conllevaría el riesgo de que la institución llegase a ser utilizada como un instrumento de ataque al propio régimen democrático. Por ello es que, teniendo en mente los ejemplos proporcionados por el derecho comparado, en el presente proyecto de reforma, se propone acotar la iniciativa popular con base en los siguientes parámetros: a) se establece un porcentaje de electores requeridos para subscribirla; y b) se señala un criterio de distribución geográfica adecuada de los subscribientes. El Congreso de la Unión estaría encargado de expedir la ley que desarrollaría estos dos principios de manera coherente y sistemática.

También se propone la introducción en nuestro sistema constitucional, de la figura del referéndum legislativo, consistente en someter a la decisión del electorado una ley que hubiere sido aprobada por el Congreso de la Unión. Correspondería al propio Congreso de la Unión definir en una ley las características específicas que el referéndum legislativo tendría en nuestro país.

2. Reducción del número de diputados por representación proporcional y supresión de la figura de senadores de representación proporcional.

La introducción del principio de representación proporcional en el sistema electoral mexicano para la elección de diputados al Congreso de la Unión, se dio bajo circunstancias caracterizadas por la existencia de un sistema de partido dominante, casi único, en el cual las opciones partidarias de oposición no tenían posibilidades de tener una presencia importante en el Congreso a través del principio de mayoría relativa. La fórmula antecesora, es decir, la de los llamados "diputados de partido", no había sido suficiente para abrir los espacios congresionales a los partidos de oposición, en aquel entonces débiles y poco estructurados.



De esta manera, la reforma política de 1977-1979 configuró lo que se conoce como un "sistema electoral mixto con predominante mayoritario", en virtud del cual conviven en un solo sistema electoral global, los principios de mayoría relativa y el de representación proporcional, para el caso de la Cámara de Diputados. Como se recordará, en aquel entonces se estableció que por representación proporcional serían elegidos 100 diputados, con lo que la Cámara de Diputados quedaría integrada por 400 diputados.

La reforma política de 1986, aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200. Se consideró conveniente que ante el aumento en la pluralidad política del país, se debían abrir aún más los cauces de canalización de las diversas fuerzas políticas dentro de la Cámara de Diputados, que al no ser lo suficientemente sólidas y fuertes, no podían acceder a la cámara por el principio de mayoría relativa que, como se sabe, tiende a premiar a los partidos más grandes, en detrimento de los pequeños.

Por último, la reforma de 1996 a la estructura del Senado, siguiendo un tanto la inercia de las reformas respectivas a la Cámara de Diputados, introdujo los senadores de representación proporcional, elegidos a partir de listas votadas en una lista nacional.

Es preciso reconocer que las circunstancias que vive México en la actualidad, difieren de manera sustancial de aquéllas que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Si antes apenas podía hablarse de un "sistema de partidos" propiamente dicho, hoy día la realidad nos muestra un sistema de partidos cada vez más sólido y estructurado.

En virtud de estas observaciones y razonamientos, se propone una reducción en el número de diputados de representación proporcional a 100, así como la supresión de ese mismo principio en la elección de parte del Senado. Los partidos políticos son hoy día opciones bien organizadas, electoralmente fuertes, que disputan en pie de igualdad posiciones político-electorales. Por lo tanto, el principio de mayoría relativa es ya un cauce suficiente para darles cabida en las cámaras y el número de curules asignadas por el principio de representación proporcional puede ser legítimamente reducido en su importancia relativa, e incluso suprimido, como se propone para el caso del Senado.

Por otra parte, esta propuesta tendría también el beneficio adicional de reducir las dimensiones de la Cámara de Diputados de 500 a 400 legisladores. Esta situación haría más manejable un órgano que por razones diversas y en su momento justificadas, ha crecido de manera desproporcionada.

Como consecuencia de este cambio y para mantener la misma proporción en relación con los topes a la sobre-representación establecidos en el artículo 54 constitucional, se propone disminuir de 300 a 240 el número máximo de diputados que por ambos principios puede tener un partido político.

3. Reección inmediata de diputados y senadores.

Uno de los factores que ha sido señalado como relevante para explicar la debilidad del poder legislativo mexicano ante el poder ejecutivo, es la ausencia de una verdadera carrera parlamentaria. A su vez, esta ausencia se ha relacionado con la imposibilidad que tienen los diputados federales y los senadores de reelegirse para el período inmediato.



En efecto, al no haber continuidad en la carrera parlamentaria se obstaculiza la elevación de la calidad del personal político que llega a las cámaras y con ello se impide el fortalecimiento cualitativo del Congreso como un todo. Dicha obstaculización ocurre porque la no reelección de los legisladores dificulta su especialización en el conocimiento de la dinámica interna y en el manejo de la materia propia de las comisiones legislativas de las que son miembros. Así, en cada nueva legislatura llegan al Congreso nuevos diputados y senadores que o bien jamás han tenido experiencia en las lides parlamentarias, o si la tienen, ha sido de una manera discontinua e interrumpida.

Además, el principio de la reelección inmediata de los legisladores federales tiene la ventaja de que acerca más al legislador con su electorado. Al depender de éste la reelección de aquél, se obliga al diputado y al senador a no descuidar la relación con su distrito o Estado. En este sentido, la introducción del principio de la reelección para diputados federales y senadores de la República, habrá de vigorizar el sistema representativo federal mexicano, al aumentar la responsabilidad del legislador con sus electores.

Cabe aclarar que con esta propuesta se regresaría al espíritu del sistema original que aprobó el Constituyente de 1917, ya que, en efecto, el principio de la no reelección de diputados y senadores se introdujo a través de la reforma constitucional de 1933. Es decir, el Congreso Constituyente de 1917 no consideró el principio de la no reelección de los legisladores federales como un elemento relevante de nuestra estructura constitucional, sino que al contrario, consideró importante conservar la posibilidad de que dichos servidores públicos de elección popular pudiesen reelegirse en ocasiones sucesivas e inmediatas, para así darles la oportunidad de especializarse en los trabajos correspondientes al poder legislativo. Esto permitía forjar verdaderas carreras parlamentarias lo cual, como ya se explicó, redundaba en beneficio del peso político específico del Congreso como un todo.

Sin embargo, la iniciativa de reformas reconoce los riesgos que van implícitos en la admisión del principio de la reelección de diputados y senadores. El riesgo puede significar el enquistamiento en el Congreso, por muchos años de individuos que de buena o mala manera controlen las maquinarias partidistas que en los distritos o estados respectivos son capaces de ganar las elecciones. Por ello y en consideración de que la movilidad política periódica es sana para la vida pública nacional, la propia iniciativa ha establecido tres acotaciones al principio de la reelección de los legisladores federales. La primera consiste en fijar un límite de una al número de reelecciones al que podría aspirar un senador y de dos para el caso de los diputados federales. Se trata, entonces, de encontrar un equilibrio entre la necesidad de crear las condiciones de carreras parlamentarias sólidas y la consideración de que un cierto grado de movilidad del personal que integra las cámaras del Congreso, es conveniente porque las actualiza, e introduce en ellas nuevas perspectivas y renovados ánimos.

La segunda acotación consiste en prohibir a los partidos políticos registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal para diputados y senadores, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional. Esta disposición se incluye, reiteramos, debido a que se reconocen las distorsiones que puede llegar a tener el principio de la reelección de legisladores federales si se le asignara un valor absoluto. Por ello, se ha establecido un límite al número de diputados y senadores que en cada proceso electoral pueden ser postulados para ser reelegidos, en aras de propiciar un equilibrio con el principio también positivo de la circulación de cuadros y movilidad política de los legisladores.



Por último, se consideró pertinente vincular el principio de la reelección de los legisladores federales, con el de la eficiencia y empeño en la realización de las tareas que la Constitución y la ley asignan a los representantes populares. A efecto de establecer dicha vinculación, se estimó necesario establecer la regla de que para poder aspirar a la reelección, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren en la elección respectiva. De otra manera, cualquiera que tenga el control de las estructuras partidarias en su Estado, aunque no ganara la elección, si se le propone en primer lugar de la fórmula de senadores, podría estar doce años en el Senado, sin haber ganado nunca una elección. Se trata así, de estimular el trabajo político legislativo, como condición de la reelección a un cargo senatorial. De manera análoga, se propone que los diputados solamente puedan ser reelegidos cuando participen en la elección respectiva como candidatos postulados bajo el principio de mayoría relativa, en distritos uninominales. De esta forma se pretende que sea el trabajo en las cámaras, reconocido directamente por el electorado, lo que lleve a un legislador federal a ser reelegido, en su caso.

4. Trámite legislativo con consulta popular previa.

En el desempeño de sus tareas de carácter legislativo, siempre es posible que las cámaras puedan llegar a identificar determinados asuntos, materias o momentos políticos que requieren de un análisis más reposado, más cuidadoso, basado primordialmente en una amplia consulta a la población.

El procedimiento legislativo ordinario, tal y como está previsto en el artículo 72 constitucional vigente, no contempla esta posibilidad; como tampoco lo hace el artículo 77 de la constitución, el cual establece las facultades que cada una de las cámaras puede ejercitar sin intervención de la otra.

En esta iniciativa de reforma, se propone permitir esta posibilidad, adicionando una fracción V al artículo 77 constitucional, en virtud de la cual cada cámara, por el voto de más de la mitad del número total de sus miembros, podría decidir la realización de una consulta popular previa a la discusión y votación de un proyecto de ley o decreto.

III. Impulsar la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo

1. Facultad del Poder Legislativo para ratificar el Plan de Desarrollo.

A pesar de haber sido práctica continua de los gobiernos de la República al menos desde la década de los años treinta, el proceso de planeación del desarrollo no se elevó a rango constitucional sino hasta 1983. Las reformas constitucionales de este año establecieron lo que ahora conocemos como el "Sistema Nacional de Planeación Democrática", a través del cual se dieron al Estado facultades para planear el desarrollo nacional y se señalaron formas de participación social en el proceso de planeación.

Debemos señalar, sin embargo, que una de las características de este sistema de planeación consistió en concentrar todo el proceso en torno al titular del poder ejecutivo federal, en tanto que al Congreso de la Unión le tocó desempeñar un papel más bien marginal.

En efecto, el párrafo tercero del artículo 26 constitucional señala en su última parte, que "En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la



ley." Por su parte, el artículo 5o. de la Ley General de Planeación dispone que, en cuanto a la elaboración del Plan, su ejecución y revisión, el presidente de la República deberá remitir el Plan al Congreso para su examen y opinión. Asimismo, prevé este artículo que el poder legislativo podrá formular observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. La participación del Congreso de la Unión en la elaboración, ejecución, revisión y adecuación del Plan Nacional de Desarrollo, es superficial ya que puede hacer observaciones, pero éstas en nada obligan al presidente de la República.

En un instrumento de gobierno tan relevante como es la planeación del desarrollo, debe definirse con precisión una mayor injerencia del Congreso de la Unión. Por ello, es conveniente fortalecer la participación del poder legislativo sobre el proceso de planeación del desarrollo nacional. En este sentido, la propuesta consiste en dar al Congreso la facultad de ratificar el Plan Nacional de Desarrollo, mediante un sistema similar al que se propone en esta iniciativa para la aprobación de ciertos tratados internacionales y en el que a una intensa participación del Congreso de la Unión en su diseño, sigue la facultad de ratificar o rechazar la propuesta.

De esta manera, el Plan se convierte en un instrumento del Estado Mexicano y no exclusivamente del gobierno, que tiene un impacto mayúsculo en el desarrollo nacional, no solamente en cuanto a la atención de las necesidades inmediatas del país, sino en el mediano y largo plazos. Resultaría sano para el desarrollo nacional, que el Plan cuente con el aval de la representación nacional, y obligará a quienes lo elaboren, dar mayor apertura en la selección de objetivos y metas del desarrollo.

2. Formato del informe presidencial.

Desde principios de la década de los noventa se hizo evidente que el formato del informe presidencial, tal y como está planteado en el artículo 69 constitucional y como se realizaba en la práctica guiada por la costumbre, no respondía ya a la nueva realidad de mayor pluralidad política que vivía el país. Por esta razón y en el ánimo de dar cabida a nuevos actores políticos dentro del formato del informe presidencial, se introdujo en 1994 en la Ley Orgánica del Congreso General, que cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, tengan derecho a dirigir un mensaje antes de la rendición del informe presidencial.

Sin embargo, aun este nuevo esquema ha resultado insuficiente para colmar las expectativas legítimas de todos los partidos políticos con representación en el Congreso de tener una intervención más activa y significativa en un acto de tanta trascendencia nacional, así como para satisfacer la necesidad de información de una opinión pública cada vez más viva y participativa.

El informe presidencial es quizás la mejor ocasión para propiciar el intercambio de puntos de vista entre los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión. No obstante esta potencialidad, el formato actual establece una serie de limitaciones que impiden que tal intercambio se verifique de la forma más útil y significativa a los ojos de la nación entera.

El artículo 69 constitucional no obliga al presidente de la República a dirigir un mensaje público y verbal al Congreso. Es decir, el titular del ejecutivo cumpliría con su obligación de rendir el informe simplemente con entregar el informe al presidente en turno del Congreso. Es cierto que, en la práctica, el informe presidencial no ha sido rendido de esta manera, pero nada impide que en el futuro sí se haga, sin por ello violar ningún precepto constitucional. Lo que se vería afectado, dado este caso, sería la oportunidad de ver al titular del Ejecutivo, de frente al Congreso General,



intercambiando puntos de vista, lo cual consideramos como una práctica sana para la vida política y cívica del país.

En segundo lugar, el mecanismo establecido por la Ley orgánica del Congreso, da participación a los partidos políticos antes de que conozcan el contenido del informe, lo cual desvincula su participación de la sustancia misma de todo este acto que la práctica ha revestido de gran solemnidad y relevancia nacional. El formato actual no corresponde a la idea de tener un intercambio de puntos de vista en relación con el informe, sino que propicia la expresión de opiniones sueltas que pueden vincularse con cualquier tema de carácter político o administrativo, pero no con el contenido del informe.

En atención a estas consideraciones, es que esta iniciativa de reforma constitucional plantea la modificación del formato del informe presidencial. La finalidad de la modificación planteada consiste en elevar a rango constitucional la hasta ahora práctica política de que el presidente de la República se dirija personal y verbalmente al Congreso General; además, se propone hacer una distinción entre el informe que el presidente de la República debe presentar por escrito y el mensaje que en relación con el informe dirigiría el titular del ejecutivo al Congreso de la Unión.

Por otra parte, se propone permitir a los grupos parlamentarios, que manifiesten su posición en relación con el mensaje dirigido por el presidente de la República con motivo de la presentación de su informe. Además, que la manifestación que corresponda a los grupos parlamentarios a través de alguno de sus legisladores, verse exclusivamente sobre el informe y el mensaje presidencial, puesto de lo que se trata es que la nación pueda advertir las diferentes posturas del Ejecutivo y de los partidos con presencia en el Legislativo, en relación con las políticas del primero instrumentadas durante el año anterior.

Es importante aclarar que con este formato lo que se busca es crear un marco para el intercambio de puntos de vista sobre el informe presidencial, realizado de manera pública y de cara a la nación. No se pretende diseñar un entorno en el que se propicie el debate entre el poder legislativo y el ejecutivo. En otras palabras, con el nuevo formato propuesto para el informe presidencial no se quiere crear una instancia deliberativa entre poderes, sino más bien informativa y enunciativa de posiciones políticas distintas.

Se busca diseñar las bases de un nuevo diálogo entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, pero de ninguna manera se intenta polemizar con la figura del Presidente de la República, ni exponerlo a algún tipo de vejación pública. Por este motivo y ante la evidente situación de desigualdad de status jurídico-constitucional, entre el titular del órgano que informa y los integrantes del órgano que es informado, la presente iniciativa ha procurado ser muy cuidadosa de incluir reglas para proteger la investidura que corresponde al Presidente de la República como jefe del Estado mexicano.

La propuesta concreta consiste en sustituir la segunda parte del párrafo único que tiene el artículo 69 constitucional vigente, con otra frase en la que se establezca la obligación de dirigir un mensaje al Congreso haciendo referencia general tanto al informe presentado, como al programa legislativo del año próximo. Asimismo, se añadiría un segundo párrafo en el que se establece, por un lado, el nuevo mecanismo de intervención de los grupos parlamentarios en la contestación al informe y mensaje presidenciales; y por otro lado, se señala la obligación de los legisladores de guardar el debido respeto a la investidura del presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado, facultándose además al presidente del Congreso para retirar la palabra a quien así no lo hiciera.



Finalmente, también se propone que en el informe el Presidente dé a conocer su programa legislativo anual, de tal manera que el Congreso pueda hacer una mejor planeación de su trabajo legislativo.

3. Mecanismo alternativo cuando no se apruebe el Presupuesto de Egresos.

La regulación constitucional actual en materia de aprobación del presupuesto de egresos de la federación y de la ley de ingresos correspondiente, puede llevar a conflictos irresolubles que a su vez podrían poner en serio peligro la estabilidad financiera y económica, si no es que también política, del país.

En efecto, según los mecanismos constitucionales vigentes, si no se aprueba el presupuesto de egresos de la federación propuesto por el poder ejecutivo, únicamente estarían garantizadas las remuneraciones de los servidores públicos federales, en los términos que hubiesen sido aprobadas en el presupuesto anterior o según lo hubiese fijado la ley que estableció el empleo respectivo. Esta es la solución que da el artículo 75 constitucional vigente.

Sin embargo, la redacción de dicho artículo implica que todos aquellos rubros de gasto público federal que no entren en el concepto de "remuneraciones", no seguirían recibiendo recursos públicos para el año correspondiente, lo que significaría la paralización de todos los programas de la administración pública federal y, por lo tanto, la paralización del país, si tomamos en cuenta la enorme importancia que en México sigue teniendo la presencia y acción del sector público como rector y regulador de la economía nacional.

La manera en que proponemos solucionar este problema, derivado del candado irresoluble al que nos podría llevar la regulación vigente, consiste en permitir que, al no aprobarse el presupuesto y la ley de ingresos presentado por el Ejecutivo al Legislativo, continúe vigente el presupuesto y la ley de ingresos del año anterior. Esto evitaría la paralización económica del país y por lo tanto, la crisis política y de convivencia social, derivadas de una falta de acuerdo entre dos poderes de la Unión.

Asimismo y tomando en cuenta que a pesar de los esfuerzos realizados, la inflación es un fenómeno persistente en nuestra realidad económica, al ocurrir la hipótesis arriba señalada, debiera ajustarse tanto el presupuesto de egresos como la ley de ingresos, al incremento de los precios ocurrido durante el año anterior. Esta medida se propone para el efecto de mantener en niveles reales los montos de gastos e ingresos del gobierno federal.

4. Preguntas dirigidas y comparecencias mensuales de Secretarios de Estado.

Las preguntas parlamentarias son mecanismos para obtener información de los órganos de la administración pública sobre cuestiones específicas y concretas. Son un instrumento ágil, de fácil utilización por parte de cualquier legislador, sin más requisitos que el tener que versar sobre asuntos precisos y concretos. Las preguntas se diferencian de las interpelaciones en razón de que estas últimas son interrogaciones al Gobierno sobre asuntos de carácter general o de marcado interés político, que abren un debate en el seno de la cámara de la que surgió, después del cual la cámara fija su posición en relación con el tema, a través de una votación.

En un régimen parlamentario las preguntas pueden ser orales o escritas. El carácter oral de las mismas se facilita en función de las características mismas del parlamentarismo, en el que los ministros son generalmente miembros del parlamento, e interactúan y dialogan de manera



constante, in personam, con sus colegas legisladores que no forman parte del gabinete. Pero también pueden darse en la forma de gobierno parlamentaria las preguntas escritas. En este último caso, tanto la pregunta como la contestación suelen imprimirse en alguna publicación oficial de la cámara correspondiente.

Por estas razones es que se propone que los legisladores federales pudiesen formular preguntas escritas al gobierno federal, dirigidas, a través de la Cámara, a alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 93 constitucional, sin que estos últimos se encuentren presentes en sesión de las cámaras. Por su parte, dichos servidores públicos estarían obligados a dar respuesta por escrito a la pregunta, dentro de un plazo cuya magnitud habría que definir en la ley. Tanto la pregunta como la respuesta se inscribirían en una publicación oficial que para tal efecto editen las Cámaras.

Las preguntas escritas son perfectamente compatibles con la forma de gobierno presidencial. Con este instrumento se daría a los legisladores en lo individual el poder que nunca han tenido en la práctica: pedir información o explicaciones directamente a los órganos de la administración pública federal, con la obligación correlativa de estos últimos de responder dentro del plazo fijado.

Asimismo, se plantea mes con mes, las Cámaras citen a servidores públicos del gobierno federal para que respondan de manera directa a preguntas orales específicas que les dirijan los legisladores federales. Este ejercicio permitirá fortalecer los esquemas de colaboración de poderes actualmente previstos en nuestra Constitución. Se trataría, entonces, de analizar conjuntamente problemas nacionales, para que juntos se encuentren soluciones a los mismos. En la propuesta se plantea que la facultad de las cámaras para citar a los servidores públicos mencionados en el segundo párrafo del artículo 93 constitucional a reuniones de preguntas orales, deberá ser ejercida mes con mes, no de manera potestativa, sino obligatoria, por parte de ambas cámaras. Asimismo, se menciona una base general que deberán seguir la ley y el reglamento de las cámaras, para que las reuniones de preguntas orales se sujeten a los principios de agilidad y diligencia, en aras de una mayor fluidez y economía funcional en las nuevas relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo que se pretenden construir.

Bajo un régimen de tipo presidencial es posible introducir la figura de las preguntas orales. Es verdad que existen ya las comparecencias de los Secretarios de Estado ante las cámaras, previstas en el artículo 93 constitucional, en las cuales los legisladores pueden formular preguntas a los servidores públicos mencionados. Sin embargo, las comparecencias han adquirido el carácter de ocasionales, en lugar de periódicas; y además están limitadas a la presentación de un informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente al ramo o actividades del servidor público en cuestión.

Este planteamiento no se debe entender como una licencia para la crítica sin sentido o la censura sistemática, sino como una instancia de diálogo y colaboración, como un momento para reflexionar seriamente, intercambiar puntos de vista, encontrar consensos y acordar medidas conjuntas, cuyo fin último sea el bienestar de la población. Se debe recalcar que no se busca, bajo ningún concepto, el someter a un poder frente a otro, el propósito es involucrar, aún más, al Congreso de la Unión en el análisis y solución de los problemas nacionales.

En todos los países en donde los parlamentos cuentan con el instrumento de las preguntas escritas y orales, existen ciertas reglas a las que éstas deben sujetarse. Entre esas reglas encontramos las siguientes:



- a) La pregunta debe versar sobre un asunto (y sólo uno) específico y concreto.
- b) No debe versar sobre algún asunto de exclusivo interés personal del formulante.
- c) No deben tener el carácter de consulta estrictamente jurídica.
- d) No deben contener alusiones nominales a persona alguna.
- e) La materia de la pregunta debe caer en el ámbito de responsabilidad del servidor público a quien va dirigida.
- f) La pregunta escrita se presenta ante la Mesa Directiva, para que ésta la admita y la notifique al Secretario de Estado correspondiente.

Se propone en esta iniciativa establecer la base constitucional de las preguntas escritas y orales, como instrumentos nuevos de información en manos de los legisladores federales, que les permitirá una mejor colaboración con el poder ejecutivo.

IV. Vigorizar el papel del Congreso de la Unión

1. Facultad del Senado para ratificar nombramiento de algunos Secretarios.

La facultad de ratificación por parte del Senado de la República de nombramientos hechos por el presidente de la República es bien conocida en la tradición constitucional mexicana. En la actualidad este mecanismo de nombramiento existe para el caso del nombramiento de Procurador General de la República, de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

La razón de ser de la ratificación senatorial, en estos casos de nombramiento que corresponden al presidente de la República, radica en lo siguiente: se trata de que el Senado ejerza un control sobre la selección que el presidente haga de las personas que habrán de ocupar cargos de tan elevada importancia y responsabilidad. Al requerirse la ratificación, el presidente habrá de cuidar con sumo detalle el perfil de las personas a quienes desee nombrar en el cargo; deberá sopesar sus ventajas y desventajas, sus defectos y virtudes, para no exponerse a un rechazo público de su propuesta de nombramiento.

Por otra parte y visto desde la perspectiva de la persona designada a través de este mecanismo, el individuo así nombrado llega a ocupar el cargo con el apoyo no nada más del presidente de la República, sino con el aval de una de las cámaras del Congreso de la Unión, lo cual se traduce en un fortalecimiento de su posición política a los ojos del resto de los actores políticos nacionales.

Ahora bien, existen ciertos servidores públicos cuya actividad es de la mayor relevancia para el país, que sin embargo no están incluidos en este procedimiento que combina el nombramiento por el presidente de la República con la ratificación del Senado: se trata de los Secretarios de Estado, quienes según lo establece el artículo 89 constitucional, son nombrados y removidos libremente por el titular del Poder Ejecutivo Federal.



La tradición jurídica mexicana ha llevado a la Cámara de Senadores ha intervenir directamente en la aprobación de los nombramientos de empleados superiores de Hacienda, así como los del servicio exterior mexicano. Por ello resulta lógico que en esta siguiente etapa, la facultad del Senado de la República para ratificar nombramientos, se extienda a los titulares de estas áreas prioritarias de la administración pública federal, es decir respecto de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores.

La importancia nacional que tienen las personas que ocupan estas posiciones es tal, que se justifica plenamente el que se les sujete en cuanto a su nombramiento, al procedimiento que busca garantizar en ellos un perfil adecuado, que reúna las cualidades personales, políticas y profesionales más convenientes para desempeñar la alta responsabilidad que se les encomienda. Por esta razón, proponemos que se reformen los artículos 89 y 76 de la Constitución, para disponer que los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores, sean nombrados por el Presidente de la República con la ratificación del Senado.

En congruencia con la redacción de todo el artículo, se propone cambiar en la fracción IX del artículo 89, el infinitivo del verbo "designar" por el de "nombrar", que se utiliza en las demás fracciones del mismo artículo.

2. Comisiones de Investigación.

Es ampliamente conocida la opinión de la doctrina en el derecho constitucional y parlamentario, que identifica a las funciones de control, vigilancia e investigación sobre el poder ejecutivo, como las funciones más relevantes de las asambleas legislativas modernas. El instrumento principal para el ejercicio de esas funciones es el conformado por las "comisiones de investigación" creadas ex profeso para desempeñar tales tareas y previstas por la mayor parte de las leyes y reglamentos que regulan la materia parlamentaria en los diversos países.

En México, la base constitucional que prevé la posibilidad de crear este tipo de comisiones se encuentra en el artículo 93 de nuestra norma fundamental. En 1977, dicho artículo fue adicionado con el que ahora figura como su párrafo tercero, en el cual se establece la facultad de las cámaras para que, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, el pleno acuerde integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados de la administración pública federal y empresas de participación estatal mayoritaria. Asimismo, con dicha adición se estableció que los resultados de las investigaciones se harían del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, si bien en su momento la mencionada adición constituyó un avance en cuanto al fortalecimiento del poder legislativo en nuestro país, hoy día la norma en aquel tiempo establecida ha quedado rezagada frente a la mayor pluralidad política existente en México, la nueva correlación de fuerzas existente en las cámaras del Congreso, el grado de madurez de la opinión pública y las exigencias de todos los mexicanos por fijar límites e imponer controles al ejercicio del poder político.

Son tres las principales limitaciones que acusa el sistema vigente relativo a las comisiones de investigación de las cámaras del Congreso. En primer lugar, el ámbito sobre el cual puede recaer su actividad es sumamente restringido. ¿Por qué seguir limitando las tareas de investigación de este tipo de comisiones a los organismos descentralizados y a las empresas de participación mayoritaria...? ¿Qué en los ámbitos de la administración pública centralizada no existen hechos susceptibles de ser investigados o situaciones que aclarar... Incluso, ¿por qué no ir más allá y dar a



los representantes de la Nación facultados para investigar cualquier asunto que despierte el interés público.

La iniciativa propone llevar hasta sus últimas consecuencias el alcance de las facultades de investigación que tiene el Congreso de la Unión a través de las comisiones que para tales efecto integren sus cámaras. Sin perjuicio de las facultades análogas que correspondan a otras autoridades, hemos creído que la representación política nacional debe estar en posibilidad de investigar cualquier asunto de interés público, para sacar a la luz las responsabilidades de cualquier índole que correspondan a los sujetos que de alguna manera obren de manera ilícita.

En segundo lugar, las reglas vigentes relativas a las comisiones de investigación dejan en manos de un grupo minoritario muy pequeño de la Cámara de Diputados la posibilidad de solicitar al pleno la constitución de una comisión de este tipo. Cabe aclarar que la facultad que el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución da a una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y a la mitad, si se trata de los senadores, se refiere a "solicitar", mas no a "decidir" sobre la integración de una comisión de investigación. Es decir, ante el supuesto de una "solicitud" de este tipo, tocaría a la cámara respectiva decidir, en pleno, si la atiende o no. Sin embargo, la disposición constitucional, tal y como está en el texto vigente, abre la puerta para que grupos pequeños, con escasa representatividad, pongan un mecanismo de tan graves consecuencias como las que pueden tener las investigaciones parlamentarias.

Consideramos que estas reglas para conformar las comisiones de investigación deben ser modificadas y por ello se propone elevar el requisito de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados.

Una tercera limitación del sistema vigente de las comisiones de investigación, radica en los efectos que tienen sus resultados. Según la parte final del párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución, dichos resultados se hacen del conocimiento del Ejecutivo Federal. Esta disposición deja trunco todo el proceso investigador, puesto que el presidente de la República bien podría tomar conocimiento de los resultados y archivarlos, sin que produjesen ningún efecto. Por este motivo consideramos que el artículo 93 debe adicionarse para mencionar de manera expresa los efectos específicos que habrán de tener los resultados a los que lleguen las comisiones de investigación.

De esta suerte, en la iniciativa de reforma se propone que al dar a conocer la Mesa Directiva de la Cámara respectiva los resultados de la investigación, las autoridades correspondientes estarán obligadas a iniciar los trámites para exigir el tipo de responsabilidad que corresponda, sea penal, administrativa o política.

Además y para evitar el manejo político de información parcial que vaya apareciendo en el transcurso de las investigaciones por parte de los legisladores, se propone en esta iniciativa de reforma la obligación de guardar secreto en relación con los hechos que aquéllos conozcan durante la investigación. Asimismo, se propone que quien no cumpla con esta disposición incurrirá en responsabilidad de tipo político, dando lugar al juicio previsto en el artículo 110 constitucional.

Por último y para hacer expedito y eficaz el ejercicio de las funciones de las comisiones de investigación, se propone establecer la obligación de todo ciudadano mexicano de comparecer a requerimiento de las Cámaras; y se remite a la Ley Orgánica del Congreso General para lograr el cumplimiento de esta obligación contra aquéllos que se nieguen a respetarla.



V. Fortalecer al Senado de la República

1. Nuevas reglas sobre aprobación de la Ley de Ingreso e intervención del Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos.

El examen, la discusión y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación corresponden de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, según lo dispone la fracción IV del artículo 74 constitucional. Es decir, el esquema vigente deja afuera a la Cámara de Senadores del proceso de discusión y aprobación de la forma en la cual gobierno gastará o invertirá el dinero del pueblo.

En la actualidad, no existe una razón de peso para sustentar la exclusión del Senado de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Al contrario, esta circunstancia responde más bien a una reminiscencia del unicameralismo transitorio que estableció la versión original de la Constitución de 1857. Como se recordará, al reinstaurarse el Senado en virtud de la reforma constitucional de 1874, se le dieron las facultades que antes pertenecían a la de diputados como Cámara única. Otras facultades, sin embargo, quedaron en mano de la Cámara de Diputados. Tal fue el caso de la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto de egresos de la Federación.

Ahora bien, el Constituyente de 1917 adoptó, sin mayor discusión, el sistema de la constitución de 1857 reformada en 1874 y así reprodujo en la referida fracción IV del artículo 74 como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de examinar, discutir y aprobar el presupuesto federal de gastos. Esta disposición, sin embargo, no es congruente con al menos tres principios también inscritos en nuestra Constitución vigente.

En primer lugar, resulta paradójico que el Senado no pueda participar en la aprobación del Presupuesto anual de gastos de la federación, pero que sí pueda participar en la autorización de gastos no previstos en el referido presupuesto, mediante una ley posterior a aquél. Esta última posibilidad es abierta por el artículo 126 constitucional que a la letra dice: "Artículo 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior." Esto significa que no hay una razón de fondo que justifique la exclusión del Senado del proceso de aprobación de gastos de la federación, puesto que, de hecho, ya interviene en la aprobación de leyes posteriores que modifican al presupuesto.

En segundo lugar, resulta incongruente que el Senado sí pueda intervenir en el proceso de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y que no pueda hacerlo en el caso del Presupuesto de Egresos. Es decir, el sistema vigente olvida que la actividad fiscal del Estado moderno debe observarse de manera global, lo que implica ver el lado de los ingresos en su estrecha vinculación con el lado de los gastos. El sistema vigente, por el contrario, escinde el proceso presupuestario federal en dos secciones, como si se tratara de dos aspectos ajenos, al dar facultades al Senado para intervenir en la aprobación de los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de gastos, al tiempo que lo excluye de la posibilidad de participar en la determinación del monto y destino de dichos gastos.

En tercer lugar, la naturaleza de la representación política ejercida por los senadores no puede invocarse como una razón para excluirlos de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, el hecho de que el Senado sea la "Cámara Federal", no justifica la exclusión. Al contrario: las entidades federativas son receptoras directas de recursos federales, lo cual es razón de más para justificar su intervención en la aprobación del gasto federal.



Otra preocupación gira en torno a la anticipación con que las Cámaras debieran contar tanto con la iniciativa de ley de ingresos como del presupuesto de egresos; de dicha anticipación depende el contar con el tiempo suficiente para estudiar ambos documentos, para conocerlos a fondo con el fin de hacer observaciones y contrapropuestas y para conducir un debate de altura y con conocimiento de causa. Por ello se propone introducir reglas que anticipan no solamente la presentación de las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos, sino la presentación de los criterios que habrá de seguir el poder ejecutivo federal en la formulación del presupuesto de egresos de la Federación de cada año.

2. Facultades del Senado para intervenir en el proceso de negociación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas.

El artículo 76 de la Constitución señala en su fracción I, que es facultad exclusiva del Senado "aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión." Sin embargo, en la práctica lo que ha sucedido con frecuencia es que al remitirse al Senado los tratados negociados y celebrados por el Ejecutivo con las instancias gubernamentales respectivas de otros Estados, el Senado no tiene los elementos necesarios para comprender cabalmente el sentido del tratado o la convención; para hacer observaciones de relevancia; para proponer modificaciones; ni para justificar a cabalidad la aprobación o, en su caso, el rechazo del tratado o convención respectivo.

En gran medida, lo anterior se debe a que el Senado no tiene ninguna participación en el proceso de negociación del tratado o de la convención diplomática. En ese proceso es en el cual se generan los estudios relativos al tema; en donde se produce, se distribuye la información detallada sobre la materia respectiva; y en donde se intercambian puntos de vista distintos que resaltan o enfatizan las cualidades o defectos del instrumento que se negocia. Si el Senado no tiene una presencia asegurada dentro de este proceso de negociación, es evidente que llega en un estado de absoluta desventaja al momento de que se remite el tratado o convención que tiene que aprobar o, en su caso, rechazar.

Cabe aclarar que esto no sería así en todos los casos, puesto que se reconoce que, como es práctica reconocida en la gran mayoría de los países, la negociación de instrumentos internacionales entre Estados es una prerrogativa del poder ejecutivo. Pero sí en aquellos casos en que las dos terceras partes de los miembros del Senado consideren necesario que, por la relevancia del tratado o convención a negociar, sea conveniente que intervenga desde el inicio en el proceso de negociación. Procedería, en consecuencia, reformar el artículo 76 constitucional, para establecer esta facultad como exclusiva del Senado.

Por otra parte, en la presente iniciativa se considera que la intervención del Senado en la negociación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas, debe llevar aparejada la posibilidad de que el Presidente de la República solicite a la Cámara de Senadores que discuta y vote sobre el instrumento internacional en cuestión, a través de un trámite acelerado, en virtud del cual éste debería ser votado en bloque y en sesión única, sin que existiese la oportunidad de hacer modificaciones al mismo. Es decir, la participación del Senado en el proceso de negociación del tratado o convención, justifica la petición de voto en bloque que tendría que hacer el presidente de la República antes de iniciarse el proceso de negociación correspondiente, misma que a su vez tendría que ser aprobada por más de la mitad del número total de los miembros del Senado. Este sería un mecanismo para agilizar la aprobación de este tipo de instrumentos, dejando a salvo las



facultades constitucionales en materia de política exterior que corresponden tanto a la Cámara de Senadores como al Poder Ejecutivo de la Unión.

Por esta razón se propone garantizar al Senado una participación activa, no nada más en los procesos de negociación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, sino también en todo aquel instrumento en que el Ejecutivo Federal obligue al gobierno mexicano.

3. Facultad del Senado para participar en el diseño y evaluación del gasto federal en el ámbito estatal y regional.

El Senado de la República es la Cámara del Federalismo por excelencia. Ese es su origen y esencia, a pesar de la introducción de la figura de los senadores de representación proporcional elegidos en una sola circunscripción plurinominal nacional. La tradición constitucional mexicana, desde sus inicios, vinculó el principio federalista a la institución del Senado, de tal suerte que debe entenderse que sus miembros tienen una responsabilidad clara y directa en relación con sus respectivos Estados.

Es necesario que los Senadores cuenten con herramientas efectivas para cumplir de manera palpable con la responsabilidad que tienen para con sus Estados. Es cierto que participan en la aprobación de leyes federales que habrán de tener una repercusión en las entidades federativas; es verdad también que pueden aprobar o no aprobar un tratado internacional o convención diplomática negociados por el poder ejecutivo, mismos que obligan a los Estados en función de su pertenencia a esa entidad más general que son los Estados Unidos Mexicanos. Pero en estos dos casos, se trata de instrumentos de carácter general, que en la práctica no otorgan a los senadores en lo particular la posibilidad de ejercer alguna interacción real con el poder ejecutivo, que se traduzca en beneficios para las entidades federativas respectivas.

Por ello es que, precisamente en el ánimo de vincular el fortalecimiento del Senado en relación con el poder ejecutivo, con la necesidad de vigorizar esta misma Cámara en su carácter esencialmente federalista, se plantea dotar al Senado de un instrumento que le permita tener una incidencia más efectiva en el ámbito que quizás puede tener mayores efectos en las entidades federativas: el gasto público federal.

Dicha incidencia se daría a través de la participación del Senado en el diseño y evaluación del gasto público en el ámbito estatal y regional. La finalidad primaria consistiría, entonces, en que el Senado pueda ratificar las metas regionales del gasto público federal y que también pueda hacer un seguimiento de la manera en que se asignan los subsidios federales y de las participaciones que sobre ingresos federales correspondan a las entidades federativas, al Distrito Federal o a los Municipios.

Es en virtud de estas consideraciones que en la iniciativa que ahora se presenta se propone adicionar una nueva fracción al artículo 76 constitucional, que establecería las facultades arriba aludidas.

4. Facultad del Senado para aprobar también, aquellos instrumentos internacionales que suscriba el Ejecutivo Federal y obliguen a México.

En experiencias recientes, encontramos instrumentos jurídicos internacionales que no tienen el carácter de tratados o convenciones internacionales, pero sin embargo obligan de la misma manera.

Estos instrumentos, en el derecho de los Estados Unidos de América se conocen como "Executive Agreement" y en algunas ocasiones, en aquel país, se han utilizado para evadir la ratificación del Senado que requiere la legislación estadounidense.

Para evitar una situación similar a la expuesta, es que se propone hacer una mención genérica a este tipo de instrumentos internacionales y se otorga a la Cámara de Senadores la facultad de aprobarlos.

5. Informes trimestrales al Senado sobre el desarrollo de la política exterior.

A efecto de conseguir analizar más puntualmente la labor desarrollada por el Ejecutivo Federal en materia de política exterior, se propone que la periodicidad de los informes que éste o su secretario de despacho envían al Senado sea trimestral. La razón nos parece obvia; en un mundo tan dinámico como el nuestro un análisis anual afecta sensiblemente el margen de acción que la Cámara de Senadores requiere para tomar las medidas necesarias, además de que un período tan amplio, en los hechos, obliga a una política de hechos consumados que desnaturaliza el propósito del precepto constitucional en comento.

6. Regulación constitucional de los Grupos Parlamentarios.

El artículo 70 constitucional dispone que la Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Sin embargo, en la reforma de esta disposición constitucional, el Senado quedó al margen del rediseño de la Cámara de Diputados.

La integración cada vez más plural del Senado de la República, hizo necesaria la adecuación a la Ley Orgánica del Congreso para permitir que los Senadores también pudieran agruparse según su filiación partidista, no obstante carecer de la base constitucional para hacerlo.

Por estos motivos, es que se hace necesario que, de manera análoga a lo que sucede en la Cámara de Diputados, las normas legales relativas a la agrupación de los senadores de la misma afiliación partidista, tengan su correspondiente base constitucional, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Senadores.

Por lo expuesto y, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO ÚNICO. SE REFORMA el párrafo segundo del artículo 26; el artículo 52; el segundo párrafo del artículo 53; el proemio y la fracción IV del artículo 54; el primer párrafo del artículo 56; el artículo 59; el artículo 61; los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 63; el párrafo primero del artículo 69; los párrafos segundo y tercero del artículo 70; la fracción IV del artículo 74; el artículo 75; las fracciones I, II y X del artículo 76; el artículo 88; las fracciones II y IX del artículo 89; los párrafos segundo y tercero del artículo 93; y, el párrafo séptimo del apartado B del artículo 102. SE ADICIONA un párrafo segundo y un tercero al artículo 69; una fracción IV, y un último párrafo al



artículo 71; un inciso k) al artículo 72; las fracciones XXIX-K, XXIX-L y XXIX-M al artículo 73; una fracción X al artículo 76, recorriéndose la última para pasar a ser la XI; una fracción V al artículo 77; los párrafos tercero, cuarto y sexto al artículo 93. SE DEROGA el último párrafo del artículo 26; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 26. .

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo, que será propuesto por el Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso de la Unión, mediante el procedimiento previsto en el segundo párrafo de la fracción primera del artículo 76 de este ordenamiento. A este Plan Nacional de Desarrollo se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

.

.

Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

Artículo 53. .

Para la elección de los 100 Diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."

Artículo 54.- La elección de los 100 Diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 240 Diputados por ambos principios;

V. a VI. ... "

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se integrará por 96 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

.



Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el período inmediato, bajo las bases siguientes:

I.- Los senadores podrán ser reelectos en una ocasión y los diputados hasta en dos.

II.- En los términos de la fracción anterior, quienes hayan ocupado el cargo de diputado o senador únicamente podrán volver a presentarse como candidatos a los mismos, después de haber mediado por lo menos un período del cargo respectivo.

III.- Los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal.

IV.- Para poder ser reelectos, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren para la elección respectiva.

V.- Los diputados elegidos, ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional.

VI.- Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos períodos consecutivos los primeros y por más de tres períodos consecutivos los segundos; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser reelectos por una tercera o cuarta ocasión consecutiva, respectivamente, con el carácter de suplentes.

Artículo 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, pero deben observar un código interno de cortesía y disciplina que asegure el adecuado funcionamiento de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión. Este código deberá ser producto de un acuerdo parlamentario aprobado por más de la mitad de los miembros presentes de la cámara respectiva, al inicio de cada Legislatura.

El presidente de cada cámara velará por el respeto a las inmunidades parlamentarias de los legisladores, por la aplicación de este código interno de cortesía y disciplina y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar."

Artículo 63.- Las Cámaras no requieren de quórum alguno para sesionar, pero no pueden abrir sus sesiones ni tomar acuerdos por votación sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. Los miembros presentes de una y otra cámara deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende que los Diputados o Senadores que falten cinco consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.



Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Artículo 69.- A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En dicha ocasión, también deberá el Presidente de la República dirigir un mensaje en el que haga referencia general al contenido del informe que presenta, así como a su programa legislativo para el siguiente año.

Cada uno de los grupos parlamentarios que tengan representación en el Congreso podrá designar a un diputado o senador para que fije la posición de su grupo exclusivamente respecto del informe y el mensaje presidencial. La ley señalará los términos en que habrá de darse la intervención mencionada. Los legisladores están obligados a guardar el debido respeto a la investidura del jefe de Estado, por lo que la intervención no podrá incluir alusiones personales al titular del Ejecutivo Federal. El presidente del Congreso estará facultado para retirar la palabra a quien así no lo haga.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria."

Artículo 70. ..

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Cada cámara deberá contar con un cuerpo profesional de asesores permanentes, regido por los principios de imparcialidad y objetividad. Los diputados y senadores deberán contar con un número mínimo de asesores y personal de apoyo para el cumplimiento de sus tareas legislativas y de representación popular, en los términos que disponga la ley. El Presupuesto anual de las cámaras deberá garantizar los recursos necesarios para que el sistema integral de apoyo al trabajo de los legisladores previsto en este párrafo, funcione efectivamente.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y senadores, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. .

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados; y

IV. A los ciudadanos, en los términos del último párrafo de este artículo."



Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

El Congreso de la Unión deberá expedir una ley a través de la cual los ciudadanos puedan ejercer su derecho de iniciativa. La ley no podrá exigir más del dos por ciento del número de empadronados en el Registro Federal de Electores, distribuidos en al menos diez entidades federativas, con no menos de dos décimas por ciento de los empadronados en cada uno de ellos.

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a) a j) ...

k) Cada una de las cámaras, podrá delegar en sus comisiones la discusión y votación de un proyecto de Decreto, si así lo decide la mayoría absoluta del número total de sus miembros. La cámara que así lo hiciere, podrá dejar sin efectos la delegación, con igual número de votos, hasta antes de que la comisión hubiere aprobado el proyecto en cuestión.

La aprobación que en su caso hiciere la comisión requerirá del voto de la mayoría absoluta del número total de sus miembros. Aprobado el proyecto en comisión, la Mesa Directiva acordará el trámite constitucional correspondiente.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-J. ...

XXIX-K. Para ratificar el Plan Nacional de Desarrollo que presente el titular del Poder Ejecutivo Federal.

XXIX-L. Para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de leyes de ingresos y el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de octubre o hasta el día 10 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de las Cámaras del Congreso de la Unión, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.



La ley garantizará los mecanismos para que el Congreso conozca oportunamente los lineamientos y criterios que habrán de guiar la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

XXIX-M. Para expedir la ley de referéndum, a efecto de someter a la decisión del electorado una ley aprobada por el propio Congreso de la Unión."

Artículo 74. ...

I. a III. .

IV. Revisar la Cuenta Pública del año anterior. 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 Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación 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 del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

V. a VIII. ...

Artículo 75. Llegado el caso de que el Congreso de la Unión no aprobase el presupuesto de egresos de la federación o la ley de ingresos, en los tiempos previstos en esta Constitución, seguirán vigentes el presupuesto y la ley aprobados para el año anterior, ajustados al índice inflacionario de ese mismo año, hasta que se apruebe el ejercicio fiscal correspondiente."

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes trimestrales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente envíen al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales, convenciones diplomáticas y demás instrumentos en los que el país adquiera obligaciones de carácter internacional y que celebre el Ejecutivo de la Unión.

El Senado podrá estar presente a través de los representantes que cada grupo parlamentario de su seno designe, en el proceso de negociación de tratados, convenciones o demás instrumentos, cuando así lo determinen las dos terceras partes de sus miembros, en los términos que fije la ley. En los casos en que así ocurriere, el presidente de la República podrá pedir al Senado, antes de iniciar la negociación respectiva, sujetar el tratado o la convención a un voto en un mismo acto, en lo



general y en lo particular y en sesión única, una vez que éstos hayan sido suscritos por el poder ejecutivo."

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los siguientes servidores públicos: secretarios del despacho encargados de los asuntos relativos a las relaciones exteriores y hacienda pública; Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga."

III. a IX.

X. Participar en el diseño y evaluación de la política de asignación de recursos federales en el ámbito estatal y regional, en los términos que la ley señale. Los Secretarios del Despacho, los jefes de departamentos administrativos, así como los directores y administradores de los organismos públicos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, deberán observar las resoluciones que la Cámara de Senadores haga en relación con las metas regionales de los programas institucionales y sectoriales que formulen anualmente.

.

XI. Las demás que la misma Constitución les atribuye."

Artículo 77.- Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I a IV. .

V. Decidir, por el voto de más de la mitad del número total de sus miembros, la realización de una consulta popular previa a la discusión y votación de un proyecto de ley o decreto."

Artículo 88.- El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional por más de un mes, sin el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso. En caso de que la ausencia sea menor a un mes, bastará que de aviso a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, según sean el caso."

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. ...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho no previstos en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. a VIII. .

IX. Nombrar, con ratificación del Senado, a los secretarios del despacho encargados de los asuntos relativos a las relaciones exteriores y la hacienda pública, así como al Procurador General de la República, quienes podrán ser removidos libremente por el presidente de la República."



Artículo 93. ...

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Los diputados y senadores podrán formular preguntas escritas dirigidas a los servidores públicos mencionados en el párrafo anterior, quienes deberán contestarlas, también por escrito, en los términos que indique el reglamento de gobierno interior de las cámaras.

La ley y el reglamento preverán la forma en que los servidores públicos mencionados deberán responder a las preguntas que se les formulen en las reuniones que para tal efecto se deberán celebrar una vez cada mes en cada Cámara, mismas que deberán organizarse bajo los principios de agilidad y diligencia en lo relativo a la formulación de las preguntas y respuestas.

Tanto las preguntas escritas como las orales deberán versar sobre un sólo asunto, específico y concreto; no deberán contener alusiones nominales a persona alguna; no deben tener el carácter de una consulta estrictamente jurídica; no deben versar sobre algún asunto de exclusivo interés personal del formulante; y deberán estar relacionadas con el ámbito de responsabilidad del servidor público a quien vayan dirigidas.

Las Cámaras, a solicitud de doscientos diputados o de la mitad de los senadores de la República, podrán integrar comisiones para investigar cualquier asunto de interés público. En estas comisiones deberán estar representados todos los grupos parlamentarios, de manera proporcional a su importancia cuantitativa. Será obligatorio comparecer ante las comisiones de investigación cuando éstas así lo requieran. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la aplicación de las sanciones que establezca la ley, mismas que podrán consistir únicamente en multa o arresto hasta por 36 horas. Las autoridades administrativas y judiciales estarán obligadas a auxiliar a las Cámaras del Congreso de la Unión para hacer efectivas estas sanciones.

Los diputados y senadores tienen el deber de guardar confidencialidad en relación con los hechos que conozcan en el transcurso de una investigación parlamentaria. No hacerlo así será considerado como causal de juicio político. Los resultados de las investigaciones serán dadas a conocer por la mesa directiva de la cámara correspondiente a las autoridades competentes, quienes estarán obligadas a iniciar el trámite para determinar si ha lugar o no a exigir algún tipo de responsabilidad."

Artículo 102.

A. .

- .
- .
- .
- .



B. .

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. El incumplimiento reiterado de las recomendaciones que se observe en los informes presentados será causal de juicio político

TRANSITORIO

UNICO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo San Lázaro, marzo 27, 2001.

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS
México, D.F., a 5 de Abril de 2001.
F) INICIATIVA DEL EJECUTIVO

PROYECTO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS MEXICANOS , EN MATERIA PRESUPUESTARIA

C. DIPUTADO RICARDO FRANCISCO GARCÍA CERVANTES,
Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión,



Me dirijo a Usted con el objeto de poner a consideración del Honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia presupuestaria, con base en los razonamientos que a continuación se exponen.

Bajo las condiciones de cambio democrático que vive nuestro país, la reforma a los procedimientos de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación es un elemento fundamental para construir un nuevo marco institucional que provea mayor equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y para propiciar un ámbito de estabilidad y certidumbre en cuanto a los procesos de aprobación de dichas disposiciones.

Como consecuencia de una conformación más plural y participativa del H. Congreso de la Unión, desde 1997, han sido presentadas por los C. Legisladores de los distintos partidos políticos y Legisladores independientes, diversas iniciativas que establecen un plazo más amplio para que el Poder Legislativo examine, discuta y apruebe estas iniciativas.

Los Legisladores han propuesto diversos mecanismos en caso de que las iniciativas de ingresos y gastos no se encuentren aprobadas al inicio de un ejercicio fiscal, mecanismos conocidos en la doctrina jurídica como "reconducción presupuestaria"; lo anterior, a fin de resolver la laguna Constitucional que en la actualidad padece el procedimiento institucional y evitar la parálisis del Estado. En este sentido, ha sido manifiesta la preocupación de los partidos políticos representados en el H. Congreso de la Unión por proveer a nuestras instituciones con un procedimiento que permita continuar con las funciones esenciales del Estado, mientras se logran los acuerdos necesarios para aprobar las iniciativas señaladas.

Los Legisladores también han propuesto reformas a temas específicos, como el correspondiente a la facultad de la H. Cámara de Diputados para modificar la iniciativa de Presupuesto de Egresos, la reglamentación o supresión de la partida secreta y la necesidad de prever programas y proyectos que abarquen varios ejercicios fiscales.

Con base en las consideraciones anteriores, la presente iniciativa retorna las propuestas realizadas por los Legisladores en diversos momentos, presentando una propuesta que es parte además de la reforma para la Nueva Hacienda Pública Distributiva, para dar certidumbre al procedimiento de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Además de los temas anteriormente descritos, esta iniciativa propone incorporar principios de responsabilidad fiscal que sean compatibles con el desarrollo del país, así como precisar la facultad del Ejecutivo para presentar observaciones sobre los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos aprobados por parte del Legislativo.

Es patente el sentir de la sociedad por contar con procedimientos que den seguridad jurídica y promuevan la estabilidad en los procesos de toma de decisiones del H. Congreso de la Unión, con el objeto de evitar la tensión política e institucional al fin de cada año en la aprobación de dichas iniciativas. Sobre todo, es importante para la sociedad, eliminar la incertidumbre en torno a la posible parálisis de las funciones del Estado, resultado de que no se cuente con la aprobación de las correspondientes iniciativas, y esto implique la cancelación de la prestación de servicios públicos como salud, educación, energía eléctrica, seguridad pública, entre otros o, en su caso la imposibilidad de dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y de crédito público.

La iniciativa de reforma Constitucional que se presenta es la primera etapa de un proceso para modernizar los procedimientos e instituciones en materia presupuestaria. En la segunda, los



principios que se proponen a nivel constitucional serán desarrollados y precisados en el ordenamiento legal correspondiente, el cual será en su oportunidad sometido a consideración del Honorable Congreso de la Unión. Asimismo, en dicha reforma se incorporarán propuestas que contribuyan a modernizar el sistema presupuestario y para hacer que los recursos públicos se apliquen con base en resultados y de manera transparente.

A efecto de que las disposiciones Constitucionales puedan aplicarse plenamente al inicio del ejercicio fiscal de 2002 y se consolide la reforma al sistema presupuestario, se prevé que las definiciones que requieren detallarse a nivel de la ley se publiquen a más tardar el 1 de enero del referido año, de contarse con la aprobación del Poder Legislativo.

I. PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

La presente iniciativa de reformas a la Constitución contempla establecer en los artículos 72, 74 y 75, el procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Comprende las etapas de presentación de las respectivas iniciativas; la discusión y votación de las mismas; las modificaciones a las iniciativas por parte del Poder Legislativo; la presentación de observaciones por parte del Ejecutivo, y la resolución sobre éstas por parte del Legislativo.

Contiene también el procedimiento a seguir cuando no se haya aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y dé inicio el ejercicio fiscal correspondiente. La presente iniciativa comprende las siguientes disposiciones:

1. ARTÍCULO 72

Aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (artículo 72, fracción k).

Puesto que la Ley de Ingresos debe entrar en vigor a partir del día 1 de enero de cada año, se adiciona un inciso k) al artículo 72, para prever que la ley sea aprobada en el primer periodo ordinario de sesiones o, en su caso, en el periodo extraordinario de sesiones que para tal efecto deberá convocar inmediatamente la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.

En caso de que el 1 de enero aún no estuviere aprobada esta Ley, se aplicará el mecanismo que se establece en el apartado B del artículo 75, el cual se detalla más adelante.

Con estas modificaciones se excluiría a la Ley de Ingresos de las siguientes reglas, que se encuentran establecidas en el artículo 72, relativas al procedimiento de aprobación de las leyes:

* El procedimiento establecido en las fracciones b) y c), relativo a la presentación de observaciones por parte del Ejecutivo a los proyectos de leyes aprobados por el Legislativo, y la resolución de dichas observaciones por el H. Congreso de la Unión. El procedimiento aplicable se establece en el apartado A del artículo 75 de esta iniciativa, como más adelante se explica;

* La disposición contenida en la fracción d), relativa a la prohibición de volver a presentar en el mismo periodo de sesiones un proyecto que fuese rechazado en su totalidad por segunda ocasión en la Cámara revisora;



* La disposición prevista en la fracción e), relativa a la prohibición de volver a presentar un proyecto en el mismo periodo de sesiones, cuando la Cámara revisora insista en llevar a cabo las adiciones o reformas que haya propuesto, y que habían sido rechazadas previamente por la Cámara de origen. Asimismo, que se pueda promulgar la ley sólo con los artículos aprobados, reservando aquéllos adicionados o reformados, para su examen y votación en las sesiones siguientes, y

* La disposición establecida en la fracción g), la cual establece que el proyecto de ley desechado en la Cámara de origen, no podrá presentarse nuevamente en las sesiones del año.

2. ARTÍCULO 74.

La presente iniciativa propone utilizar la fracción III del artículo 74 (actualmente derogada), para establecer las disposiciones relativas al Presupuesto de Egresos de la Federación, manteniendo en la fracción IV del artículo mencionado las disposiciones sobre la Cuenta Pública. Por otro lado, se propone recorrer la actual fracción VIII a la fracción VI (actualmente derogada). Lo anterior, a efecto de darle un mejor orden al artículo.

La fracción III del artículo 74 incluiría las siguientes disposiciones:

Facultad del Ejecutivo para elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 74, fracción III, inciso a).

Se ha discutido ampliamente desde el ámbito académico a quién corresponde el derecho de iniciativa de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, coincidiendo la mayoría de los autores en que al ser el Ejecutivo el encargado de la Administración Pública y derivado de la complejidad técnica que implica la elaboración de las mismas, corresponde a éste elaborar el plan financiero anual de la Administración.

Cabe destacar que existen antecedentes Constitucionales en el sentido de que corresponde al Ejecutivo la elaboración de las mencionadas iniciativas; concretamente en el artículo 69 de la Constitución de 1857 establecía que "El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior...". Asimismo, se ha interpretado que el actual segundo párrafo del artículo 74 Constitucional otorga al Ejecutivo el derecho de iniciativa en la materia al señalar que éste " ... hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.. . ".

Conforme a lo expuesto anteriormente y a efecto de evitar ambigüedades en el texto Constitucional, se propone precisar que corresponde al Ejecutivo Federal elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, y al Legislativo analizarlas, discutir las, modificarlas en su caso, y aprobarlas.

Adelanto a las fechas de presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 74, fracción III, inciso a).

Actualmente el plazo contemplado en la Constitución para que el H. Congreso de la Unión analice, discuta y apruebe la Ley de Ingresos de la Federación, y para que la H. Cámara de Diputados haga lo propio respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, es insuficiente. Diversos



Legisladores han presentado iniciativas de reforma Constitucional para ampliar el plazo de análisis y discusión de las iniciativas de ingresos y gastos.

Esa preocupación, es compartida por el Ejecutivo Federal, que considera que el Poder Legislativo debe contar con un plazo adecuado para analizar de manera detallada las iniciativas en esta materia que presente el Ejecutivo.

La experiencia en países latinoamericanos y en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, muestra que sus respectivos Poderes Legislativos cuentan con un plazo mayor al otorgado en el nuestro para aprobar dichas iniciativas.

A efecto de establecer un plazo adecuado para el análisis, discusión y aprobación de las iniciativas de ingresos y gastos en el Legislativo, debe también tomarse en consideración la fecha que requiere el Poder Ejecutivo para concluir la elaboración de las mismas. En este sentido, debe destacarse que entre más se adelante la fecha de presentación, los elementos necesarios para definir una política de ingresos y gasto son menos sólidas. Derivado de lo anterior, se considera que los elementos más sólidos para proponer la política de ingresos y gasto se conocen hasta el mes de octubre, por lo que se propone anticipar la fecha de presentación al día 15 de dicho mes.

Por lo que se refiere a la presentación de las iniciativas en fecha posterior a la señalada anteriormente, se mantiene la actual disposición Constitucional, en casos suficientemente justificados, a juicio de la H. Cámara de Diputados.

Presentación de las iniciativas cuando inicia su encargo el Presidente de la República (artículo 74, fracción III, inciso b).

La situación relativa a los plazos de presentación de las iniciativas de ingresos y gastos se complica aún más en el año en que inicia su encargo el Ejecutivo Federal, toda vez que la Constitución otorga al mismo un plazo de 15 días contados a partir de su toma de posesión para que elabore las correspondientes iniciativas, así como 15 días al Legislativo para que apruebe las mismas. Los plazos mencionados anteriormente hacen que sea materialmente imposible para el Ejecutivo elaborar dichas iniciativas y que el análisis y la discusión de las mismas en el Legislativo se realice en un plazo reducido.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, se propone establecer que en el año en que inicia su encargo el Presidente de la República, las iniciativas de ingresos y gastos se presenten en la misma fecha prevista para los demás ejercicios fiscales, conforme a lo siguiente:

* Se prevé un precepto que obliga al Ejecutivo Federal que concluye su Administración para elaborar las iniciativas para el siguiente ejercicio fiscal, en coordinación con el Presidente Electo.

* Asimismo, el Ejecutivo Federal que concluye su encargo quedaría obligado a incluir en las iniciativas las recomendaciones del Presidente Electo, para asegurar que dichas iniciativas se ajusten a los objetivos y prioridades de la nueva Administración.

* El Ejecutivo Federal que concluye su Administración tendrá que presentar dichas iniciativas a más tardar el 15 de octubre.



* Una vez que el Presidente Electo tome posesión de su cargo el 1 de diciembre, podrá presentar a más tardar el día 3 del mismo mes modificaciones a las iniciativas enviadas con anterioridad, con el objeto de poder corregir cualquier error u omisión que pudiera haber cometido la anterior Administración. Dichas modificaciones formarán parte de las correspondientes iniciativas.

* Para evitar que en la práctica se pudieran aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, antes de que el Ejecutivo que inicia su encargo tuviera la posibilidad de presentar modificaciones a dichas iniciativas, se establece que la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la H. Cámara de Diputados se realice a más tardar el 5 de diciembre, y que no podrán aprobarse las iniciativas sino hasta después de la comparecencia.

Con esta propuesta se lograría por un lado que el Poder Legislativo cuente con un plazo adecuado para analizar, discutir y aprobar las iniciativas de ingresos y gastos y, por el otro, se establece un mecanismo de cooperación institucional entre el Ejecutivo que termina su encargo y la nueva Administración, evitando que esta colaboración dependa de la voluntad del Gobierno saliente y la coyuntura política.

Proyectos de inversión multianuales (artículo 74, fracción III, inciso c).

Se propone establecer que la H. Cámara de Diputados podrá autorizar programas y proyectos de inversión cuya realización abarque uno o varios ejercicios fiscales, los cuales tendrán garantizadas las asignaciones fiscales durante el desarrollo del programa o proyecto. La propuesta considera además que únicamente dicha Cámara podrá modificar o cancelar dichos programas y proyectos, de acuerdo a los requisitos que establezca la ley.

En la ley de la materia, el Ejecutivo Federal propondrá reformas que contemplen someter cada año a la H. Cámara de Diputados, una relación detallada y debidamente fundamentada de los programas y proyectos de inversión que requieran ser autorizados, modificados o cancelados.

Con esa disposición se pretende que la ejecución de los programas y proyectos pueda ser llevada a cabo en los plazos originalmente previstos, lo que se traduciría en un beneficio concreto para el desarrollo del país, y en una mayor certidumbre del ejercicio de la inversión pública.

La posibilidad de que la H. Cámara de Diputados pueda modificar o cancelar los programas y proyectos de inversión anuales o que abarquen más de un ejercicio fiscal obedece, entre otros, a cambios tecnológicos, a integración de nuevos programas o proyectos de inversión y a nuevas necesidades de infraestructura del país.

Gastos de carácter confidencial (artículo 74, fracción III, inciso d).

La partida secreta ha sido objeto de críticas por no existir mecanismos que permitan revisar su aplicación. A partir de 1999 no se han incluido recursos para dicha partida en el Presupuesto de Egresos. A pesar de que en la práctica se ha eliminado el uso de la partida secreta, esta Administración del Ejecutivo Federal propone eliminar cualquier partida de gasto cuyo ejercicio no pueda ser fiscalizado.

No obstante lo anterior, debe tomarse en consideración que existen gastos del Estado, concretamente los relacionados a la seguridad pública o nacional, que podrían requerir cierta confidencialidad para su ejercicio. Tales gastos se relacionan por ejemplo con acciones de combate

al crimen organizado, incluyendo el narcotráfico, y acciones para salvaguardar la soberanía del Estado. En caso de que dichos gastos no estuvieren sujetos a criterios de confidencialidad, podrían dificultarse las acciones descritas anteriormente.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la presente iniciativa propone eliminar la partida secreta y crear la categoría de gastos de carácter confidencial exclusivamente en materia de seguridad pública o nacional, los cuales estarían sujetos a principios de transparencia al ser revisados por la entidad de fiscalización superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación se considera la instancia idónea para que sea la encargada de fiscalizar la aplicación de estos recursos. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, recientemente aprobada por esa H. Soberanía, contempla que la Auditoría pueda tener acceso a información confidencial cuando ésta se relacione con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales; asimismo, establece la obligación para que los servidores públicos de la Auditoría mantengan estricta reserva sobre dicha información hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan al informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública. En esta iniciativa, por tratarse de gastos relacionados con la seguridad pública o nacional, se propone que sólo se pueda hacer pública esta información cuando de su revisión se derive el fincamiento de responsabilidades.

Cabe destacar que en países como Alemania, Estados Unidos, España y Suiza, se cuenta con este tipo de mecanismos para gastos confidenciales, principalmente relacionados con seguridad nacional e inteligencia.

En suma, este mecanismo permitiría que el Estado pudiera realizar gastos esenciales de seguridad pública o nacional de manera confidencial, sujetos a la aprobación de la H. Cámara de Diputados y a la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, la cual podrá revelar dicha información cuando promueva el fincamiento de responsabilidades.

Obligación de prever en el Presupuesto de Egresos de la Federación las remuneraciones de los servidores públicos (artículo 74, fracción III, inciso e).

Se propone incluir en el artículo 74, fracción III, la disposición actualmente contenida en el artículo 75 Constitucional, relativa a la obligación de prever en el Presupuesto de Egresos de la Federación la retribución que corresponda a los empleos públicos.

Lo anterior, considerando que esta disposición es un mandato a la H. Cámara de Diputados que puede quedar comprendida en la fracción III, toda vez que en esta fracción se establecerían las atribuciones y obligaciones de dicha Cámara en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, se propone esta modificación para que en el artículo 75 se regule el procedimiento de aprobación de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, como se explica más adelante.

Se considera que esta disposición debe mantenerse en el texto Constitucional, en congruencia con lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción IV, el cual establece la obligación de fijar en los presupuestos los salarios de los servidores públicos, así como con la facultad del H. Congreso de la Unión establecida en el artículo 73 fracción XI, relativa a la creación o supresión de empleos públicos y el aumento o reducción de sus dotaciones.



3. ARTÍCULO 75, APARTADO A.

La iniciativa propone que en este artículo se incluyan las siguientes disposiciones:

Aprobación de los ingresos previamente a la aprobación de los gastos (artículo 75, apartado A).

La fracción IV del artículo 74 de la Constitución establece que la H. Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación "discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo". Sin embargo, no resulta claro que los ingresos deban aprobarse antes de los gastos. Por lo tanto, se propone realizar esta precisión.

Modificaciones a las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 75, apartado A, fracción I).

En el inciso k) del artículo 72 de la presente iniciativa, se establecen las excepciones aplicables al procedimiento de discusión y votación de la Ley de Ingresos de la Federación, a efecto de que pueda entrar en vigor al inicio del ejercicio fiscal. Asimismo, será aplicable al procedimiento de aprobación de la Ley de Ingresos la disposición establecida en el artículo 75, apartado A, fracción I, relativa a que las modificaciones a la iniciativa que proponga el H. Congreso de la Unión, deberán motivarse en el dictamen correspondiente, señalando los costos y beneficios que se deriven de las mismas. Lo anterior tiene por objeto establecer un principio de transparencia a efecto de que la sociedad conozca las razones por las cuales el Poder Legislativo decide modificar la iniciativa de ingresos.

En relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación, la H. Cámara de Diputados comúnmente ha realizado cambios a la iniciativa presentada por el Ejecutivo. Sin embargo, se ha discutido ampliamente si la Cámara cuenta formalmente con dicha atribución, en virtud de que la fracción IV del artículo 74 Constitucional no contempla expresamente que dicha Cámara esté facultada para hacer modificaciones. La presente Administración del Ejecutivo Federal coincide con la mayoría de los autores en el sentido de que la H. Cámara de Diputados sí cuenta con dicha atribución; sin embargo, se considera que la Constitución debe señalarlo expresamente.

Hasta 1986, el artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establecía una regla relativa a las modificaciones a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la cual tenía que sujetarse la H. Cámara de Diputados; dicha regla establecía: "Las proposiciones que hagan los miembros de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo, serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones". Dicho artículo fue derogado el 26 de diciembre de 1986.

Por su parte, el artículo 22 de la misma ley, el cual se encuentra vigente, prevé otra regla en materia de modificaciones a la iniciativa de Presupuesto de Egresos, la cual consiste en que si una propuesta de aumento o creación de gastos altera el equilibrio presupuestario, dicha propuesta deberá incluir la correspondiente iniciativa de ingreso.

Existen señalamientos sobre la magnitud de los cambios que la H. Cámara de Diputados puede realizar a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, argumentándose por un lado que la Cámara podría llegar a modificar los programas del Ejecutivo a tal grado que estaría



realizando funciones de planeación y de administración sin ser responsable de la rendición de cuentas, rompiendo con ello el equilibrio de poderes; por el otro lado, las opiniones en contrario señalan que no puede limitarse a la representación popular en cuanto a dichas modificaciones.

A efecto de encontrar un mejor equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la materia, se propone establecer que la H. Cámara de Diputados puede realizar cualquier modificación a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que se observe lo siguiente:

* Que en el dictamen correspondiente se señalen los costos y beneficios que se deriven de las modificaciones propuestas, por las mismas razones expuestas para el caso de las modificaciones a la Ley de Ingresos.

* Las modificaciones que impliquen incrementos o la creación de nuevos gastos, procederán cuando en el dictamen respectivo se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, los cuales solamente podrán provenir de fuentes distintas al financiamiento. Asimismo, procederán cuando en el dictamen respectivo se señalen las reducciones necesarias en los gastos de los programas correspondientes, para cubrir los incrementos en los gastos de otros programas o los nuevos gastos. Estas disposiciones impulsarían el equilibrio presupuestario y lograrían que las modificaciones que se propongan se justifiquen ampliamente ante la sociedad.

Las reglas descritas para modificar las iniciativas de ingresos y gastos tienen por objeto hacer más transparente la toma de decisiones, abriendo el proceso de aprobación a la sociedad en general, ante la cual deberán justificarse los proyectos aprobados de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Observaciones del Ejecutivo Federal a las modificaciones aprobadas por el H. Congreso de la Unión a la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (artículo 75, apartado A, fracción II, inciso a).

Toda vez que actualmente la Ley de Ingresos de la Federación se aprueba conforme al procedimiento establecido en el artículo 72 Constitucional, el Ejecutivo Federal está facultado para realizar observaciones al proyecto de Ley aprobado por el H. Congreso de la Unión conforme a lo dispuesto en las fracciones b) y c) del referido artículo. Sin embargo, puesto que la Ley de Ingresos tal como se explicó anteriormente debe entrar en vigor el día 1 de enero, en la presente iniciativa se prevé un procedimiento con plazos específicos y una regla que establece lo que sucedería en caso de que el H. Congreso no logre la votación calificada para superar las observaciones del Ejecutivo, toda vez que el actual artículo 72 no señala qué pasa con las disposiciones observadas si el H. Congreso no logra confirmarlas.

En este sentido, se prevé un plazo de tres días contados a partir de la aprobación del proyecto de Ley de Ingresos, para que el Ejecutivo presente observaciones. Asimismo, se establecen plazos de cinco días para cada Cámara a efecto de que discutan las observaciones del Ejecutivo y realicen la votación correspondiente. Si las modificaciones que fueron observadas se confirman por dos terceras partes de los miembros presentes tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, el proyecto se remitirá al Ejecutivo para que se promulgue inmediatamente. En caso de que no se logre la votación calificada, el Ejecutivo deberá promulgar el proyecto de Ley de Ingresos sin las modificaciones observadas; es decir, prevalecerían las disposiciones previstas en la iniciativa del Ejecutivo.



Por otro lado, en caso de que el Ejecutivo presentara observaciones en el periodo ordinario de sesiones, pero éste concluyera antes de que se desahogue el procedimiento, se propone establecer la obligación de la Comisión Permanente de convocar inmediatamente a periodo extraordinario de sesiones para que se lleve a cabo la votación correspondiente. Asimismo, para el caso en el que las observaciones fuesen presentadas por el Ejecutivo una vez concluido el periodo ordinario de sesiones, se prevé que la Comisión Permanente reciba las observaciones y convoque inmediatamente al H. Congreso a periodo extraordinario para resolver sobre éstas conforme a lo expuesto anteriormente.

Cabe destacar que en caso de que el Ejecutivo presente observaciones sobre las modificaciones realizadas a la Ley de Ingresos de la Federación, también tendrá que devolver el proyecto de Presupuesto de Egresos a la H. Cámara de Diputados, toda vez que no podría promulgarse este último sin estar aprobada la Ley de Ingresos en congruencia con el principio relativo a que la aprobación de los ingresos debe preceder a la de los gastos.

Observaciones del Ejecutivo Federal a las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 75, apartado A, fracción II, inciso b).

En relación con la posibilidad de que el Ejecutivo Federal pueda realizar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, existen también argumentaciones a favor y en contra; sin embargo, existen antecedentes sobre observaciones que el Ejecutivo ha presentado sobre las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados, por ejemplo en los presupuestos de egresos correspondientes a los ejercicios fiscales de 1920 y 1923.

En este sentido, algunos juristas han considerado que el Ejecutivo Federal puede realizar observaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos, realizando una interpretación a contrario sensu, de la fracción j) del artículo 72 Constitucional. Es decir, toda vez que dicha disposición establece expresamente las resoluciones del H. Congreso o de una sola de sus Cámaras, que no pueden ser observadas por el Ejecutivo, aquellas resoluciones de una sola de las Cámaras no previstas expresamente en dicha fracción sí pueden ser observadas.

Cabe señalar que la facultad del Ejecutivo Federal de presentar observaciones sobre las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados, se concibe como un mecanismo que mejora el equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, toda vez que si este último no contara con dicho mecanismo, podría verse imposibilitado para defender su propuesta de política de gasto para el siguiente año e incluso algunos programas que sean prioritarios para su Administración.

Por otro lado, en la mayoría de los países latinoamericanos y países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Poder Ejecutivo cuenta con el recurso de realizar observaciones a las modificaciones que efectúe el Poder Legislativo a su proyecto de presupuesto anual. Asimismo, tal como se prevé en la presente iniciativa, el Poder Legislativo puede superar esas observaciones.

En virtud de lo anteriormente expuesto se propone que el Ejecutivo pueda realizar observaciones a las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados. Para desahogar este procedimiento se propone un plazo de tres días para formular observaciones, así como de cinco días para que resuelva dicha Cámara. En caso de que la H. Cámara de Diputados confirmara dichas modificaciones por una mayoría calificada, el Ejecutivo tendría que publicar inmediatamente el



Presupuesto de Egresos de la Federación. En caso de que la Cámara no lograra la votación calificada, se publicaría el Presupuesto de Egresos sin incluir las modificaciones observadas; es decir, prevalecerían las disposiciones previstas en la iniciativa del Ejecutivo.

Finalmente, en caso de que el Ejecutivo presentara observaciones en el periodo ordinario de sesiones, pero éste concluyera antes de que se desahogue el procedimiento, se propone establecer la obligación de la Comisión Permanente de convocar inmediatamente a periodo extraordinario de sesiones para que se lleve a cabo la votación correspondiente. Asimismo, si las observaciones fuesen presentadas por el Ejecutivo una vez concluido el periodo ordinario de sesiones, se prevé que la Comisión Permanente reciba las observaciones y convoque inmediatamente a la H. Cámara de Diputados a periodo extraordinario para resolver sobre éstas, conforme a lo expuesto anteriormente.

4. ARTÍCULO 75, APARTADO B.

La presente iniciativa de reformas a la Constitución prevé establecer un mecanismo de reconducción presupuestaria en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se encontraran aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o únicamente este último, con base en las consideraciones siguientes.

Para que el Estado esté en posibilidad de funcionar en los términos previstos por la Constitución, es necesario que se puedan recaudar las contribuciones para cubrir los gastos públicos, así como debe existir un Presupuesto que autorice realizar los gastos durante el año. Sin embargo, nuestra Ley Fundamental no prevé un mecanismo institucional en caso de que al inicio de un ejercicio fiscal no se hubiere aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o este último; por lo tanto existe una laguna jurídica al respecto, lo cual podría implicar la parálisis del Estado.

Al respecto, en materia de ingresos, existe jurisprudencia en el sentido de que aquellas contribuciones que no estén aprobadas anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación, no pueden ser susceptibles de cobro, ya que dicha Ley constituye un catálogo de gravámenes tributarios que condiciona la aplicación de las disposiciones impositivas de carácter especial. Asimismo, el endeudamiento neto anual que se autoriza en la Ley de Ingresos de la Federación, el cual prevé el financiamiento para el déficit público presupuestario; la deuda de las entidades paraestatales de control indirecto; la deuda pública neta del Distrito Federal, y la intermediación financiera, carecerían de base jurídica para su contratación.

En materia de gasto público el artículo 126 Constitucional establece que todo pago debe estar previsto, en el Presupuesto o en ley posterior. Por su parte, el artículo 75 señala que en caso de que la H. Cámara de Diputados omita fijar las remuneraciones que corresponden a los empleos públicos, se entenderán por señaladas las que se hayan fijado en el Presupuesto anterior. Del análisis de los artículos mencionados, se podría llegar a interpretar que de no aprobarse el Presupuesto de Egresos no procedería ningún pago, salvo las remuneraciones de los servidores públicos.

Derivado de lo anterior podría presentarse una parálisis del Estado al suspenderse los servicios públicos básicos como la educación y la salud; la ejecución de los programas sociales; el pago de obligaciones, tales como el pago de la deuda, lo cual traería consecuencias de carácter jurídico y económico por el incumplimiento con los acreedores; el ejercicio de funciones vitales para el Estado



como la seguridad pública o nacional, la procuración y administración de justicia; así como se cancelaría la ministración de las participaciones y aportaciones federales para las entidades federativas.

Esta Administración considera que en la Constitución no debe existir laguna jurídica alguna que pueda llevar a la paralización del Estado. Por lo anterior, se considera que la Constitución debe prever un procedimiento de reconducción de las iniciativas de ingresos y gastos, ya que el no contar con él promueve la incertidumbre jurídica y económica y, en última instancia, representa un gran riesgo institucional para el adecuado funcionamiento del Estado y el bienestar de sus habitantes.

Los mecanismos de reconducción han sido incorporados en varios países a efecto de eliminar la incertidumbre económica y evitar la paralización de las actividades del Estado. En el caso de países como Argentina, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y Uruguay, el mecanismo adoptado prevé que se aplique el presupuesto de ingresos y gastos del año anterior para todo el ejercicio fiscal siguiente, con los siguientes ajustes que el Ejecutivo realiza: se eliminan las erogaciones que no deben repetirse; se ajustan los gastos para garantizar la continuidad en la prestación de servicios y producción de bienes públicos y el pago del servicio de la deuda, entre otros. Por otro lado, en países como Chile se prevé que si el Congreso Nacional no aprueba el presupuesto de ingresos y gastos, se aplica el proyecto del Ejecutivo. Finalmente, en países como Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Italia y Suiza, se prevé como mecanismo de reconducción la aplicación parcial del presupuesto de ingresos y gastos del año anterior, por mes, trimestre o cuatrimestre, con la opción en algunos países de realizar ajustes, hasta que se apruebe el nuevo presupuesto.

Asimismo, recientemente algunas entidades federativas de nuestro país han incorporado mecanismos al respecto en sus Constituciones. En los estados de Chihuahua y Zacatecas se ha establecido que en caso de no aprobarse el presupuesto por parte del Poder Legislativo, se aplicará el presupuesto del año anterior para todo el ejercicio fiscal siguiente, pudiendo realizar ajustes el Ejecutivo Estatal en el caso de Chihuahua. Asimismo los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Quintana Roo y Veracruz, entre otros, prevén mecanismos de prórroga provisional.

En virtud de lo anteriormente expuesto y tomando en consideración las iniciativas de reforma Constitucional que han presentado a partir de 1997 los Legisladores de las diversas fracciones parlamentarias, en las cuales se inclinan por un mecanismo de reconducción presupuestada de carácter provisional, a continuación se explican las características del mecanismo propuesto a esa H. Soberanía a través de la presente iniciativa.

Mecanismo de reconducción para la Ley de Ingresos de la Federación (artículo 75, apartado B, fracción I).

El mecanismo que se propone para poder continuar recaudando las contribuciones para cubrir los gastos públicos, es que continúe vigente la Ley de Ingresos aprobada en el año anterior, conservando la estructura impositiva y tasas de las leyes fiscales especiales vigentes, tales como las leyes del Impuesto al Valor Agregado; del Impuesto Sobre la Renta; del Impuesto al Activo, o del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; así como aquellos regímenes fiscales específicos que se regulen en dicho ordenamiento, como puede ser el correspondiente a Petróleos Mexicanos, en tanto se apruebe la ley para el correspondiente ejercicio fiscal.



En relación con los ingresos provenientes de financiamiento, se propone que el endeudamiento neto público sea hasta por el equivalente al del año anterior, en los términos que prevea la ley. Cabe señalar que el endeudamiento neto público comprende el déficit público presupuestado; la deuda de las entidades paraestatales de control indirecto; la deuda pública neta del Distrito Federal, y la intermediación financiera. En la ley reglamentaria se propondrá que no se pueda incurrir en déficit presupuestado, debiéndose éste reducir a cero, salvo que existiera la necesidad de utilizar los ingresos provenientes del déficit presupuestario para cubrir el costo financiero de la deuda pública, derivado de una variación significativa en las condiciones de pago del costo financiero.

Asimismo, se propone que los ingresos excedentes, es decir los provenientes de ingresos fiscales derivados de contribuciones, productos y aprovechamientos, incluyendo los ingresos petroleros, que rebasen los montos originalmente previstos en la Ley de Ingresos del año anterior, no puedan utilizarse para cubrir gastos del Presupuesto de Egresos de la Federación, con la finalidad de generar ahorros en el sector público y con ello contribuir a mejorar el equilibrio presupuestario. Así, esta Administración propone que dichos ahorros se destinen al pago de la deuda pública o a constituir reservas para atender gastos relacionados con pensiones, desastres naturales o algún otro tipo de contingencia.

Mecanismo de reconducción para el Presupuesto de Egresos (artículo 75, apartado B, fracción II).

El mecanismo que se propone en el caso del Presupuesto de Egresos es el de la reconducción provisional para gastos obligatorios. Este mecanismo se aplica en países como Alemania, Dinamarca y Estados Unidos de América, a través del cual se garantiza que el Estado opere únicamente en sus funciones esenciales, en tanto se aprueba el Presupuesto definitivo.

Aunque este tipo de mecanismo garantiza que el Gobierno continúe ejerciendo sus atribuciones esenciales, paraliza parcialmente sus funciones, lo que alienta a la pronta aprobación del presupuesto definitivo.

En este sentido se propone que se aplique provisionalmente el Presupuesto de Egresos del año anterior, únicamente respecto a los siguientes gastos obligatorios:

* Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes; es decir aquellas obligaciones que se puedan determinar a través de cantidades específicas, porcentajes o fórmulas establecidas en las disposiciones legales, tales como en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el pago de contribuciones establecidas en las leyes fiscales, y las obligaciones específicas que se deriven de los tratados internacionales.

* El gasto corriente aprobado en el año anterior hasta por el porcentaje que determine la ley. Lo anterior, a efecto de que se pueda realizar la compra de medicinas, el otorgamiento de apoyos para la alimentación, los gastos relativos a la seguridad pública y nacional, entre otros. Cabe señalar que en la ley se establecería el porcentaje aplicable, con base en las erogaciones de gasto corriente realizadas en cada mes del año anterior, en términos reales; es decir ajustado conforme a la inflación.

* Los salarios de los servidores públicos.



* Los compromisos contractuales que de suspenderse generarían costos adicionales para el Gobierno, que se derivarían en el pago de intereses o de daños y perjuicios por incumplimiento de los contratos respectivos en materia de inversión pública, adquisiciones, arrendamientos, así como contrataciones de servicios que se hayan celebrado por varios ejercicios fiscales.

* El pago de la deuda pública, incluyendo el déficit público presupuestario; la deuda de las entidades paraestatales de control indirecto; la deuda pública neta del Distrito Federal, y la intermediación financiera.

Asimismo, se propone que sea el Ejecutivo Federal el responsable de determinar la prioridad de los gastos conforme a los criterios que señale la ley.

Periodo extraordinario para que se aprueben la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 75, apartado B, fracción III).

Asimismo se prevé que al entrar en funcionamiento el mecanismo de reconducción, automáticamente se active un periodo extraordinario de sesiones para que el H. Congreso o en su caso la Cámara de Diputados, lleguen a un acuerdo definitivo sobre las iniciativas de ingresos y gastos, o en su caso sobre esta última.

II. PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

ARTÍCULO 126.

Como parte fundamental de la propuesta de reforma Constitucional, se incorporan disposiciones en materia fiscal con el objeto de establecer parte de las condiciones de estabilidad económica que requiere el desarrollo del país. En la Constitución de Alemania y en las leyes fundamentales de Brasil y Chile, se encuentran disposiciones semejantes que tienen propósitos como los que se señalan en esta iniciativa para el caso de México. En países de tradición anglosajona como Australia y Nueva Zelanda, se han incorporado esas disposiciones con resultados muy favorables para la estabilidad económica y el bienestar social. Con base en lo anterior, la presente Administración propone elevar a rango Constitucional algunos preceptos de carácter fiscal que ya se encuentran en nuestro marco jurídico, así como fortalecer el principio de equilibrio presupuestario.

No proceden los pagos fuera de presupuesto (artículo 126, párrafo primero).

Este principio se encuentra previsto en este artículo, por lo cual se propone únicamente fortalecer los principios de universalidad y unidad de los gastos públicos, para que la totalidad de los mismos tengan que ser aprobados por la H. Cámara de Diputados en un solo documento. El primero de estos principios, según la doctrina, prevé que el gasto público sólo puede ejercerse a través de un Presupuesto aprobado por el Legislativo. El segundo principio establece que todos los gastos públicos deben aprobarse por el Legislativo en un solo documento, con el fin de que éstos puedan ser conocidos en su conjunto. Por otro lado, se propone conservar el principio de que una ley posterior al Presupuesto podrá aprobar nuevos gastos, pero se establece que en estos casos se deberá señalar la fuente de ingresos de donde provendrán los recursos para cubrir dichos gastos.

Equilibrio presupuestario (artículo 126, párrafo segundo).



Cada vez de forma más generalizada se reconoce la contribución que tiene la disciplina fiscal mediante el equilibrio presupuestario para el desarrollo de los países. Las finanzas públicas sanas se reflejan en estabilidad, certidumbre y crecimiento económico. Finanzas públicas sanas no implica reducir la atención del Gobierno en las tareas del desarrollo, por el contrario, es parte de un proceso para acrecentar las posibilidades del mismo.

Con finanzas públicas sanas se evita el endeudamiento excesivo por parte del sector público; se propicia que los recursos financieros que genera la economía, así como los provenientes del exterior, puedan ser asignados a un gran número de actividades productivas; se facilita el acceso al crédito por parte de los particulares. Esta política es un elemento que contribuye de manera significativa a generar crecimiento económico. A su vez, éste a través de una mayor recaudación, permite incrementos en los gastos públicos para mejorar la cobertura y la calidad de la educación, para atender la salud de cada vez más mexicanos, para brindar el impulso que requieren aquellos grupos de población con más carencias.

Países como nuestros socios comerciales en el mercado de América del Norte han adoptado una política de equilibrio fiscal, incluso hasta llegar a mantener un superávit, a fin de reducir sus niveles de endeudamiento público y con ello promover condiciones para lograr el desarrollo. Otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico como Australia, Corea, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Suecia y Noruega cuentan con superávit, mientras que Alemania, España e Italia orientaron su política fiscal para lograr el equilibrio presupuestario en el mediano plazo.

Asimismo, se prevé que el H. Congreso de la Unión, en caso de aprobar un Presupuesto con déficit presupuestario, deberá establecer en el dictamen correspondiente su reducción progresiva en los tres años subsecuentes, para que en el cuarto año se haya eliminado totalmente. Esta propuesta se basa en el objetivo de lograr la desaparición del déficit público de manera sostenible. Es decir, que los ejercicios fiscales que, por cualquier causa, resulten en un déficit, sean excepcionales y que en todos los casos, se tomen las acciones necesarias, en un plazo perentorio para suprimirlo.

Estimaciones económicas de mediano plazo (artículo 126, párrafo tercero).

Con el fin de promover una planeación económica de mediano plazo, se prevé que las iniciativas de ingresos y gastos incluyan proyecciones acerca de las principales variables económicas. Diversos países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, han adoptado este tipo de herramientas con resultados favorables. Esas estimaciones abarcan entre los tres y cinco ejercicios fiscales siguientes, con los ajustes que se requieran conforme a la evolución económica prevaeciente. De esta forma, se establecen referentes que contribuyen a la certidumbre y estabilidad económica de mediano plazo. En este contexto, se propone fortalecer el horizonte de planeación económica de las iniciativas de ingresos y egresos.

La inclusión de proyecciones económicas en las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos cumplen diversos propósitos. En primer lugar, constituyen una orientación acerca de los objetivos en materia económica que persigue el Ejecutivo Federal en un plazo superior a un año. Provee de información a empresas y familias, que puede ser utilizada para el desarrollo de sus actividades. Constituye una referencia para propósitos de evaluación, cuando por cualquier circunstancia la evolución de la situación económica se aleje significativamente de las proyecciones.



Variación en los ingresos (artículo 126, párrafos cuarto y quinto).

Las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, constituyen los elementos más importantes para la conducción de la Política económica y social del Ejecutivo Federal.

La aplicación adecuada de ellas, permite establecer medidas que coadyuven al crecimiento económico, que fomenten una asignación más equitativa entre la población, de los productos que obtiene el país y que fomenten la generación de actividades en congruencia con el proyecto de país que se ha anunciado y para el que se está trabajando.

Mediante estos instrumentos, es como el Gobierno de la República generará el bienestar de los habitantes de nuestro país, quienes son en última instancia, el motivo que justifica las actividades del Gobierno.

Para que esos instrumentos produzcan los objetivos antes descritos, se requiere que su utilización no exceda los límites de una programación adecuada. De ahí que los párrafos mencionados del artículo 126 que se someten a su consideración tienen como sustento el propiciar un ejercicio de los ingresos y los gastos del sector público, atendiendo a criterios de finanzas públicas sanas que eviten el uso excesivo de endeudamiento público.

Derivado de que el endeudamiento público de nuestro país es muy elevado, por lo que es deseable, promover una política fiscal que genere ahorros que contribuyan a su reducción, esta Administración propone que se establezca un principio claro del manejo que deberá tener en el mediano y largo plazo el superávit presupuestario que se genere. Por ello, se prevé que el superávit pueda aplicarse para la amortización de la deuda pública o la creación de reservas para afrontar diversas contingencias.

Asimismo, se propone institucionalizar el principio de responsabilidad fiscal previsto desde el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1986, relativo al ajuste del gasto público en caso de presentarse una disminución de los ingresos durante el año fiscal. Es patente que este principio ha contribuido a la estabilidad de las finanzas públicas, en específico cuando en ejercicios fiscales recientes se ha presentado la disminución de ingreso por la baja del precio internacional del petróleo. Sin embargo, el hecho de que este principio esté sujeto a la vigencia anual del ordenamiento presupuestario, no promueve el esquema institucional ideal de certidumbre y estabilidad. Por la relevancia de este principio se propone incorporarlo en el texto Constitucional, a fin de lograr su carácter permanente.

Conforme a las consideraciones expuestas anteriormente y con fundamento en los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 74 fracciones III, IV, V y VI, 75 y 126; se adiciona la fracción k) al artículo 72, y se deroga la fracción VIII del artículo 74, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...



a) a j) ...

k) La Ley de Ingresos de la Federación deberá aprobarse en el periodo de sesiones ordinarias en el que se presente, o en su caso en el periodo de sesiones extraordinarias que para tal efecto convoque inmediatamente la Comisión Permanente. En caso de que el Ejecutivo Federal realice observaciones al proyecto de Ley de Ingresos, se estará a lo dispuesto en el artículo 75, apartado A, fracción II.

Artículo 74. ...

I.- ...

II.- ...

III.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones necesarias para cubrirlo, conforme a lo siguiente:

a) El Ejecutivo Federal elaborará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales hará llegar a la Cámara a más tardar el 15 de octubre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de las mismas.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

b) El Ejecutivo Federal, en el año en que termina su encargo, deberá elaborar dichas iniciativas en coordinación con el Presidente Electo, incluyendo las recomendaciones de este último, a efecto de presentarlas a la Cámara en la fecha a que se refiere el inciso anterior. Una vez que el Presidente Electo entre a ejercer su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, podrá presentar a la Cámara a más tardar el 3 de diciembre modificaciones a las iniciativas.

El Secretario del Despacho correspondiente comparecerá ante la Cámara para dar cuenta de las iniciativas y en su caso de las modificaciones a éstas, a más tardar el 5 de diciembre, y sólo a partir de esta fecha procederá la aprobación de las mismas;

c) La Cámara podrá autorizar programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales; los gastos correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

La autorización a que se refiere el párrafo anterior, así como la modificación o cancelación de programas y proyectos de inversión, se llevarán a cabo conforme a lo previsto en la ley;

d) La Cámara podrá autorizar gastos de carácter confidencial exclusivamente para erogaciones relacionadas con la seguridad pública o nacional, que se emplearán por acuerdo escrito del Presidente de la República. La entidad de fiscalización superior de la Federación verificará la aplicación de dichos gastos, la cual deberá guardar estricta reserva sobre la información correspondiente en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades;



e) La Cámara no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo;

IV.- Revisar la Cuenta Pública con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y evaluar 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 dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, en los términos de la fracción III, inciso a), segundo párrafo, de este artículo;

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución, y

VI.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 75. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. La autorización de los ingresos deberá preceder a la de los gastos, conforme a lo siguiente:

I. El Congreso de la Unión o en su caso la Cámara de Diputados, deberán motivar en el dictamen correspondiente, los beneficios que se deriven de las modificaciones propuestas a las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las modificaciones que impliquen incrementos o la creación de nuevos gastos, procederán únicamente cuando en el dictamen respectivo se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, los cuales solamente podrán provenir de fuentes distintas al financiamiento, o bien cuando se señalen las reducciones a los programas correspondientes, y

II. Los proyectos aprobados de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer los promulgará inmediatamente.

El Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones a las modificaciones aprobadas por el Congreso o en su caso por la Cámara de Diputados; en este caso devolverá a dicha Cámara los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, o este último, dentro de los tres días naturales siguientes a su aprobación.



El Congreso o en su caso la Cámara de Diputados resolverán sobre las observaciones del Ejecutivo, conforme a lo siguiente:

a) Las observaciones a la Ley de Ingresos serán discutidas por la Cámara de Diputados dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación de las mismas; si las modificaciones fuesen confirmadas por las dos terceras partes del número total de votos de los miembros presentes, el proyecto pasará a la Cámara de Senadores, la cual contará con un plazo igual para discutirlos. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley y volverá al Ejecutivo para su promulgación. En caso de que el Congreso no confirmare las modificaciones, el Ejecutivo promulgará la Ley de Ingresos sin incluir las mismas;

b) Las observaciones al Presupuesto de Egresos serán discutidas por la Cámara de Diputados dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación de las mismas. Si las modificaciones de la Cámara fuesen confirmadas por las dos terceras partes del número total de votos de los miembros presentes, se devolverá el proyecto de Presupuesto de Egresos al Ejecutivo para su promulgación; en caso contrario, se promulgará el Presupuesto sin incluir dichas modificaciones;

c) Cuando el periodo ordinario de sesiones no sea suficiente para llevar a cabo las votaciones a que se refieren los incisos anteriores, la Comisión Permanente deberá convocar inmediatamente a un periodo extraordinario de sesiones.

En caso de que haya concluido el periodo ordinario de sesiones, el Ejecutivo presentará las observaciones a la Comisión Permanente, la cual convocará inmediatamente al Congreso o en su caso a la Cámara de Diputados, a un periodo extraordinario de sesiones para llevar a cabo la votación a que se refiere esta fracción.

B. Si al inicio del año no se encontraren aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o únicamente este último, deberá observarse lo siguiente:

I. En el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, continuará vigente aquella aprobada para el año anterior, en tanto se apruebe la ley para el año correspondiente, y:

a) La recaudación de ingresos se realizará conforme a las contribuciones establecidas en las leyes;

b) El endeudamiento público podrá ser hasta por el equivalente al aprobado para el año anterior, en los términos previstos en la ley;

c) Los ingresos que excedan los montos previstos en la Ley de Ingresos sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para la atención de contingencias;

II. En el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, continuará vigente aquel aprobado para el ejercicio fiscal anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios, en tanto se apruebe el Presupuesto para el año correspondiente.

Los gastos de carácter obligatorio son aquellos previstos en el Presupuesto de Egresos para cubrir lo siguiente:

a) Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes;



- b) El gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta por el porcentaje que determine la ley;
- c) Las remuneraciones de los servidores públicos;
- d) Las obligaciones contractuales cuya suspensión implique responsabilidades y costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública;
- e) El pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior;

El Ejecutivo Federal determinará los gastos a los cuales se dará prioridad, conforme a los criterios que establezca la ley, y

III. La Comisión Permanente deberá convocar al Congreso, o en su caso a la Cámara de Diputados, a un período extraordinario de sesiones que dará inicio el día 2 de enero, a efecto de que se aprueben la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, o en su caso este último.

Artículo 126. No procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos de la Federación o determinado por ley posterior; en este último caso el Congreso tendrá que señalar la fuente de ingresos para cubrir los pagos.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán contribuir al equilibrio presupuestario. En caso de que el Congreso de la Unión apruebe endeudamiento público para cubrir el Presupuesto de Egresos, deberá establecer en el dictamen correspondiente la reducción progresiva de dicho endeudamiento dentro de los tres años siguientes, hasta su eliminación en el cuarto año.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación incluirán estimaciones económicas que impliquen una planeación de mediano plazo.

Si al finalizar el año los ingresos resultan superiores al gasto público, éstos sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para la atención de contingencias.

En caso de presentarse durante el año una reducción a los ingresos aprobados, deberán ajustarse los gastos proporcionalmente.

La ley establecerá las disposiciones específicas para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las reformas y adiciones a las leyes que se requieran para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en este Decreto, deberán entrar en vigor a más tardar el 1 de enero del año 2002. Hasta antes de dicha fecha, continuarán aplicándose las disposiciones vigentes en lo que no se opongan a este Decreto.

TERCERO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas y adiciones establecidas en el presente Decreto.



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO 1917
CONSTITUCIÓN

Reitero a Usted, Ciudadano Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Palacio Nacional, a 3 de abril de 2001.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.
EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
VICENTE FOX QUESADA (rúbrica)

82

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS
México, D.F., a 23 de Mayo de 2001.
G) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DEL PRD)

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTICULOS 72, 73 Y 74 Y DEROGA EL ARTICULO 75 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA PRESUPUESTAL, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MIGUEL BARBOSA HUERTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA, EN LA SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 23 DE MAYO DE 2001

El que suscribe, Luis Miguel Barbosa Huerta, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la Honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión Iniciativa de Decreto que adiciona el artículo 72, inciso j); reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74, fracción IV, y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En las democracias modernas, el control financiero, constituye el instrumento más eficaz del Legislativo en su relación de equilibrio con el Ejecutivo.

Sobre la base de este poder, que fue el primero que se opuso con éxito a la arbitrariedad de los monarcas, surge la función legislativa, como compensación al consentimiento que hacían las asambleas a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 5 DE FEBRERO DE 1917
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



En nuestro sistema normativo, cuatro son las principales facultades en materia hacendaría que otorga actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Poder Legislativo para ejercer el control financiero: aprobación de la Ley de Ingresos; aprobación del Presupuesto de Egresos; revisión del Gasto Público y contratación de empréstitos.

Sin embargo, en la práctica, el Poder Legislativo nunca ha ejercido con éxito esa facultad de controlar y fiscalizar al Ejecutivo.

La pertenencia de casi la totalidad de sus integrantes al mismo partido político que el Presidente de la República, hizo Legislaturas dóciles y sumisas, que abdicaron sus facultades para supervisar la actividad de aquél en el ejercicio del Gasto Público.

El resultado fue nefasto para el país, la facultad de hecho, absoluta y unipersonal, del titular del Ejecutivo sobre las políticas de estabilización y ajuste; y una administración pública ineficiente, penetrada desde arriba por la corrupción, con acentuadas prácticas autoritarias, burocráticas, patrimonialistas y clientelares.

La sobrada mayoría calificada del partido político en el poder durante décadas, como lo observa con capacidad el doctor Luis Carlos Ugalde, determinó que el Congreso mexicano haya actuado más como agente del Ejecutivo que como supervisor de sus actos, causando un desequilibrio profundo en la relación entre los poderes públicos. La falta de fiscalización pronta y adecuada fomentó, por omisión, la irresponsabilidad política y la falta de rendición de cuentas; de facto, el Presidente de la República concentró día con día más poderes públicos más allá de su órbita competencial, al tiempo que el Legislativo redujo su prestigio y sus poderes.

No obstante, la sola pluralidad representada en la composición de las Cámaras, desde la LVII Legislatura, no ha sido suficiente para reivindicar al Congreso el denominado "poder de la bolsa" en su difícil relación con el Ejecutivo. Ahora, en el proceso de una verdadera transición a la democracia, apremia la necesidad de una nueva normativa que dote de efectivos instrumentos legales para supervisar y controlar a quienes han sido elegidos mediante el voto popular, para asegurar que la utilización de los recursos presupuestarios se efectúe de acuerdo con las prescripciones aprobadas.

En una primera etapa del proceso de democratización del país, la instrumentación de una legislación electoral aceptable posibilitó la alternancia en el poder y la conformación plural del Congreso; una segunda etapa, de consolidación, exige de normas eficaces para supervisar el diseño y ejercicio del Gasto Público, de tal manera que las demandas de los electores se transformen en programas y actos de gobierno.

Un proceso de democratización que evada y aplace la redefinición del control financiero y deje intocadas las estructuras para la toma de decisiones y el manejo de los recursos públicos en potestad casi exclusiva del titular del Ejecutivo, siempre será un proceso inacabado en la búsqueda de un sano equilibrio de poderes.

Una vez que los procedimientos electorales han posibilitado la realización de elecciones lo necesariamente confiables, la consolidación de la democracia exige de una segunda fase, la de perfeccionamiento de los mecanismos de supervisión en el diseño y ejercicio del Gasto Público, mediante una reforma legislativa que en el caso específico de la materia presupuestaria se oriente fundamentalmente a revisar la naturaleza jurídica del Presupuesto; terminar con la dualidad de



Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, que atenta contra los principios de universalidad y unidad, para darles a ambos el carácter de ley y, con ello, otorgar al Senado participación en el examen, discusión y aprobación de un solo documento que contenga a ambos y aborde simultáneamente el origen y la aplicación de los recursos públicos. Además de establecer mecanismos adecuados de solución para el supuesto de que el paquete financiero no sea aprobado por el Legislativo en el plazo constitucional, y prohibir expresamente el veto presidencial al Presupuesto General del Estado.

A) Disposiciones relativas a la naturaleza jurídica del Presupuesto.

Desde una perspectiva jurídica, el Presupuesto es un mandato del Legislativo al Ejecutivo mediante el que se le marca cuánto y en qué gastar, sentando las bases de la disciplina en la gestión financiera durante el ejercicio de su vigencia. Constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos y la base para la rendición de cuentas ante el Poder Legislativo.

El Presupuesto es uno de los instrumentos fundamentales de la política económica y social del Gobierno, es el medio más eficiente para la planificación social y para la implementación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional. Doctrinaria y constitucionalmente tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo.

El marco de interacción entre el ciclo económico y el ciclo presupuestario es un elemento clave para el diseño y programación de las políticas públicas; el proceso de elaboración del Presupuesto no puede separarse en ningún momento de la política económica general, de todo el programa de política económica y, desde luego, de los acontecimientos que se producen a nivel internacional.

En la doctrina, el presupuesto comprende no sólo los egresos, sino también los ingresos. Por ello autores como Jéze han sostenido que el presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos, en un solo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba se define como un documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada período fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación. Mientras que Henri Capitant, en su Vocabulario Jurídico, sostiene que es un acto mediante el cual se prevé y autorizan respectivamente los recursos y gastos anuales del Estado o de otros servicios sometidos por las leyes a las mismas normas.

Sin embargo, en México, por una posición jurídica que se inició en la Constitución de 1824 y que han reiterado nuestras constituciones posteriores, se ha distinguido entre los gastos, a los que se engloban con el término Presupuesto de Egresos de la Federación, y los ingresos o contribuciones que se concretan en lo que se denomina Ley de Ingresos.

En este orden, por Presupuesto de Egresos de la Federación se designa la suma total de los gastos estimados junto con sus respectivos programas asociados para ser ejercidos a lo largo de cada año fiscal, y para cubrir estos gastos, el Presupuesto se acompaña por la Ley de Ingresos, que determina los recursos financieros que se derivan de la recaudación tributaria, de la venta de bienes y servicios públicos proporcionados por el Gobierno, y por el nivel de endeudamiento público.



Es decir, en nuestro sistema jurídico el Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento legalmente vinculante por medio del cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones de gasto a las agencias del Gobierno Federal. porque además, conforme a nuestra misma tradición constitucional mexicana, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1874, y el Senado sólo interviene en el examen y en la aprobación de la Ley de Ingresos.

En su artículo 51, la Constitución de 1857 suprimió el Senado y depositó el Poder Legislativo Federal en una sola asamblea llamada Congreso de la Unión. Al restablecerse el bicammarismo mediante reforma del 13 de noviembre de 1874, la aprobación del Presupuesto de Egresos se reservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y el Senado perdió competencia para participar en el proceso presupuestal.

Aunque censurado y convincentemente rebatido desde su implementación por los máximos doctrinarios del derecho constitucional mexicano, el Constituyente de 1917 confirmó este sistema y ha permanecido inalterado desde entonces.

La actual dualidad de Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos atenta contra los principios formales de unidad y universalidad que doctrinariamente deben regir en materia presupuestaria.

El proceso de revisión, análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación como una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados es un resabio del unicammarismo inicial de la Constitución de 1857, que exige ser revisada de inmediato.

Como sostiene Felipe Tena Ramírez, es incongruente que el Presupuesto de Egresos de la Federación que habrá de regir durante todo un año sea competencia exclusiva de una de las Cámaras y cualquier modificación posterior a dicho Presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tenga que ser obra de las dos Cámaras. Lo principal, como es la aprobación de los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara; mientras que lo accesorio, como es la aprobación de gastos posteriores, corresponde a las dos Cámaras.

Como contradictorio también resulta, imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene injerencia. O que el Congreso de la Unión tenga como una de sus facultades crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 77, fracción XI), y que corresponda sólo a la Cámara de Diputados (al aprobar el Presupuesto) precisar las retribuciones que correspondan a los empleos establecidos por el Congreso.

El Senado de la República se integra con representantes de los estados de la Federación y del Distrito Federal (es el órgano legislativo de federalismo), es innegable su legitimación en la asignación de los recursos federales a los estados miembros, que se determinan al examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos.

Como consecuencia, la presente Iniciativa considera modificar las disposiciones referentes a la naturaleza jurídica del Presupuesto; unificar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento que se denominaría Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; dar a los presupuestos generales del Estado el carácter de ley, y, con ello, dar facultad a la Cámara de Senadores en el procedimiento de examen, discusión y aprobación.



Al efecto, se propone la reforma de la fracción IV del artículo 74 y la derogación del artículo 75 de la Constitución General de la República, para trasladar las distintas disposiciones en materia presupuestaria allí contenidas a las facultades del Congreso, aprovechando los espacios de la fracción VI (hoy derogada) y la fracción VII (que se refiere precisamente a las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto) del artículo 73.

Las facultades de control presupuestario continuarían contenidas en el ámbito del artículo 74 fracción IV, para seguir siendo competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la representación de la nación que asigna a los miembros de este órgano legislativo el distinto artículo 51.

En tal virtud, examinadas a profundidad para hacerlas acordes con la nueva naturaleza jurídica del Presupuesto General de la República, la nueva redacción del artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluiría las siguientes disposiciones en materia presupuestaria:

A.1. Unificación de los ingresos y los egresos en una sola ley

El enfoque que la doctrina actual da al Presupuesto, subraya su carácter esencialmente dinámico y flexible, fruto de la plasmación cuantitativa y cualitativa de una triple vertiente instrumental: de política económica, de programación de la actividad pública y de negociación de intereses de agentes con capacidad de representación y toma de decisiones.

La situación de la economía en cada momento condiciona la orientación de la política económica; recíprocamente, la política económica persigue determinados objetivos que afectarán al desenvolvimiento económico; cualquier decisión sobre ingresos y gastos públicos van a tener una incidencia relevante sobre el conjunto de la economía. Y correlativamente, la situación económica y los objetivos definidos para la política económica también van a afectar a la recaudación y a la evolución de los gastos.

La moderna labor de presupuestación implica realizar un diagnóstico de la calidad económica y social para detectar cuáles son los problemas sobre los que la política económica va a actuar; determinar los objetivos perseguidos: función estabilizadora, función redistributiva, provisión de bienes y servicios, y la concreción de los mismos en los programas de gastos; decidir qué medidas deben ser implementadas; y determinar el costo de tales medidas. Analizando sus efectos en relación, no sólo con los objetivos perseguidos, sino también con otros objetivos, variables y medidas que compiten por los mismos recursos.

La Ley General de Presupuesto en todo Estado democrático no debe, pues, limitarse a aprobar los créditos necesarios para la ejecución de los programas de gasto, sino que también debe expresar los recursos con lo que se han de financiar dichos créditos, en el objetivo de replantear los mecanismos de programación presupuestación para compatibilizar los planos y programas en la realidad, así como para reorientar el flujo de efectivo de las dependencias a efecto de liberar más recursos para otras acciones fundamentalmente del Gobierno.

Pero además, siendo el resultado de un complejo proceso de negociación en el que confluyen una multiplicidad de intereses de carácter político, social y económico, externos, pero también internos a la propia organización administrativa, es contundente que el procedimiento de aprobación del



Presupuesto de Egresos no debe ser obra de una sola de sus Cámaras, sino del Congreso General en su conjunto, como máximo órgano de representación nacional.

La unificación de egresos e ingresos en una sola ley no sólo terminaría con una absurda reminiscencia del unicamarismo inicialmente establecido en la Constitución de 1857, que al ser suprimido obviamente excluyó al Senado de la aprobación del Presupuesto, sino que al abordar simultáneamente el origen y la aplicación de los recursos públicos, haría plenamente acorde el Presupuesto de la Federación con los principios de unidad y universalidad que doctrinariamente rigen en materia presupuestaria. Lo que en forma plena permitiría vincular expresamente al Presupuesto con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, dándole mayor claridad y transparencia tanto para efectos de la revisión de la Cuenta Pública como para convertirlo en un instrumento de la eficiencia administrativa y de la efectividad programática.

En cuanto que como con absoluta convicción y claridad lo ha demostrado el exdiputado federal Mauricio Rossell en su obra Congreso y Gobernabilidad en México, revisar el formato de presentación del Presupuesto de Egresos permitiría que los legisladores concentren sus decisiones fundamentadas en acuerdos macroeconómicos que permitan sustentar una política económica de Estado con visión de largo plazo, así como en la selección de las operaciones gubernamentales que deban tener apoyos presupuestales.

De esta forma será posible, no sólo propiciar un desarrollo económico sostenido, sino contar con elementos para evaluar los avances del plan y los programas. Asimismo, permitiría establecer normas operativas claras para mejorar el control y la distribución del Gasto Público al tiempo que se incrementarían los ingresos gubernamentales por concepto de derechos, productos y aprovechamientos. En síntesis, la unificación de los hoy Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en un sólo documento que se denominaría Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, permitiría mejorar simultáneamente el proceso de toma de decisiones y el de rendición de cuentas.

A.2. Fecha de presentación del Presupuesto General del Estado

Como lo precisa el maestro Elisur Artega Nava, en la Constitución de 1857, el Congreso de la Unión gozaba de un plazo amplio para estudiar, discutir y aprobar el Presupuesto; debía presentarse el penúltimo día del primer período de sesiones, lo que significaba que debería obrar en su poder a mediados de diciembre de cada año; el proyecto pasaba a una comisión de legisladores nombrada el mismo día en que la recibía, para su examen y dictamen, éste, junto con el proyecto, debían presentarse en la segunda sesión del segundo período ordinario de sesiones, lo que denotaba que debería serlo a principios de abril.

Durante varias décadas, ya vigente la Constitución de 1917, el titular del Ejecutivo hacía llegar a los legisladores los respectivos proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para que los examinaran en plazos verdaderamente ridículos, a veces un par de días, actitud tecnocrática que atentaba en contra de la soberanía de los órganos legislativos y contribuía a su descrédito.

Pretendiendo remediar la incongruencia, se reformó el párrafo segundo del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo en su redacción actual: "El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el



día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos".

No obstante, el plazo actualmente concedido sigue siendo igualmente insuficiente. A partir de que el Ejecutivo Federal hace llegar la Iniciativa de ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, el órgano legislativo respectivo cuenta con escasas cuatro semanas para examinar y discutir miles de documentos, para sostener audiencias con las autoridades hacendarias, para desarrollar un dictamen legislativo, para debatir la ley y votarla. Este apretado periodo contrasta con las 28 semanas aproximadamente que tiene el Ejecutivo para elaborar el anteproyecto de la Ley Presupuestal con el apoyo de miles de especialistas en todas las áreas presupuestales del Gobierno Federal.

El derecho comparado demuestra que en los sistemas bicamerales de América Latina el Poder Legislativo tiene un promedio de 76 días para aprobar el Presupuesto, mientras que los sistemas unicamerales conceden un promedio de 100 días a su Poder Legislativo para examinar y aprobar el Presupuesto.

Como lo concibe Mauricio Rosell en su obra ya citada, el mantenimiento de un plazo tan reducido para analizar y aprobar el paquete financiero no sólo no es realista, sino que de hecho ha vuelto nugatoria la facultad de control presupuestal del Legislativo y se ha constituido en un foco de alerta más en materia de gobernabilidad. Es por ello necesario anticipar la fecha en la que el Ejecutivo debe presentar el paquete financiero para su discusión, a por lo menos 90 días a la fecha límite para su aprobación.

En la Iniciativa se propone el 15 de septiembre como fecha límite para que el Ejecutivo Federal haga llegar la Iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, y el Legislativo cuente cuando menos con lapso de 90 días para su examen, discusión y aprobación; a excepción del año en el que el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en el que podrá hacerlo hasta el 15 de diciembre, como se previene en la redacción actual.

Igualmente en el texto constitucional reformado se mantendría la posibilidad de ampliar el plazo de presentación de la Iniciativa, siempre que medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, debiendo comparecer en todo caso el secretario de despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

A.3. Prohibición expresa de cualquier partida secreta

La fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales áreas que definen la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México.

El presidencialismo que ha operado es distinto al sistema presidencial que asienta nuestra ley fundamental, esencialmente porque no han funcionado los controles constitucionales que el Legislativo puede y debe ejercer sobre el Ejecutivo.

Los últimos gobiernos crearon y desarrollaron una administración pública que, en algunas de sus áreas, fue penetrada desde arriba por la corrupción y el enriquecimiento ilícito, con núcleos burocráticos que manipulan la ley de acuerdo a sus intereses.



La discrecionalidad y la corrupción en el ejercicio de la economía pública llegó en los años noventa a sus niveles más altos. Durante el salinismo, el Gobierno intervino directamente en la configuración de un nuevo poder financiero, emprendió las privatizaciones sin apego a la normatividad de parte fundamental de los activos de la nación; ejerció, a través de los recursos del Ramo 23 y de la partida secreta (entre otros), el equivalente a cerca de 500 mil millones de pesos del Presupuesto, sin control alguno.

El buen ejercicio de mando de un gobierno democrático debe comenzar por una adecuada administración, con respeto irrestricto a la ley, honestidad a toda prueba, transparencia y rendición periódica de cuentas a los ciudadanos y organización eficiente y responsabilidad social.

El nuevo ejercicio republicano de la política debe construirse sobre la base de una administración pública sometida plenamente al derecho, que represente el fin del poder absoluto y unipersonal del Poder Ejecutivo sobre las decisiones de gasto, ingreso y deuda pública y sobre las políticas de estabilización y ajuste.

La ley debe impedir que el ejercicio de la autoridad degenera en prácticas patrimonialistas.

Por ser fuente de corrupción, descrédito y desconfianza en la Administración Pública Federal, la prohibición expresa en el texto constitucional de cualquier partida secreta en el presupuesto, implicaría un importante paso hacia adelante en la nueva forma de ejercicio republicano del Gobierno.

A.4. Reconducción presupuestaria

En las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria existe otro vacío legal, no se determina qué debe observarse para el caso de que el presupuesto no sea aprobado al primero de enero; si acaso el artículo 75 constitucional previene que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

La ausencia de alguna disposición que prevea una salida para el caso de que el Presupuesto no sea aprobado en el plazo constitucional, es una situación que podría generar conflictos irresolubles de gobernabilidad y poner en serio riesgo la estabilidad financiera, económica y política de México.

En el derecho constitucional comparado se establecen esencialmente dos mecanismos para garantizar la disponibilidad de un presupuesto al inicio de cada ejercicio fiscal. Uno, vigente en países como Perú, Bolivia y Chile, si el proyecto del Ejecutivo no es aprobado en los plazos que la constitución establece, de forma automática adquiere fuerza de ley; el otro, al que se sujetan países como España, Venezuela, Guatemala y Honduras, si el Presupuesto no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

En la presente Iniciativa se acoge el sistema de mantener vigente el Presupuesto General del Estado del año anterior hasta en tanto se realice la aprobación del nuevo. Es decir, se decide por una prórroga temporal.



La prórroga de la vigencia del anterior para el caso de que llegados al inicio del año fiscal no se cuente con un Presupuesto aprobado, evitaría cualquier posibilidad de parálisis del Estado al suspenderse los servicios públicos básicos. Al permitirse extender la vigencia del Presupuesto del año anterior en caso de no aprobarse el nuevo proyecto dentro del plazo constitucional, se evitaría en los hechos cualquier crisis de gobernabilidad; se contribuiría al fortalecimiento de las facultades de control que en materia presupuestal corresponden a los legisladores al concederles mayor tiempo para analizar las propuestas y presentar contrapropuestas, y en la práctica se haría más eficiente el ejercicio del gasto por parte de las dependencias y entidades públicas.

Además, ante la posibilidad de prórroga del Presupuesto del año anterior, la presión de la opinión pública apresuraría al Ejecutivo y a legisladores a alcanzar consensos antes de la expiración del plazo constitucional, y el Presupuesto se manifestará como resultado de un auténtico proceso de negociación de todos los sectores sociales del país.

A.5. Período extraordinario de sesiones del Congreso para aprobar el Presupuesto General del Estado

En virtud de que sólo se contempla la posibilidad de prorrogar temporalmente la vigencia del presupuesto del año anterior, actualizado el supuesto de que el proyecto no sea aprobado dentro del plazo establecido en la Constitución, de acuerdo a la Iniciativa se faculta y obliga a la Comisión Permanente a convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones que iniciaría el día 2 de enero para examinar, discutir y aprobar la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

B) Prohibición expresa del veto presidencial en materia presupuestaria

Existe consenso absoluto, que la excesiva concentración de poderes públicos y políticos en el titular del Ejecutivo, fundada lo mismo en disposiciones legales, que en prácticas metaconstitucionales, en los hechos ha impedido el ejercicio democrático de la función pública y distorsionado la práctica republicana del equilibrio entre los poderes; constituyéndose en un serio obstáculo para la transición democrática.

Como una de las decisiones políticas fundamentales, en nuestro orden constitucional, la idea central de la división de poderes se estructuró en su concepción clásica, como un medio para preservar la libertad y evitar el abuso de poder. Que el poder detenga al poder; que lo detenga por y para la gobernabilidad y la libertad del ciudadano, a través de la interdependencia, colaboración y coordinación entre los tres poderes públicos.

En la circunstancia política y social actual del país, ya nadie pone en duda que, mediante reformas constitucionales pertinentes, es necesario restaurar ese sentido original del principio de división de poderes, en aras de reforzar el sistema de frenos y contrapesos, para motivar una sana colaboración y coordinación entre los poderes públicos, y generar un nuevo arreglo y equilibrio.

Para reforzar el sistema de pesos y contrapesos deben ser revisados e instrumentarse reformas constitucionales a los dos mecanismos principales a través de los cuales el Constituyente del 17 conformó la división de poderes y la realización de su interdependencia y colaboración: uno, el que previene la obligada concurrencia de dos poderes públicos en el procedimiento de formación de un



acto, para su validez; el otro, el que otorga a uno de los poderes algunas de las facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos.

En el caso específico del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya adición se propone, en sus incisos a), b), c) y j), sanciona el veto como un acto de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Como un acto integrante de la función legislativa, que asocia al Ejecutivo a la responsabilidad en la formación de leyes, técnicamente, el Constituyente concibió el veto como una institución de procedencia, de naturaleza suspensiva y alcances muy limitados, para que el Presidente de la República estuviese en condiciones de hacer llegar al Congreso de la Unión, información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieran no haber sido tomados en cuenta al discutirse y aprobarse la respectiva Iniciativa durante el proceso legislativo seguido.

Pero nunca se pensó en instaurar la figura jurídica del veto, como un instrumento de carácter absoluto e insuperable, que alterara la perfecta división de poderes y entregara al ejecutivo la parte decisiva en la formación de leyes.

Si bien el poder hegemónico del Presidente de la República y la integración del Congreso de la Unión casi en su totalidad con legisladores de un sólo partido político, hicieron que durante décadas la institución del veto tuviera una realidad meramente teórica, sin efectividad práctica, en la que como acertadamente apreciaba el doctor Jorge Carpizo, parecía más bien que el Presidente legislaba y el Legislativo era quien ejercía una especie de derecho de veto respecto a los proyectos presidenciales no importantes.

La alternancia en el poder producida el pasado 2 de julio y la pluralidad con la que hoy están conformadas ambas Cámaras de Congreso de la Unión, a riesgo de distorsionar la naturaleza jurídica de la institución como sólo acto de colaboración, exige replantear en forma inmediata los términos y condiciones de procedencia del veto, en lo que se refiere a la mayoría exigida para superarlo y a los casos en que no procede por disposición constitucional expresa.

Seguir requiriendo el voto aprobatorio de las dos terceras partes del número total de miembros presentes, en las condiciones de pluralidad y correlación de fuerzas que ahora se viven en las dos Cámaras del Congreso, hace prácticamente insuperable el veto, trastocando la institución de un mero acto de colaboración legislativa, en instrumento que rompe la perfecta división de poderes, al irrogar al Ejecutivo influencia decisiva en el procedimiento de formación de leyes y anular el poder de decisión de las mayorías parlamentarias.

Es por ello que la presente Iniciativa pretende adicionar el inciso j) del artículo 72 constitucional, para incluir, por su trascendencia, dentro de los casos en que no procede el veto, por disposición constitucional expresa, a la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y a las reformas constitucionales. En cuanto que si actualmente existe criterio casi unánime en nuestros tratadistas de que las reformas constitucionales no pueden ser objeto de veto por tratarse de actos del Poder Revisor de la Constitución, que es un órgano de jerarquía superior al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo, ubicado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos; y que respecto al Presupuesto de Egresos tampoco procede el veto, por tratarse de un acto emitido por la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades exclusivas, esto en aplicación de la regla general que se desprende del mismo artículo 72, que sólo hace pertinente el veto respecto de actos



del Congreso de la Unión en el desahogo de sus facultades legislativas, pero no respecto a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

La unificación de las hoy Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un sólo documento que se denominaría Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, daría al Presupuesto General del Estado el carácter de acto del Congreso de la Unión y haría legalmente procedente el veto presidencial en su contra.

Su efecto suspensivo, hace inaceptables las graves consecuencias que para la estabilidad política y económica del país ocasionaría la interposición de un veto presidencial contra la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Sólo es cuestión de imaginar a las instituciones de la República sin autorización para realizar gastos de inversión a consecuencia de la promoción de un veto.

Resulta apremiante, por tanto, adicionar la norma de nuestra Carta Magna para impedir una interpretación subjetiva del Presidente de la República en turno en tan trascendentes materias, e incluir dentro de los casos en que no procede el veto presidencial por disposición constitucional expresa, a la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y a las reformas constitucionales.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

Iniciativa de Decreto que adiciona el artículo 72, inciso j); reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74, fracción IV, y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria.

Único: Se adiciona el artículo 72, inciso j); reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74, fracción IV, y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...



h) ...

i) ...

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las reformas constitucionales, a Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a la V. ...

VI. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. En la ley constarán todos los ingresos y los egresos fiscales.

El Ejecutivo Federal hará llegar al Congreso a través de la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República a más tardar el día 15 del mes de septiembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de la misma.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio del Congreso o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Está prohibido establecer cualquier partida secreta en la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

Si la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, se considerará automáticamente prorrogada la del ejercicio anterior hasta la aprobación de la nueva ley.

Cuando la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, la comisión permanente deberá convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el día 2 de enero, a efecto de aprobar la ley.

VII. El Congreso al aprobar la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en la ley anterior o en la ley que estableció el empleo.

VIII. a la XXX. ...



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

I. a la III. ...

IV. Revisar la Cuenta Pública del año anterior.

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 Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación 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 del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. a la VIII. ...

Artículo 75. Se deroga.

Transitorios

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, a los veintitrés días del mes de mayo de dos mil uno.

Diputados: Luis Miguel Barbosa Huerta (rúbrica), José Antonio Magallanes Rodríguez, Rosalinda López Hernández, Tomás Torres Mercado.

(Túrnese a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados)

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS



EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 29 de Noviembre de 2001.

H) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DEL PRI)

DE REFORMAS A DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JUAN MANUEL CARRERAS LOPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESION DEL JUEVES 29 DE NOVIEMBRE DE 2001

El suscrito, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Honorable Pleno del Congreso de la Unión, la presente iniciativa por el que se reforman los artículos 74, fracción IV, párrafos segundo, sexto y se deroga el séptimo, 79 fracción II, primer párrafo y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Control del Poder Público y División de Poderes.

Los Estados democráticos han buscado el perfeccionamiento de los mecanismos de control del poder público -en particular del Ejecutivo- con el fin de que éste no avasalle con su actuación a los demás poderes sino que, por el contrario, desarrolle sus actividades sometido a límites específicos. Los orígenes de los Parlamentos modernos se han dado precisamente con la función particular de limitar a los poderes que ejecutan las leyes por ellos aprobadas.

A través de nuestra Constitución se configuran y ordenan los poderes del Estado mexicano y se establecen los límites del ejercicio de cada poder, lo que supone el establecimiento de un sistema de competencias delimitadas y atribuidas a cada uno de los órganos de gobierno constituidos en el marco de una compleja trama de frenos y contrapesos.

El principio de división de poderes se creó para evitar los absolutismos que habían creado los Ejecutivos e instituyó en los Congresos las facultades de control sobre todas y cada una de las funciones ejecutivas. Es dentro de este contexto que la Constitución atribuye al Congreso de la Unión diversas atribuciones para controlar y fiscalizar al Ejecutivo.

Desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, el Parlamento no sólo ejerció la función de legislar sino también atendió las relativas al control político y económico de los monarcas, el cual comprendía las exacciones y gabelas que el soberano pretendía imponer a sus súbditos así como los mecanismos de control de gastos para evitar los excesos en que podía incurrir la Corte.

La función legislativa tradicionalmente asociada a los Congresos, ha tenido una participación de los poderes ejecutivos cada vez más decisiva, a través de facultades como la iniciativa, la promulgación, las observaciones o vetos y la publicación de los proyectos de ley aprobados. De tal



manera que el proceso legislativo, tan importante como lo es, no es una función exclusiva del Poder Legislativo.

Sin embargo, las funciones de control que ejercen los Congresos constituyen en la actualidad las atribuciones exclusivas que dan relieve y sentido a la labor parlamentaria. Con su exclusivo ejercicio y su plena autoridad sobre las mismas, se puede garantizar que el principio de división de poderes se concrete en un Estado Democrático de Derecho.

En México, desde la reforma constitucional de 1874 quedó establecida la aprobación del presupuesto como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de tal manera que los diputados, en su calidad de representantes de la nación, tienen entre sus funciones la aprobación de las partidas de gasto público y la fiscalización del mismo. Posteriormente, la Constitución de 1917 confirmó este criterio y la reforma constitucional de 1977 redactó el artículo 74, fracción IV, en los términos actualmente vigentes.

Lo anterior refrenda la función de control presupuestario que, desde la Edad Media, ha sido característica de los Parlamentos.

Es necesario comprender que el Presupuesto de Egresos de la Federación no constituye sólo el desglose de los gastos necesarios para el gobierno del país, sino que representa un importante instrumento de fijación de políticas públicas, por lo tanto no es sólo un procedimiento administrativo para saber cuánto se gasta, sino que es un decreto que la Constitución encomendó a la Cámara de Diputados para determinar el cómo se gasta y en qué se gasta, con el consecuente control sobre el Ejecutivo que esta facultad implica.

En este sentido, el Presupuesto es un proceso de carácter eminentemente político, a través del cual las políticas públicas se deciden de manera exclusiva por los representantes populares ante la Cámara de Diputados, para ser financiadas con el gasto público. La elaboración del proyecto de Presupuesto es de la competencia del Presidente, pero el Presupuesto aprobado es un decreto que expide la Cámara de Diputados, concebido como el documento decisorio fundamental en cuanto a los gastos y las políticas públicas dentro del ejercicio fiscal anual.

Es decir, el Presupuesto de Egresos no es un mero acto administrativo del Poder Ejecutivo que se aprueba de manera mecánica por la Cámara de Diputados, pues entonces no tendría sentido involucrar a dos órganos de gobierno en su aprobación, sino que por su organización constitucional debe formarse de conformidad con el principio de división de poderes; es decir, observando los frenos y contrapesos apropiados respecto de la facultad exclusiva del Presidente de elaborar y presentar el proyecto de Presupuesto correspondiente.

De esta manera, el Poder Legislativo a través de una de sus Cámaras, ejercita el más importante instrumento de control sobre la actuación del Poder Ejecutivo, pues a través de la aprobación del proyecto de Presupuesto la Cámara de Diputados decide cuáles serán las políticas públicas adoptadas por el Estado Federal y cuántos recursos se destinarán para ejecutarlas.

Esta importante facultad del parlamento mexicano ha pretendido ser debilitada con la iniciativa presentada por el Presidente de la República el pasado 5 de abril, en la cual hace aparecer el procedimiento de aprobación del presupuesto como un acto estrictamente administrativo, de incumbencia única del Poder Ejecutivo Federal, al cual se espera concorra la Cámara de Diputados con un simple papel simbólico. La iniciativa Presidencial propone para ello introducir la facultad



presidencial de hacer observaciones a los cambios operados en el proyecto de Presupuesto por parte de la Cámara, como una nueva facultad de veto Presidencial que debilita nuestro equilibrio de Poderes.

En lo particular, estamos en desacuerdo con esta visión. Tomando en cuenta la evolución de nuestro desarrollo democrático y de nuestras instituciones, estamos convencidos de que el camino a seguir es el contrario al propuesto por el Ejecutivo en esta iniciativa. Creemos que para actualizar y perfeccionar el principio constitucional de la división de Poderes, se debe fortalecer la función del Poder Legislativo en cuanto a su facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación así como de revisar lo que se hace con él a través de la Cuenta Pública, sobre la base de que el Presupuesto de Egresos presenta dificultades en cuanto a su concepción, oportunidad y fiscalización.

Para ello, proponemos en esta iniciativa se adopten medidas que busquen fortalecer tres principios básicos del proceso presupuestario:

1. División de Poderes.- El proceso presupuestario debe respetar las facultades exclusivas de cada uno de los órganos de gobierno que participan en él, sin intervenciones mutuas que perturben su independencia. Dichos órganos son el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Entidad Superior de Fiscalización.

2. Proceso Político.- La formación del presupuesto es un proceso de la mayor importancia política y no sólo un registro contable o administrativo de los gastos públicos; la Constitución debe garantizar que cada etapa del proceso se efectúe con plena responsabilidad por parte del órgano de gobierno encargado y con plena independencia, siendo definitivas las resoluciones a que llegue, sean a nivel de proyecto, de decreto aprobatorio, de decreto modificatorio o de informe de evaluación de su ejercicio.

3. Congruencia del proceso.- Este proceso debe contar con plazos razonables para cada una de sus etapas; dotando al órgano de gobierno encargado de ellas de todos los elementos necesarios para que su resolución esté basada en la información, criterios y evaluaciones pertinentes; todo ello encaminado a formar la convicción técnica y política que fundamente la aprobación del presupuesto.

Los plazos que se establecen actualmente en la Constitución Federal son del todo desproporcionados: el Presidente de la República tiene la posibilidad de entregar su proyecto de presupuesto a última hora, el 15 de noviembre, e incluso con la posibilidad de retrasarlo aún más con una prórroga; así como presentar la cuenta pública "en los primeros días" de junio, con también una permisiva prórroga; mientras que la Cámara de Diputados tiene escasamente un mes, para aprobar el proyecto de presupuesto.

Lo anterior provoca que la Cámara de Diputados no cuente con los elementos de convicción necesarios para aprobar medítadamente el proyecto de presupuesto, pues está siempre bajo la presión de que el inicio del siguiente ejercicio fiscal está por comenzar. De la misma manera, la Entidad Superior de Fiscalización tiene que recorrer, con estos angustiosos plazos, hasta el 31 de marzo del año siguiente al de la entrega de la cuenta pública, el informe de la revisión de la misma, que se refiere al ejercicio de un presupuesto ejercido dos años atrás. Con estos plazos no es posible dar un seguimiento congruente al control presupuestario.



De tal manera que los plazos actuales inducen la ineficiencia en el control presupuestario, razón esencial de la actuación de la Cámara de Diputados, pues la falta de información adecuada y oportuna, hace nugatoria su correcta evaluación de cada proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo.

Con el fortalecimiento de estos principios se complementará el nuevo esquema de ingreso y gasto que tuvo el honor de someter a la consideración de esta Cámara el pasado 9 de octubre de 2001, a través del cual el ejercicio del gasto público del país por cualquier instancia de Gobierno debe sujetarse a los principios de equilibrio, transparencia y eficiencia que propuse incorporar a nuestra Constitución en un segundo párrafo del Artículo 126 constitucional.

Es decir, es con principios constitucionales que tendrían que acatar ambos poderes -el Legislativo y el Ejecutivo- en la formulación de la política económica, como se garantizará que ésta sea diseñada sobre bases de congruencia y responsabilidad, no con la vulneración del principio de división de poderes y la disolución de los controles y contrapesos políticos.

Por todo ello, consideramos que los procedimientos tanto de aprobación del Presupuesto, como de revisión de la Cuenta Pública, requieren transformarse en cuanto a la etapa de su presentación por parte del Ejecutivo Federal. De la misma manera, requiere reformarse el procedimiento de modificación al Presupuesto que se da por el Ejecutivo así como el procedimiento de revisión de la Cuenta Pública, con el fin de que se tenga un proceso presupuestario congruente en todas sus fechas y que la Cámara de Diputados cuente con más y mejores instrumentos, para ejercer al máximo sus facultades relativas al Gasto Público.

II. Procedimiento de presentación del Presupuesto.

En materia presupuestaria, el Poder Ejecutivo tiene asignadas diversas e importantes funciones que ejerce de manera exclusiva, y que son la elaboración y presentación del presupuesto ante la Cámara de Diputados, el ejercicio del presupuesto aprobado, la presentación de modificaciones al presupuesto durante el ejercicio fiscal y la rendición de la cuenta pública de un presupuesto ya ejercido.

Estas funciones son exclusivas del Presidente de la República. En el desempeño de las mismas, ningún órgano de gobierno está autorizado para intervenir o revocar alguna de las decisiones tomadas por dicho poder, la fiscalización tampoco está permitida durante el ejercicio del presupuesto, sino que se presenta formalmente en una etapa posterior a su ejercicio.

Estas facultades exclusivas otorgan un amplio margen de discrecionalidad al Poder Ejecutivo que deberá ejercer bajo principios constitucionales de equilibrio, transparencia y eficiencia.

De esta manera, la unidad presupuestaria gira en torno al Presidente y el proceso presupuestario se inicia con un proyecto presentado sólo por él. Aunque en la iniciativa de todas las leyes y decretos, según lo establece el artículo 71 constitucional, concurren con la facultad de presentar iniciativas el Presidente, los integrantes del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, la misma Constitución exceptúa esta facultad genérica para establecer que en materia presupuestaria sólo corresponde al Presidente presentar el proyecto correspondiente, tanto del Presupuesto de Egresos como de la Ley de Ingresos.



No está facultado ningún diputado o senador, ni diputado local, a título individual o a nombre de la correspondiente Cámara o Legislatura, para presentar el proyecto de Presupuesto para el siguiente año fiscal. Esta es la esencia de una facultad exclusiva, en la que ningún otro poder puede intervenir en la función asignada al titular de dicha facultad.

De reconocerse lo contrario, sería desvirtuar esta facultad exclusiva y exigir que por tratarse de una ley o decreto, deberían concurrir en la iniciativa o proyecto de presupuesto cualquiera o todos los actores a que se refiere el mencionado artículo 71 constitucional, reformando la Constitución para tal efecto.

Por ello, la iniciativa del Presidente de la República que pretende desvirtuar la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto, mediante la introducción de una facultad de veto presidencial a los cambios que esta Soberanía juzgue pertinentes al proyecto, atentaría contra el principio de división de poderes, pues afectaría la independencia de la Cámara en su facultad exclusiva de decidir definitivamente, la aprobación o, en su caso, modificación del proyecto de presupuesto.

Dentro de este marco, la fecha de presentación del proyecto de presupuesto es de singular importancia para el acto decisorio de la Cámara de Diputados de aprobarlo. De la fecha de presentación que señala la Constitución, depende el periodo de tiempo con que cuenta la Cámara para la deliberación del presupuesto.

La mayoría de los países democráticos consideran un plazo de aproximadamente tres meses para la aprobación del proyecto de presupuesto por parte del órgano legislativo. Por lo anterior, el actual sistema mexicano de cuatro o seis semanas para analizar y aprobar el proyecto de presupuesto debe ser desechado.

De tal manera, la presentación del proyecto de presupuesto debiera coincidir, para darle congruencia al proceso, con el momento en que, habiendo rendido el Presidente de la República su informe anual ante el Congreso en la apertura de sesiones de su primer período ordinario, la Cámara de Diputados comienza a evaluar dicho informe, que refleja el ejercicio del presupuesto en sus políticas públicas anteriores. Por lo que la significativa fecha del 15 de septiembre resulta la idónea para presentar dicho proyecto de presupuesto y coincide con los tres meses previos a la aprobación del proyecto por la Cámara de Diputados, es decir, el 15 de diciembre, que a su vez significa la conclusión del período de sesiones referido.

Con estas fechas se daría cumplimiento a una antigua disposición constitucional mexicana que ordenaba al Congreso aprobar el presupuesto en la Cámara de Diputados, como primer punto de la agenda legislativa en su primer período ordinario de sesiones.

La congruencia del proceso legislativo no permitiría prórrogas en la fecha de presentación del proyecto por parte del Presidente, pero con un mayor plazo por la Cámara de Diputados, el Secretario del Despacho podría dar cuenta del presupuesto con mayor holgura.

Para implementar lo anterior, se propone la reforma del segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 74 constitucional, así como la derogación del último párrafo de la fracción IV del mismo artículo, de tal manera que el Ejecutivo Federal tenga la obligación de hacer llegar a la Cámara de Diputados, en el término improrrogable del 15 de septiembre, el proyecto de Presupuesto de Egresos.



Por otra parte, dada la experiencia de la anterior transmisión de la titularidad del Poder Ejecutivo, en los años de renovación del Ejecutivo Federal el proyecto inicial de presupuesto deberá presentarse por el Presidente saliente en el plazo determinado del 15 de septiembre, pero el entrante podrá presentar modificaciones al proyecto presentado en el mismo día de la toma de posesión, es decir, el 1º de diciembre, para que la Cámara pueda contar con un mes para analizarlas y decidir las hasta el 31 de diciembre de dicho año.

El presupuesto debe contar con un plazo congruente para la valoración de la pertinencia de las políticas públicas con sus equivalentes concreciones en partidas, ello será facilitado si la Cámara de Diputados lo efectúa cuando está llevando a cabo la evaluación del informe presidencial, donde se contienen las políticas públicas realizadas, por lo que la presentación del proyecto en el plazo mencionado, daría a la Cámara el tiempo prudente para hacerlo.

III. Procedimiento de aprobación y modificación del presupuesto.

De la misma manera con que el Presidente de la República cuenta con la facultad exclusiva en el proceso presupuestario, la Cámara de Diputados tiene por disposición constitucional la facultad exclusiva para decidir definitivamente el presupuesto presentado por el Ejecutivo, así como sus modificaciones.

Desde 1824 se han diferenciado las leyes que son resoluciones del Congreso mediante la aprobación de un proyecto por las dos Cámaras del Poder Legislativo Federal, con el concurso del Ejecutivo, a través del veto y la promulgación; y, por otra parte, los decretos, los cuales, entre otros significados, tienen el de ser las resoluciones de una Cámara en uso de facultades exclusivas otorgadas directamente por la Constitución.

El actual artículo 70 constitucional determina que el Congreso de la Unión resuelve los asuntos de su competencia a través de dos tipos de instrumentos: las leyes y los decretos. Ambos términos tienen un significado distinto uno del otro. Esta referencia proviene del original artículo 47 de la Constitución de 1824 que estableció de manera categórica que "Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto".

El término decreto proviene del latín *decretum*, el cual se deriva del término *decernere*, que produce la palabra decidir. Por su parte, decidir es sinónimo de resolver y significa formar un juicio definitivo sobre algo dudoso o contestable.

No cabe duda que este origen semántico del término "decreto" le otorga definitividad a la resolución contenida en él y exclusividad a quien lo dicta. En consecuencia, el Presupuesto de Egresos de la Federación al ser un decreto, resulta una facultad resolutoria de la Cámara de Diputados, cuya decisión es definitiva y exclusiva por parte de dicha Cámara, sin posibilidad de que un poder extraño sea capaz de vetarla, suspenderla o alterarla.

El texto original de la Constitución de 1857 cambió el término de decreto por el de "acuerdo económico", con la protesta del entonces diputado Espiridión Moreno en la sesión del 15 de octubre de 1856, indicando precisamente que el término de decreto implicaba el pleno control de dicha resolución por parte de la Cámara, pero el término de "decreto" no se reintegró a la Constitución, sino hasta la reforma del 13 de noviembre de 1874.



Dicha reforma aprobó las facultades exclusivas de cada Cámara que promoviera Benito Juárez siete años atrás. El reestablecimiento del Congreso dividido en dos Cámaras en 1874, trajo aparejada la asignación de facultades exclusivas para cada una de ellas.

Fue precisamente el Presidente Juárez quien definió durante 1870 y 1871, ante mensajes dirigidos al Congreso, la necesidad de que cada Cámara desempeñara facultades de control político, del exclusivo conocimiento y resolución por parte de cada una de ellas.

Para el Senado, la reforma de 1874 le asignó facultades políticas de su exclusivo conocimiento en materia de federalismo, mientras que a la Cámara de Diputados le asignaron las facultades de índole presupuestaria y económica.

Ninguna resolución pertinente a dichas facultades exclusivas tendría el carácter de ley, puesto que ninguna seguiría el procedimiento de creación determinado para las leyes por la Constitución. De tal manera que su resolución estaría confiada únicamente a la Cámara en cuestión, sin intervención de la otra Cámara ni, por supuesto, del Presidente de la República.

Como hemos mencionado, en materia presupuestaria el Poder Ejecutivo tiene asignada una función exclusiva que es la elaboración del presupuesto, su ejecución y la rendición de cuentas, así como la Cámara de Diputados la tiene respecto a la aprobación del mismo y la verificación de los resultados. Ambas son exclusivas para cada órgano de gobierno y la Constitución Mexicana, desde 1857, no confunde ni pretende relacionar a la Cámara de Diputados o al mismo Congreso con la elaboración o ejecución del Presupuesto, como tampoco es dable, aceptar la intervención del Ejecutivo en la aprobación o modificación del Presupuesto, ni en la revisión de la Cuenta Pública, ambas funciones exclusivas de otros órganos de gobierno.

Como consecuencia de que el Presupuesto de Egresos es un decreto de la exclusiva competencia de la Cámara de Diputados, su tratamiento distinto a lo que es -un decreto- implicaría una infracción al principio de división de poderes que subvierte todo el régimen de las facultades exclusivas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, además de aceptar una intervención del Ejecutivo que constitucionalmente no ha tenido desde 1857.

En este sentido, el presupuesto, como cualquier precepto normativo puede ser modificado para adecuarse a la realidad y a las contingencias durante el ejercicio fiscal. Sin embargo, para ello el artículo 126 constitucional señala la posibilidad de hacer modificaciones a las previsiones del Presupuesto a través de determinaciones contenidas en una "ley posterior", en lo que sin duda constituye un error lógico y jurídico.

Es decir, respecto a la modificación del presupuesto aprobado, siguiendo el principio establecido en el inciso f) del artículo 72, de la propia Constitución Federal, debiera aplicarse el principio de que para la reforma de cualquier decreto, debe respetarse el mismo procedimiento que se ha seguido para su creación; por lo que se considera necesario subsanar el lapsus en que incurre el artículo 126 constitucional al referirse a una ley posterior, cuando el Presupuesto de Egresos no es una ley, sino un decreto aprobado por la Cámara de Diputados.

El término de "ley posterior" utilizado en el artículo 126, proviene de la disposición del artículo 119 de la Constitución de 1857, cuando no había Senado de la República y, en consecuencia, tampoco existían facultades exclusivas pues el Congreso era unicameral, y éstas surgieron con el



reestablecimiento de dos Cámaras en 1874; por lo que la diferenciación entre ley y decreto no había evolucionado en los términos actuales. Con esta propuesta se pretende corregir este error.

Si fuera una ley, podría permitirse que el presupuesto fuera modificado no sólo por el Ejecutivo, sino por todos los actores legislativos contemplados en el artículo 71 constitucional, tal como lo mencionamos con anterioridad. Pero nunca se ha dado el caso de que un senador, un diputado federal o una legislatura local, presenten iniciativas de modificación al presupuesto de egresos en vigor durante el ejercicio fiscal.

Por todo ello, se propone reformar el contenido del artículo 126 de nuestra Constitución, para que se prevea que las modificaciones al Presupuesto sólo procedan mediante una reforma al Decreto correspondiente, siguiéndose el mismo procedimiento establecido en el artículo 74, fracción IV, de la propia Constitución.

De esta manera se respetaría el principio constitucional del artículo 72 referido, que señala que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se deben observar los mismos trámites establecidos para su formación. Así mismo, se fortalece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados respecto de la dirección del Gasto Público, ya que permitir observaciones del Ejecutivo o proporcionar facultades excesivas de modificación por sí mismo de las disposiciones presupuestales al ejecutarlas, desvirtúa el régimen de facultades exclusivas del proceso presupuestario y, en consecuencia, el principio de división de poderes.

IV. Procedimiento de revisión de la Cuenta Pública.

La reforma constitucional publicada el 30 de julio de 1999 dio el primer paso hacia una eficiente y transparente revisión de la Cuenta Pública. En esta ocasión, la reforma que hoy someto a esta digna Soberanía, pretende fijar las nuevas condiciones del proceso presupuestario para fortalecer el principio de división de poderes a través de todas sus etapas, incluyendo la revisión de cómo se gastaron los recursos públicos.

La revisión de la Cuenta Pública no constituye una cerrada auditoría fiscal de montos asignados y ejercidos por los poderes de Gobierno, sino que debe constituir el proceso para que la Entidad Superior de Fiscalización evalúe el ejercicio de las políticas públicas aprobadas en el respectivo Presupuesto de Egresos y determine las responsabilidades aplicables. Por lo tanto, debe haber confrontación de dichas políticas con los gastos erogados en el anterior año fiscal.

Más aún, su revisión debe traer como consecuencia no sólo el establecimiento de las responsabilidades que dispone la Constitución, sino el señalamiento de acciones correctivas para la aprobación del siguiente presupuesto.

Por tal motivo, también es congruente reformar la Constitución para reducir el plazo de entrega de la Cuenta Pública, que en la actualidad es en los primeros diez días de junio, es decir, casi seis meses después del fin del ejercicio del año fiscal anterior.

Si para la aprobación del presupuesto consideramos en la presente iniciativa un plazo aproximado de tres meses para la Cámara de Diputados, sería proporcional otorgar uno equivalente al Poder Ejecutivo para consolidar la Cuenta Pública y rendirla a la Entidad Superior de Fiscalización. De tal manera, consideramos oportuno que la rendición de la cuenta pública coincida con el día de la



apertura del segundo período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, que conforme al artículo 65 constitucional, ocurre el 15 de marzo de cada año.

A petición del Presidente, la rendición de la cuenta pública podría posponerse hasta por treinta días naturales siempre que la Cámara de Diputados lo autorizara por dicho lapso o por uno menor, dando así la flexibilidad necesaria a la presentación de la misma. Para ello, propongo también la reforma al párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional para contemplar esta posibilidad.

Como complemento de estos plazos que darán congruencia al proceso presupuestario, se propone reformar la fracción II del artículo 79 constitucional, para que la Entidad Superior de Fiscalización rinda el dictamen definitivo de la revisión de la Cuenta Pública en un plazo máximo de 6 meses -en lugar de los aproximadamente nueve meses actuales-, contados a partir de la fecha de presentación de la Cuenta Pública por el Ejecutivo Federal, con el objeto de que durante la evaluación del informe del Presidente, la Cámara de Diputados cuente con los resultados de la cuenta pública, así como con los proyectos de presupuesto y de ley de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal.

Sólo de esta manera la Cámara de Diputados tendría tiempos más adecuados y la posibilidad de reunir todos los elementos necesarios para el ejercicio de la función de control que le otorga la Constitución General y así aprobar responsablemente el Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente ejercicio fiscal. Para lograrlo, se pretende que la Cámara de Diputados pueda contar en septiembre de cada año con el informe Presidencial sobre el estado que guarda la administración pública del país; más el informe que le rendiría la Entidad Superior de Fiscalización sobre la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio anterior; así como con la presentación de los proyectos de ley de Ingresos y de presupuesto de Egresos para el siguiente año.

En resumen, el proceso presupuestario debe estar regulado desde el momento de la presentación del proyecto de presupuesto por un estricto apego al principio de división de poderes, respetando las facultades exclusivas de cada órgano de gobierno involucrado, así como por el principio de congruencia del proceso, que permita a la Cámara de Diputados desempeñar su función de control político más importante, con los elementos que aporta la glosa del informe presidencial y la revisión de la cuenta pública.

Por todo lo anterior expuesto y fundado, someto a la consideración de esta H. Cámara el siguiente proyecto de decreto que reforma los artículos 74, fracción IV, párrafos segundo, sexto y deroga el séptimo; 79, fracción II, primer párrafo, y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el establecimiento de principios y procedimientos para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación:

Artículo Primero.- Se reforman los párrafos segundo, sexto y se deroga el último párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 74.

...

Fracción IV.



...

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de septiembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. En el año de renovación del Ejecutivo Federal, el Presidente saliente deberá presentar un proyecto de presupuesto en el mismo plazo, pero el entrante podrá proponer las modificaciones pertinentes en el día en que tome la protesta del cargo.

...

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el día de inicio del segundo período de sesiones ordinarias.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

La Cámara de Diputados podrá dispensar una prórroga hasta por treinta días naturales.

...

(El párrafo séptimo se deroga)

Artículo Segundo.- Se reforma la primera parte del primer párrafo de la fracción II del artículo 79 constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 79

...

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se haya presentado la Cuenta Pública por el Poder Ejecutivo. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderán los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

...

Artículo Tercero.- Se reforma el primer párrafo del artículo 126 constitucional para quedar como sigue:

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por una reforma al decreto correspondiente. Dicha reforma sólo podrá iniciarse por el Presidente de la República y seguirá el mismo procedimiento establecido en el artículo 74 fracción IV para su modificación ante la Cámara de Diputados.

Transitorios



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO 1917
CONSTITUCIÓN

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

Dip. Juan Manuel Carreras López (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Noviembre 29 de 2001.)

105

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 14 de Diciembre de 2001.

I) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DEL PRD)

QUE REFORMA DIVERSOS ARTICULOS CONSTITUCIONALES, EN MATERIA DE POLITICA ECONOMICA, CON EL FIN DE AMPLIAR LAS FACULTADES DEL CONGRESO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO MARTI BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESION DEL VIERNES 14 DE DICIEMBRE DE 2001

El suscrito, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar la siguiente Iniciativa de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

En los últimos veinte años, el tema de la política económica en México, se ha vuelto un asunto de realidad concreta para la gente común. Sus damnificados son franjas cada vez más amplias de la sociedad.

El tema dejó de ser un asunto teórico, de aulas universitarias, para colocarse en el centro de las preocupaciones populares.

Del año de 1982 al día de hoy, en México se ha aplicado una política económica que sigue el modelo denominado neoliberal, cuya principal característica es la apertura indiscriminada hacia las fuerzas del mercado y la contención gubernamental de las variables macroeconómicas, con el paliativo de que en "un futuro", que nunca llega por cierto, la riqueza acumulada se derramará en el grueso de la población.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 5 DE FEBRERO DE 1917
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



Actualmente, quien diseña y ejecuta la política económica del país, es el Presidente de la República, quien ha hecho de este asunto, un tema de su monopólica incumbencia.

Aunque constitucionalmente nuestra economía es definida como mixta, y que esto significa la participación de los sectores privado, público y social; y que hay actividades económicas reservadas al Estado. Lo cierto es que los principales instrumentos de la política económica son definidos y ejecutados únicamente por el Presidente de la República, sin una participación formal ni eficaz por parte de los otros poderes de la Unión y específicamente por parte del Congreso de la Unión.

Esa política económica está desfasada con principios que todavía prevalecen en nuestra Constitución.

Sin embargo, se aplica sin restricciones, sin controles, sin mecanismos de corrección y sin información cierta a la sociedad.

El asunto toma relevancia, si somos capaces de constatar, que en las campañas electorales para la Presidencia de la República, nadie, absolutamente nadie, planteó seguir la política económica de los últimos veinte años.

Nadie votó por eso, y sin embargo se sigue aplicando la misma receta de De la Madrid, de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo.

La disciplina presupuestal como dogma y el empobrecimiento del pueblo a través de la contención de su capacidad adquisitiva; dependencia absoluta al exterior, con el desmantelamiento de nuestra planta productiva; la gran aceptación de organismos financieros internacionales para seguir ampliando nuestra incuantificable deuda pública, son rasgos distintivos de esta política económica.

Una parte de los instrumentos de la política económica, se encuentra en la definición y ejecución del llamado Plan Nacional de Desarrollo y en las políticas de ingreso y gasto público.

El Plan Nacional de Desarrollo, en la actualidad se ha constituido sólo en un referente, unilateral y de no obligatoria observancia, por lo que ya hemos planteado que el Congreso lo apruebe y verifique su cumplimiento.

En la política de ingresos y de gasto público, es donde se plantea una de las interrogantes fundamentales del Estado moderno: ¿ A quién y cuánto se le cobra, y cómo se gastan los recursos públicos?

Avanzar en la definición de las políticas de Estado, mediante el diseño compartido de los programas públicos, es un reclamo, fruto de la pluralidad política, que no admite decisiones verticales que afecten a la colectividad.

La realidad política de México, da cuenta del reconocimiento de que se acabó el tiempo de las decisiones unipersonales. Esto quiere decir que gran parte de las políticas públicas, no pueden seguirse depositando en un sólo poder.

Es en los temas de Estado, definidos así por su importancia y trascendencia dado su impacto en los asuntos nacionales, en donde deben crearse mecanismos que hagan de estos temas un acto colegiado y no personal.



Uno de estos asuntos de Estado, es el correspondiente a la política económica del país. Se debe cambiar la actual política económica, que hasta ahora se aplica de forma unilateral y su impacto es directo e inmediato en la economía de la gente.

Para hacer eso, tenemos que redistribuir el poder público, acotar el presidencialismo asfixiante y fortalecer en contrapartida las competencias de control y ejecución, por parte del Congreso de la Unión.

En estas discusiones en relación a la necesaria redistribución del poder, se han escuchado argumentos en contra como el que señala que la información para definir la política económica y los asesores necesarios para ello, sólo el Ejecutivo tiene capacidad de tenerlos. Sin embargo, aceptar éstas, tiende a debilitar cada vez más la posibilidad de cambio del Estado Mexicano.

Por ello, con esta iniciativa planteamos trasladar de manera expresa la definición de la política económica del país como una atribución del Congreso de la Unión, política que implica ingresos, egresos, relaciones económicas internacionales, y endeudamiento público, entre otros.

Para hacer eficaz esta atribución, proponemos igualmente que la facultad de iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos no sea sólo del Ejecutivo Federal, como actualmente sucede, sino de todos los que tienen la atribución de proponer iniciativas, de conformidad con el artículo 71 constitucional.

Las iniciativas del Ejecutivo, en este terreno ya no serían el único marco para definir la política de ingreso y de egresos.

Pensamos que con esto la discusión se amplía y en consecuencia se enriquece.

El año pasado le hicimos la tarea al Ejecutivo en materia presupuestal, y todo parece indicar que este año también se la haremos, dado el errático cálculo en relación al precio del petróleo, lo que modifica de manera sustancial los ingresos y los egresos del país.

Por ello planteamos que en un solo decreto, y respecto a las iniciativas que se presenten en la materia por parte de los legisladores, los Congresos Estatales y también el Ejecutivo Federal, se defina nuestra Ley de Ingresos y en otro con las mismas características, nuestro presupuesto de egresos.

Con esta modificación, quienes saldrán ganando son los ciudadanos que han padecido desde sexenios anteriores y en este, una política económica aplicada como dogma y contraria a su bienestar, bajo promesas de un futuro que nunca llega.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, presento la siguiente

Iniciativa de decreto por la que se adicionan y reforman diversas disposiciones de los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único.- Se reforman y adicionan los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



Art. 73.- El Congreso tiene facultad para:

I a V. ...

VI. Para definir la política económica que debe seguir el país.

VII a XXX. ...

Art. 74.- ..

I a III. ...

IV. ...

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán ser aprobados a más tardar el 31 de diciembre, cuyas iniciativas y propuestas que se presenten en términos del artículo 71 Constitucional, serán objeto de análisis y dictamen en los mismos decretos. En cualquier caso la Cámara recibirá la comparecencia del Secretario del Despacho, para resolver lo conducente.

...

...

...

...

...

V a VIII. .

Transitorios

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, a los 13 días del mes de diciembre de 2001.

Dip. Martí Batres Guadarrama (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Diciembre 14 de 2001.)

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS



EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 19 de Marzo de 2002.

J) INICIATIVA DE DIPUTADOS (DIVERSAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS)

QUE REFORMA EL ARTICULO 74, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL ARTICULO 19 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL, A FIN DE QUE EL EJECUTIVO FEDERAL PRESENTE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO EN EL MES DE SEPTIEMBRE Y SE ACOMPAÑEN LAS ASIGNACIONES PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO TOMAS TORRES MERCADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESION DEL MARTES 19 DE MARZO DE 2002

El suscrito Tomás Torres Mercado, diputado de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por 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, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto que reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política mexicana y el artículo 19, fracción II, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Exposición de Motivos

El presupuesto público es un instrumento de política económica primordial, a través del gasto los gobiernos desempeñan un rol estratégico en la distribución de recursos, interviniendo en las decisiones de qué producir, cómo se producirá, quién recibirá los beneficios y cómo se proporcionarán los servicios sociales para atender las necesidades básicas de la población.

La función principal del gobierno es intervenir para generar las condiciones que impulsen el desarrollo económico, ya que por sí solo no asegura la obtención de las metas de eficiencia económica, crecimiento y estabilidad económica.

La discusión que se da en el proceso de aprobación del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, expresa la correlación de fuerzas entre los poderes y las distintas fuerzas políticas, es ahí donde se definen los criterios de asignación de recursos que se destinarán a las necesidades de la sociedad.

En la medida que carezcamos de información y claridad sobre los criterios de los recortes, las modificaciones presupuestales, de su destino y el desconocimiento del manejo discrecional de los mismos no podremos avanzar en un auténtico desarrollo económico del país.

El tema del federalismo hacendario ha sido recurrente en el trabajo legislativo, la necesidad de transparentar los recursos destinados a los estados es cada vez un imperativo, por lo cual la revisión del esquema en el cual se entregan los recursos debe modificarse, ya que ha prevalecido la discrecionalidad y el manejo poco transparente de los mismos.

El desarrollo del federalismo adolece, sin embargo, de diversas imperfecciones tanto en éste como en otros aspectos políticos, tales que ameritan su profunda revisión.



Las reformas constitucionales mexicanas, durante el siglo pasado, han generado un sistema en el cual los estados tienen pocas competencias, por el contrario la mayoría de las áreas de política pública tienen una naturaleza concurrente y centralista, lo que implica cierto control federal sobre la asignación de los recursos presupuestales destinados a los estados.

La descentralización política, económica y administrativa supone que es posible mejorar la eficiencia y equidad de las relaciones intergubernamentales, frente a esto se necesita la implementación de reglas claras y estrictas que establezcan, no solamente la repartición de recursos de los ramos de la administración pública y los ramos autónomos respectivos a los estados; sino además que la asignación de dichos recursos sea lo más claro posible. Los integrantes del Congreso de la Unión buscan que se informen y transparenten los recursos destinados a las entidades federativas. Asimismo, se requiere que en los estados se distribuya los recursos con transparencia, oportunidad y honestidad.

La idea fundamental de los procesos de descentralización de funciones es el prestar mayor atención a la solución de los rezagos en las necesidades de la población, precisamente allí donde su vida cotidiana y organización básica lo demandan. Lo anterior significa una eficiente distribución de recursos en beneficio de la sociedad, esta distribución debe ser más equitativa en la aplicación de los programas o proyectos públicos destinados a las entidades federativas.

La información clara de las asignaciones presupuestales destinadas a los estados, a través de los programas de apoyo urbano y rural, no se conocen con la suficiente anticipación y se presta a que el manejo de los mismos, por parte de las autoridades hacendarias, sea discrecional y sujeto a negociaciones poco claras que afectan el funcionamiento adecuado de los mismos.

Por ello, se pretende que las autoridades hacendarias de la Federación presenten con oportunidad los recursos presupuestales destinados a los estados; en este caso, la presentación de los mismos debe ser lo más detallada y desagregada posible a fin de que las entidades federativas puedan conocer con oportunidad la disposición de los recursos con que contarán en el transcurso de un año.

Esto marcará un hito en las relaciones entre los estados y la Federación porque, por primera vez se les exige a las autoridades hacendarias que entreguen y transparenten la información sobre lo destinado a los estados, programa por programa.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe preparar el proyecto de iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal manera que incluya información para cada uno de los programas gubernamentales: una descripción clara del programa nacional y por estados, los gastos propuestos para el programa, y el ingreso que se recibió y los gastos realizados en los años fiscales anteriores y el ejercicio actual.

El trabajo legislativo exige, cada día, que rindamos cuentas sobre el uso y aplicación de los recursos. En este marco, el Congreso de la Unión tiene un papel fundamental en la vigilancia y ejercicio de los mismos. Por otro lado, los estados podrán contar con información precisa sobre los recursos realmente destinados a su entidad y evitará que el desconocimiento de dichos montos sea sujeto de confusiones e impida el desarrollo de los diversos planes y programas estatales.



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, se pone a consideración de este Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de

Decreto que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma la fracción II del artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Artículo Primero.- Se reforma 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. Derogada

IV. ...

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 15 del mes de septiembre o hasta el 10 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

...

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez últimos días del mes de abril.

Artículo Segundo.- Se reforma la fracción II del artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Artículo 19.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieren a:

I. ...

II. Explicación y presentación detallada de los principales programas en los anexos presentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los ramos generales y específicos, la presentación deberá contener a detalle los montos asignados en cada caso por programa e instituciones a las entidades federativas.

III. a IX. ...

Transitorios



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

Palacio Legislativo, a 20 marzo de 2002.

Diputados: Tomás Torres Mercado, José Manuel del Río Virgen, Roberto Preciado Cuevas, José Narro Céspedes, Jaime Cervantes Rivera, Pedro M. Rosaldo Salazar, Miroslava García Suárez (rúbricas).

(Turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales, y de Presupuesto y Cuenta Pública. Marzo 19 de 2002.)

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 2 de Abril de 2002.

K) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DEL PRI)

QUE REFORMA EL ARTICULO 74, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ADELANTAR LA FECHA LIMITE DE ENTREGA DE LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS, EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS, Y LA CUENTA PUBLICA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO RAUL GONZALEZ VILLALVA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESION DEL MARTES 2 DE ABRIL DE 2002

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa por la cual se reforma el artículo 74, fracción IV, párrafos segundo y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Con el restablecimiento del Senado en nuestro sistema federal en 1874, se volvió necesario seleccionar y determinar las facultades específicas que habría de ejercitar el Congreso de la Unión y aquellas que corresponden a cada una de las Cámaras. Así, el texto vigente de la Ley Fundamental determina como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos. De acuerdo a la propia Constitución, el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo el primero de ese mes.



Para alcanzar dicho propósito, el Estado requiere de mecanismos de diseño, conducción y ejecución de la estrategia económica y social, para ello se auxilia de dos instrumentos fundamentales: el primero es la Ley de Ingresos bajo la cual se perciben recursos provenientes de las fuentes normales del Estado (impuestos, productos, derechos, aprovechamientos, entre otros) y el gasto público, que se refiere a la forma en que el gobierno distribuirá los recursos obtenidos. Por ello, dichos instrumentos, son factores determinantes para diseñar y alcanzar los programas de gobierno, así como para evaluar su grado de cumplimiento.

En el año de 1982, durante el periodo de José López Portillo se determinó dicho plazo para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto. Durante estos últimos 20 años la realidad social, económica y política del país ha cambiado sustancialmente. Por un lado, el rápido crecimiento del modelo neoliberal en el que se ha circunscrito a la economía mexicana, hace necesario que la planeación adecuada de las finanzas públicas exija proyecciones muy precisas de variables, como es el tipo de cambio, los precios internacionales del petróleo, las tasas de interés, el crecimiento esperado de la economía y la disponibilidad de ahorro del gobierno, toda vez que influyen de manera decisiva en la disponibilidad de ingresos públicos y la necesidad de un gasto que habrá de regirse para crear un ambiente de confianza, que invite a la inversión como antecedente del crecimiento y el bienestar social.

Estos cambios, requieren por su complejidad y dinamismo de un análisis cada vez más exhaustivo y por ende de una mayor especialización en la materia. La economía mexicana no debe admitir improvisaciones ni ocurrencias, porque su objetivo principal no deben ser los grandes capitales, las variables o los indicadores mundiales, el objetivo central de la economía como ciencia aplicada debe ser el bienestar de los mexicanos.

Además de lo anterior, debemos considerar la composición plural de la Cámara de Diputados, y en general, el nuevo contexto político por el que México atraviesa en donde la toma de decisiones depende de diversas fuerzas políticas y sus diferentes actores. Hoy, el examen de discusión y aprobación del paquete económico requiere de importantes consensos, producto del diálogo y la negociación parlamentaria.

Si comparamos el periodo de análisis para la aprobación del proyecto de Presupuesto de nuestro país, vemos que éste es uno de los más cortos en comparación con Estados Unidos, que es de 235 días, y de países de América Latina, como Brasil y Chile que son de 100 y 60 días respectivamente.

En este nuevo siglo, el papel del Poder Legislativo y fundamentalmente el de la Cámara de Diputados es y debe ser muy distinto al de antaño. Fortalecer al Legislativo es redefinir las reglas, tiempos y formas mediante las cuales habremos de relacionarnos con los otros dos poderes, particularmente con el Ejecutivo; logrando así, no sólo una auténtica división de poderes, sino una adecuada coordinación entre los mismos, volviendo efectivo el sistema de "pesos y contrapesos" tan necesario en la democracia moderna.

En los últimos años y particularmente en los pasados periodos de sesiones, ordinario y extraordinario, fue evidente la necesidad de contar con mayor tiempo para discutir, analizar y acordar un paquete económico que respondiera no sólo a las necesidades inmediatas del país y la población, sino también instrumentar medidas de mediano y largo plazo que nos permitiera un crecimiento sostenido cuyos beneficios se pudieran reflejar en el desarrollo de los que menos tienen.



En razón de lo anterior y considerando el alto compromiso que tenemos con la nación y las generaciones venideras, es que propongo ampliar el periodo para la presentación de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos a esta soberanía. Asimismo, en este ejercicio de transparencia presupuestaria con el fin de que los diputados y diputadas podamos revisar a fondo la forma en que se gastaron los recursos públicos, se propone adelantar a los últimos días del mes de mayo del año siguiente, el informe de la Cuenta Pública.

Por tanto y por lo anteriormente expuesto someto a consideración de ustedes el siguiente proyecto de decreto por el cual se reforma el artículo 74 en su fracción IV, párrafo segundo de nuestra Carta Magna para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de octubre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

...

...

...

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de mayo.

...

Dip. Raúl H. González Villalva (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 2 de 2002.)



CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS
México, D.F., a 22 de Mayo de 2002.
L) INICIATIVA DE DIPUTADOS

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL SEGUNDO PARRAFO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 CONSTITUCIONAL, PARA QUE LOS PODERES DE LA UNION Y LOS ORGANOS CON AUTONOMIA CONSTITUCIONAL COMPAREZCAN ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS PARA DAR CUENTA DE SU PRESUPUESTO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSE MANUEL DEL RIO VIRGEN, DE CDPPN, EN LA SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 22 DE MAYO DE 2002

El que suscribe, diputado José Manuel del Río Virgen, de Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, iniciativa de decreto para reformar el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El ejercicio del poder público federal se encomienda a los tres Poderes de la Unión, así como a los órganos con autonomía constitucional que el poder reformador ha instituido en nuestra Máxima Carta Fundamental, para hacer posible el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales, a favor de los gobernados.

La división de poderes garantiza que las atribuciones, competencias y facultades otorgadas a los diversos órganos del Estado, sean ejercidas en un marco de pleno respeto y autonomía.

En el Gobierno Federal no puede seguir imperando la anarquía ni el absolutismo político. Vivimos, según dicen, "tiempos de cambio"; sin embargo, parece ser que el cambio no ha llegado o éste se ha tardado demasiado.

No podemos seguir avanzando en la democracia, en el federalismo y en la renovación de la estructura política, mientras no haya un mínimo de acuerdo para cumplir con los compromisos que exige la reforma del Estado.

Uno de los temas prioritarios que no se pueden soslayar en la agenda de la reforma del Estado, es el relativo al presupuesto de egresos a que todos los órganos del Estado tienen derecho, porque éste constituye el pilar financiero fundamental para ejecutar lo comprometido en la planeación, traduciéndose en mejores servicios para la sociedad a quien servimos.

Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación es, según dispone nuestra Máxima Carta Fundamental, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados, a lo largo de nuestra historia constitucional, ha venido cumpliendo con la misión de asegurar la permanencia de las instituciones públicas que conforman el Gobierno Federal,



a fin de que en el marco de nuestro Estado de derecho, los Poderes de la Unión y los órganos con autonomía constitucional y legal, cumplan con sus atribuciones, competencias y facultades que la Constitución y las leyes les confieren.

Es verdad que el gasto público debe orientarse fundamentalmente a cubrir las necesidades que la sociedad demanda para su pleno desarrollo. Es verdad que este ejercicio debe hacerse con racionalidad, oportunidad, transparencia y objetividad. Es verdad que en materia presupuestaria no puede desligarse la realidad con la disponibilidad financiera.

Sin embargo, también es una realidad que la Cámara de Diputados no puede ni debe seguir aprobando el Presupuesto por inercias o presiones políticas, porque esto termina por erosionar el interés de la nación y provoca que, quienes menos tienen, terminen padeciendo cada vez más.

Actualmente, los Poderes de la Unión y los órganos con autonomía constitucional, deben remitir al titular del Poder Ejecutivo Federal, su proyecto de presupuesto, a fin que éste lo envíe a la Cámara de Diputados para efectos de su aprobación. Asimismo, el único que puede comparecer ante ella para justificar el proyecto de Presupuesto de Egresos, es el secretario de Hacienda y Crédito Público.

Señores Diputados, esta práctica resulta contraria a nuestra realidad ya que, por una parte, atenta contra la división de poderes y, por la otra, los que verdaderamente conocen las necesidades sociales, no tienen derecho a comparecer para explicar y defender los recursos necesarios para hacer cumplir los planes que tienen comprometidos.

Para contrarrestar las diferencias entre las necesidades sociales de servicios públicos y la capacidad financiera de los diversos órganos del Estado, resulta indispensable que el Poder Legislativo, y particularmente la Cámara de Diputados, busque, diseñe e instrumente las reformas estructurales necesarias que conlleven a satisfacer, sin merma de cuantía y calidad, las necesidades sociales, que no pueden ser limitadas a la disponibilidad de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o al criterio de algunos grupos políticos.

Ahora más que nunca, resulta necesario reorientar nuestra política económica hacia una mayor eficiencia en la captación de recursos financieros; ya no podemos continuar dentro del círculo vicioso de recortar el gasto público. Esa medida, si bien alivia temporalmente el problema económico, a largo plazo agrava nuestra situación y termina incrementando los niveles de desempleo, pobreza, marginación en lo educativo; en síntesis, redundando en una mayor desigualdad e injusticia sociales.

Señores legisladores, hagamos del Presupuesto de Egresos de la Federación, el instrumento más eficaz para lograr el ajuste de la economía general y que constituya el mecanismo de redistribución justa del ingreso en nuestro país.

Para ello, es necesario, entre otras cosas, establecer en nuestra Carta Fundamental el derecho de los Poderes y de los órganos con autonomía constitucional, a comparecer ante la Cámara de Diputados para defender de manera oportuna y adecuada, su proyecto de presupuesto.

De esta manera, podrán allegar a la Cámara de Diputados los elementos que le permitan tener pleno conocimiento de las necesidades, programas, metas y objetivos de cada uno de esos poderes y órganos del Estado, así como la planeación para el destino de la previsión presupuestaria necesaria para el cumplimiento de sus funciones.



Resulta conveniente que la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se presenten por el titular del Poder Ejecutivo el último día hábil de la primera quincena del mes de septiembre del año anterior al que corresponda el ejercicio fiscal, a fin de que los responsables de las unidades de gasto de los Poderes de la Unión, así como de los órganos con autonomía constitucional, comparezcan dentro del mes siguiente ante la Cámara de Diputados.

Así, las Comisiones de la Cámara de Diputados contarán con un plazo igual para emitir el dictamen correspondiente, lo que permitirá que el Pleno cuente con un plazo de mes y medio para analizar, discutir y aprobar, el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Lo anterior, repercutirá en una adecuada planeación del gasto público, al poder recabar la información necesaria y, por ende, conocer oportunamente los programas, metas y objetivos de quienes ejercerán el Presupuesto de Egresos.

Es indudable que con esta propuesta, la Cámara de Diputados no tendrá, como viene aconteciendo año con año, la presión de aprobar en el último minuto del mes de diciembre, el Presupuesto de Egresos de la Federación.

No es válido que continuemos trabajando con normas que lejos de eficientar la labor legislativa, le pongan obstáculos para distribuir los recursos de la nación. Por ello, no debemos estar a los tiempos que marque ninguna autoridad administrativa en materia presupuestaria, porque es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos.

Con esta nueva programación, aseguramos un trabajo de alto nivel, y con pleno conocimiento de las necesidades de los Poderes de la Unión, así como de los órganos con autonomía constitucional, pues son ellos quienes ejercen la función pública y mejor conocen los problemas que aquejan a los sectores sociales.

Se trata, sin soslayar la autonomía e independencia de los Poderes y órganos del Estado, de atender, acorde con la naturaleza de sus funciones, a sus necesidades reales que, por incidir directamente en la sociedad, su satisfacción no debe sujetarse a meros formulismos en la elaboración de su proyecto de presupuesto y en la distribución de los recursos financieros.

Por estas razones, me permito proponer ante esta soberanía la iniciativa de decreto para reformar el párrafo segundo de 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.- ...



El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el último día hábil de la primera quincena del mes de septiembre del año anterior al que corresponda el ejercicio fiscal. La Cámara de Diputados o la Comisión respectiva, dentro del mes siguiente a la recepción de los proyectos, citará a los representantes que designen cada uno de los Poderes de la Unión, así como los órganos con autonomía constitucional, para que justifiquen sus peticiones presupuestales y expongan lo que a esos poderes u órganos convenga.

Cuando el Presidente electo entre a ejercer el cargo en la fecha señalada en el artículo 83 de esta Constitución, podrá proponer dentro del término de 5 días hábiles, las modificaciones que estime pertinentes al proyecto de presupuesto presentado.

Transitorio

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

Palacio Legislativo, 22 de mayo de 2002.

Diputados: José Manuel del Río Virgen, Sara Castellanos Cortés, Félix Salgado Macedonio, Miguel Bortolini Castillo, Abel Trejo González, Carlos Aceves del Olmo, Jesús de la Rosa Godoy, Jorge Esteban Sandoval Ochoa, Manuel Añorve Baños, Alejandro Zapata Perogordo, José Elías Romero Apis, José Narro Céspedes (rúbricas).

Senadores: José Guillermo Herrera Mendoza, Emilio Gamboa Patrón (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 22 de 2002.)

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 3 de Julio de 2002.

M) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DE CDPPN)

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SOBRE LA APROBACION DE MODIFICACIONES AL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSE MANUEL DEL RIO VIRGEN, DE CDPPN, EN LA SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 3 DE JULIO DE 2002

El que suscribe, diputado José Manuel del Río Virgen, de Convergencia por la Democracia, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los



Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto para reformar el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando dos párrafos a la fracción IV, de ese precepto, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Supremo Poder de la Federación, se ejercerá por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como la organización de dichos poderes y las facultades que a cada uno de ellos le corresponde.

En materia de hacienda pública, los poderes federales ejercen las facultades y obligaciones que les confiere la Constitución, reguladas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros ordenamientos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, es un cálculo previo y aproximado de gastos por realizar en un ejercicio fiscal determinado, y constituye uno de los instrumentos más importantes de equilibrio constitucional, cuya utilización asegura la conservación del sistema democrático. El Presupuesto de Egresos es la expresión de un programa político y una forma de distribuir, a través de la economía del gasto, los recursos públicos.

No obstante su importancia, ha tenido un precario desarrollo constitucional y prueba de ello es que a la fecha se mantiene la separación formal entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

En efecto, si bien el Presupuesto de Egresos no tiene formalmente el carácter de ley, sus modificaciones, cualesquiera que sean, por ser una función de una de las Cámaras del Congreso, son de naturaleza legislativa y tienen, por ende, el calificativo de ley, conforme lo dispone el artículo 126 constitucional.

Ahora bien, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su artículo 15, señala que "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen."

Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se encuentra la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo (facultad esta última concurrente con la Cámara de Senadores a través de la Ley de Ingresos de la Federación), ya que conforme al principio de equilibrio presupuestal, no podrá erogarse más de lo que se autorice captar por concepto de ingresos federales. Asimismo, tiene como facultad revisar la Cuenta Pública del año inmediato anterior, para conocer los resultados de la gestión financiera, así como comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y si se cumplieron los objetivos contenidos en los programas respectivos.

La facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, no puede entenderse limitada sólo a esa función, dado que el ejercicio de dicha facultad comprende todas las acciones necesarias para lograr que se cumplan las metas y programas



señalados en el presupuesto para la debida aplicación del gasto público, porque precisamente ese gasto está dirigido a satisfacer las necesidades sociales en materia de educación, salud, seguridad pública, infraestructura para recursos hidráulicos, comunicaciones y transportes, energía eléctrica y ecología, entre otras.

Así, la mencionada facultad exclusiva no se constriñe a la sola aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, sino que comprende a todos los actos necesarios para cumplir con los propósitos sociales contenidos en dicho presupuesto, pues tales facultades no están constitucionalmente reguladas a favor del Ejecutivo Federal, no obstante que a éste le corresponde dar seguimiento a los objetivos y metas consignados en la normatividad presupuestaria, es decir, en la legislación secundaria.

Para hacer más eficiente esa facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y con el objeto de erigir un nuevo marco institucional que asegure un mayor equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como para lograr un clima de estabilidad y certidumbre, es necesario que expresamente se establezca en la Carta Fundamental, como una facultad exclusiva de dicha Cámara, la aprobación de las propuestas de modificación al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es indispensable sentar bases jurídicas sólidas para reestructurar el diálogo entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, de acuerdo con las facultades constitucionales con que respectivamente cuentan en la formulación, presentación, revisión, aprobación y, en su caso, la modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que para acotar esas posibles diferencias sobre a quién corresponde tal modificación, es necesario reformar el texto de la fracción IV del artículo 74 constitucional, para que expresamente se determine que la autorización de modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación, corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados; es decir, resulta impostergable, en aras de fortalecer el federalismo y la división de poderes, que en materia presupuestal, la Cámara de Diputados sea también el órgano que tenga que analizar, discutir y, en su caso, aprobar cualquier modificación o recorte al Presupuesto de Egresos, a partir de los elementos de convicción que el titular del Poder Ejecutivo, por conducto del secretario de Hacienda y Crédito Público, presente.

Es cierto que pueden existir muchas razones económicas que hagan variables las condiciones previstas en el Presupuesto de Egresos, y que obliguen a un replanteamiento de las previsiones de gasto.

Pero dichos replanteamientos no sólo se vinculan con el Presupuesto de Egresos sino que abarcan también a la Ley de Ingresos, pues no debe olvidarse, como a menudo sucede, que forman un binomio indisoluble: si no hay ingresos no podrá haber gasto; y si no hay presupuesto los ingresos decretados carecerán de sustento y, en nuestro sistema, de constitucionalidad.

Hasta hoy, mediante el propio Decreto de Presupuesto de Egresos (artículo 21) se ha facultado al Ejecutivo Federal para realizar los ajustes necesarios para hacer frente a la disminución de los ingresos derivada de la caída de los ingresos por exportación del petróleo o por la no recaudación, previéndose los procedimientos necesarios para realizar los ajustes.

Sin embargo, dentro del marco de respeto institucional, debe quedar en claro que los ajustes que sean necesarios al Presupuesto de Egresos, deben pasar por la aprobación de la Cámara de Diputados y que, en todo caso, deben justificarse plenamente las causas que motiven esos cambios



y las decisiones adoptadas, porque entrañan una inobservancia de lo dispuesto por el órgano constitucionalmente facultado para definir el destino de los recursos que se obtienen de los contribuyentes; de tal suerte que, por ejemplo, no basta aducir una simple caída o baja en la recaudación para fundar en ella un ajuste al Presupuesto de Egresos, porque ello también podría ser el reflejo de una ineficiencia del aparato recaudador y, consecuentemente, de una responsabilidad directa de su titular.

Si partimos de que constitucionalmente la Ley de Ingresos de la Federación es un acto legislativo, a través del cual se señalan los ingresos de la Federación provenientes de contribuciones, productos, aprovechamientos, así como de aquellos ingresos no tributarios, es de estimar que el órgano que tenga a su cargo la responsabilidad de recaudar dichos recursos, debe acreditar fehacientemente si se están cumpliendo los objetivos de la Ley de Ingresos de la Federación, e informar al Congreso de la Unión para el efecto de que éste proceda, en su caso, a modificar dicha ley, a fin de que en el ámbito de sus atribuciones, la Cámara de Diputados, también proceda a modificar el Presupuesto de Egresos, debiendo, en todo caso, citar a los responsables de las unidades de gasto, para que propongan los programas que deberán modificarse o ajustarse.

Todo lo anterior, nos permitirá seguir avanzando hacia un renovado federalismo y fortalecer el principio de división de poderes.

El Presidente de la República no debe ejercer atribuciones que no le corresponden, ni invadir esferas de competencia del Congreso de la Unión, en cuanto a la Ley de Ingresos de la Federación y, de la Cámara de Diputados, respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que, con independencia de que existan medios legales a través de los cuales pueda remediarse esa injerencia, la vía para evitarla, en lo sucesivo, es la que señala el artículo 135 constitucional, mediante la cual se establezca en la Constitución que los recortes al Presupuesto de Egresos de la Federación, son atribuciones de la Cámara de Diputados y tratándose de modificaciones a la Ley de Ingresos de la Federación, corresponde al Congreso de la Unión.

Lo anterior tiene como propósito dejar en claro que el presupuesto aprobado por el Congreso, no puede ser modificado por el Ejecutivo Federal, por ser una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados.

Además, tiende a lograr que exista certidumbre presupuestal, de modo que los recursos asignados a las dependencias, poderes y órganos, no se vean afectados con disminuciones o recortes al gasto público, si estos no han sido debidamente justificados y autorizados por la Cámara de Diputados.

Al existir certeza en cuanto a la asignación de los recursos presupuestales, existirá una mejor planeación y aplicación del gasto, ya que no se incurrirá en subejercicios.

Para dar claridad y transparencia a los recursos asignados y para el caso de que el órgano legislativo competente determine la reducción del presupuesto por causas graves o extraordinarias, se propone establecer, a nivel constitucional, la obligación de que los poderes y órganos, justifiquen la petición que formulen para modificarlo y, en su caso, sea la Cámara de Diputados, quien deba realizar las modificaciones o ajustes al presupuesto.

Por estas razones, me permito proponer ante esta Soberanía la iniciativa de decreto que adiciona los párrafos octavo y noveno a la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



Artículo 74. ...

I. ...

II. ...

III. (derogada)

IV. .

...

...

Siempre que a juicio del Ejecutivo Federal, existan causas graves o extraordinarias que ameriten la modificación o reducción del Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, corresponderá a ésta, en forma exclusiva, determinar si procede la modificación y, en su caso, el monto en que habrá de operar tal reducción, siempre que se justifiquen fehacientemente las causas que la originen. Cuando se invoque la no recaudación, deberán comprobarse plenamente los motivos de ella; en caso contrario, será causa de responsabilidad.

Las leyes ordinarias determinarán los casos y circunstancias en que se autorice la reducción del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los mecanismos para llevar a cabo esas modificaciones. En casos urgentes o durante los recesos de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal podrá aplicar la reducción o modificación, sin perjuicio de que, tan pronto tenga oportunidad, lo someta a dicha Cámara, para los efectos del párrafo anterior. Desaparecida la causa que motivó la reducción o modificación del Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados, de oficio o a instancia del Ejecutivo Federal, tomará inmediatamente las medidas pertinentes para restablecer su ejercicio en los términos de su aprobación.

Transitorio

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

Palacio Legislativo a 3 de julio de 2002.

Diputados: José Manuel del Río Virgen, Bernardo de la Garza Herrera, Miguel Barbosa Huerta, Carlos Aceves del Olmo, Carlos Ramírez Marín;

Senadores: Natividad González Parás, Jesús Ortega Martínez (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. 3 de julio de 2002.)



CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 29 de Abril de 2003.

N) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DEL PRD)

QUE ADICIONA UNA FRACCION VI AL ARTICULO 73 Y REFORMA Y ADICIONA LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA UNIFICAR EGRESOS E INGRESOS EN UNA SOLA LEY, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MIGUEL BARBOSA HUERTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESION DEL MARTES 29 DE ABRIL DE 2003

El que suscribe, Luis Miguel Barbosa Huerta, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa de decreto, que adiciona una fracción VI al artículo 73 y reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En nuestro sistema normativo, cuatro son las principales facultades en materia hacendaría que otorga actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Poder Legislativo para ejercer el control financiero: aprobación de la Ley de Ingresos, aprobación del Presupuesto de Egresos, revisión del gasto público y contratación de empréstitos.

Sin embargo, en la práctica, el Poder Legislativo nunca ha ejercido con éxito esa facultad de controlar y fiscalizar al Ejecutivo. En una primera etapa del proceso de democratización del país, la instrumentación de una legislación electoral aceptable posibilitó la alternancia en el poder y la formación plural del Congreso. Una segunda etapa, de consolidación, exige normas eficaces para supervisar el diseño y ejercicio del gasto público, de tal manera que las demandas de los electores se transformen en programas y actos de gobierno.

Un proceso de democratización que evada y aplase la redefinición del control financiero y deje intocadas las estructuras para la toma de decisiones y el manejo de los recursos públicos en potestad casi exclusiva del titular del Ejecutivo siempre será un proceso inacabado en la búsqueda de un sano equilibrio de poderes.

Una vez que los procedimientos electorales han posibilitado la realización de elecciones lo necesariamente confiables, la consolidación de la democracia exige una segunda fase, la de perfeccionamiento de los mecanismos de supervisión en el diseño y ejercicio del gasto público, mediante una reforma legislativa que en el caso específico de la materia presupuestaria se oriente fundamentalmente a revisar la naturaleza jurídica del Presupuesto; terminar con la dualidad de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, que atenta contra los principios de universalidad y unidad, para dar a ambos el carácter de ley y, con ello, otorgar al Senado participación en el

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 5 DE FEBRERO DE 1917
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



examen, discusión y aprobación de un solo documento que contenga ambos y aborde simultáneamente el origen y la aplicación de los recursos públicos.

Desde una perspectiva jurídica, el Presupuesto es un mandato del Legislativo al Ejecutivo mediante el que se le marca cuánto y en qué gastar, sentando las bases de la disciplina en la gestión financiera durante el ejercicio de su vigencia. Constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos y la base para la rendición de cuentas ante el Poder Legislativo.

El Presupuesto es uno de los instrumentos fundamentales de la política económica y social del gobierno, es el medio más eficiente para la planificación social y para la implantación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional. Doctrinaria y constitucionalmente tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo.

El marco de interacción entre el ciclo económico y el ciclo presupuestario es un elemento clave para el diseño y la programación de las políticas públicas. El proceso de elaboración del Presupuesto no puede separarse en ningún momento de la política económica general, de todo el programa de política económica y, desde luego, de los acontecimientos que se producen a escala internacional.

En la doctrina, el Presupuesto comprende no sólo los egresos sino también los ingresos. Por ello, autores como Jéze han sostenido que el Presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos, en un solo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos.

En la Enciclopedia jurídica Omeba se define como un documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada periodo fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación. Mientras, Henri Capitant, en su Vocabulario jurídico, sostiene que es un acto mediante el cual se prevé y autorizan respectivamente los recursos y los gastos anuales del Estado o de otros servicios sometidos por las leyes a las mismas normas.

No obstante, en México, por una posición jurídica que se inició en la Constitución de 1824 y que han reiterado nuestras Constituciones posteriores, se ha distinguido entre los gastos, a los que se engloba con el término "Presupuesto de Egresos de la Federación"; y los ingresos o las contribuciones, concretados en lo que se denomina "Ley de Ingresos".

En este orden, con Presupuesto de Egresos de la Federación se designa la suma total de los gastos estimados junto con sus respectivos programas asociados para ser ejercidos a lo largo de cada año fiscal; y, para cubrir estos gastos, el Presupuesto se acompaña por la Ley de Ingresos, que determina los recursos financieros que se derivan de la recaudación tributaria, de la venta de bienes y servicios públicos proporcionados por el gobierno, y por el nivel de endeudamiento público.

Es decir, en nuestro sistema jurídico, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento legalmente vinculante por medio del cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones de gasto a las agencias del Gobierno Federal. Porque, además, conforme a la misma tradición constitucional mexicana, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1874, y el Senado sólo interviene en el examen y en la aprobación de la Ley de Ingresos.



En su artículo 51, la Constitución de 1857 suprimió el Senado y depositó el Poder Legislativo federal en una sola asamblea, llamada "Congreso de la Unión". Al restablecerse el bicameralismo mediante reforma del 13 de noviembre de 1874, la aprobación del Presupuesto de Egresos se reservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y el Senado perdió competencia para participar en el proceso presupuestal.

Aunque censurado y convincentemente rebatido desde su implantación por los máximos doctrinarios del derecho constitucional mexicano, el Constituyente de 1917 confirmó este sistema, que ha permanecido inalterado desde entonces.

La actual dualidad de Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos atenta contra los principios formales de unidad y universalidad que, doctrinariamente, deben regir en materia presupuestaria.

El proceso de revisión, análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación como una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados es un resabio del unicameralismo inicial de la Constitución de 1857, que exige ser revisada de inmediato.

Como sostiene Felipe Tena Ramírez, es incongruente que el Presupuesto de Egresos de la Federación que habrá de regir durante todo un año sea competencia exclusiva de una de las Cámaras y cualquier modificación posterior de dicho Presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tenga que ser obra de las dos Cámaras. Lo principal, como es la aprobación de los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara, mientras que lo accesorio, como la aprobación de gastos posteriores, corresponde a las dos Cámaras.

Contradictorio también resulta imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene injerencia. O que el Congreso de la Unión tenga como una de sus facultades crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 77, fracción XI), y que corresponda sólo a la Cámara de Diputados (al aprobar el Presupuesto) precisar las retribuciones que correspondan a los empleos establecidos por el Congreso.

El Senado de la República se integra con representantes de los estados de la Federación y del Distrito Federal (es el órgano legislativo de federalismo), es innegable su legitimación en la asignación de los recursos federales a los estados miembros, que se determinan al examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos.

En consecuencia, la presente iniciativa considera modificar las disposiciones referentes a la naturaleza jurídica del Presupuesto; unificar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento, que se denominaría "Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República"; y dar a los presupuestos generales del Estado el carácter de ley y, con ello, dar facultad a la Cámara de Senadores en el procedimiento de examen, discusión y aprobación.

La unificación de egresos e ingresos en una sola ley no sólo terminaría con una absurda reminiscencia del unicameralismo sino que, al abordar simultáneamente el origen y la aplicación de los recursos públicos, haría plenamente acorde el Presupuesto de Egresos de la Federación con los principios de unidad y universalidad que, doctrinariamente, rigen en materia presupuestaria. Ello, en forma plena, permitiría vincular expresamente el Presupuesto con las metas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, dándole mayor claridad y transparencia tanto



para efectos de la revisión de la Cuenta Pública como para convertirlo en un instrumento de la eficiencia administrativa y de la efectividad programática.

De esta forma, será posible no sólo propiciar un desarrollo económico sostenido sino contar con elementos para evaluar los avances del plan y los programas. Asimismo, permitiría establecer normas operativas claras para mejorar el control y la distribución del gasto público, al tiempo que se incrementarían los ingresos gubernamentales por concepto de derechos, productos y aprovechamientos. En síntesis, la unificación de la hoy Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento, que se denominaría "Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República", permitiría mejorar simultáneamente el proceso de toma de decisiones y el de rendición de cuentas.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa de decreto, que adiciona una fracción VI al artículo 73 y reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Unico. Se adiciona una fracción VI al artículo 73 y se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a V. ...

VI. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. En la ley constarán todos los ingresos y los egresos fiscales.

VII. a XXX. ...

Artículo 74. ...

I. a III. ...

IV. Revisar la Cuenta Pública del año anterior.

...

...

...

...

...

...

...



V. a VIII. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintiocho días del mes de abril de dos mil tres.

Dip. Luis Miguel Barbosa Huerta (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 29 de 2003.)

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 27 de Agosto de 2003.

Ñ) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DEL PRI)

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 26, 74 Y 126 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA DAR A LA CAMARA DE DIPUTADOS LA FACULTAD DE APROBAR TANTO EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO COMO LOS PROGRAMAS SECTORIALES, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JORGE ALEJANDRO CHAVEZ PRESA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 27 DE AGOSTO DE 2003

Jorge Alejandro Chávez Presa, integrante de grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante esta Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma a los artículos 26, 74 y 126 de la Constitución, con fundamento en la siguiente

Exposición de Motivos

1. Fortalecimiento de la planeación del desarrollo

La planeación del desarrollo es uno de los instrumentos más importantes de las políticas públicas para activar los mecanismos institucionales que permitan atender de manera ordenada y sistemática las prioridades nacionales.



Planear el desarrollo no implica que los tres niveles de gobierno proveerán todos los bienes y servicios que el país requiere ni que para ello el gobierno tiene que ser el propietario de todos los medios de producción. Planear el desarrollo es sinónimo de coordinación de esfuerzos para contribuir a la elevación de los niveles de bienestar de la sociedad en el ámbito que la Constitución y sus leyes señalan al Gobierno Federal.

Los sistemas de planeación del desarrollo varían de un país a otro; en unos casos una parte importante de las actividades productivas se planean centralmente a través del gobierno, como en Cuba, China o Corea del Norte; en otros, el sistema democrático determina el proyecto de país y las prioridades; en este caso se encuentran la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

Los sistemas de planeación de cada país reflejan el grado de participación del gobierno en la economía y son el resultado de la cultura política y del desarrollo de la democracia, es decir, de la forma e intensidad en la que participan sus ciudadanos y representantes. En este sentido, cuando la democracia es eficaz y funcional actúa como un mecanismo para desplazar institucionalmente lo que no sirve o que no proporciona resultados satisfactorios.

La historia ha demostrado que el gobierno, como una organización emanada de la misma sociedad para asegurar los intereses del Estado, se legitima si los niveles de vida mejoran, como resultado de una disponibilidad y distribución de bienes y servicios públicos de alta calidad y bajo costo. Cuando el Estado a través de la planeación gubernamental resuelve los problemas de escasez de recursos, creando las condiciones para una distribución equitativa de la riqueza, la sociedad avanza a un nivel de desarrollo superior. Ocurre también lo contrario cuando la planeación del desarrollo no es eficaz.

Actualmente, la planeación en el orden federal está prevista en la Ley de Planeación, que se publicó en 1983. La ley pretende sistematizar la planeación del país a través de procedimientos vinculados entre sí en el denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática. Este es el marco de referencia de lo que hoy se conoce como proceso presupuestario de los recursos públicos.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática contemple las relaciones que establecen las dependencias y las entidades del sector público federal con la sociedad y con los demás órdenes de gobierno para planear, ejecutar y evaluar la agenda del desarrollo nacional. El Sistema Nacional de Planeación Democrática consta de un proceso de planeación, una estructura institucional y una infraestructura de apoyo.

El proceso de planeación se refiere a las etapas y los mecanismos para conformar el Plan Nacional del Desarrollo (PND); la estructura institucional establece la participación específica de las dependencias y entidades federales, así como la correspondiente a los órdenes de Gobierno Federal y municipal; la infraestructura de apoyo está constituida por los servicios y sistemas de información que permiten elaborar los diagnósticos del desarrollo.

Para efectos de planear el desarrollo del país se toman en consideración la participación de los sectores público, social y privado, en el marco de los principios de la economía mixta que contempla nuestra Constitución. Así, en el PND es un documento fundamentalmente de contenido social, con objetivos concretos, pero no los que fijen los gobernantes en turno, sino los que se apeguen al mandato constitucional del artículo 26, que establece: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución, determinarán los objetivos de la planeación".



Aunque el Sistema Nacional de Planeación Democrática es un proceso coherente entre sí, tiene varias debilidades; la más importante es que fue diseñado para otro contexto político. Cuando se estableció en la Constitución la planeación del desarrollo no se contemplaron mecanismos claros de participación para el Congreso de la Unión, especialmente, para la Cámara de Diputados.

Si bien contempla consultas populares para formular el Plan Nacional de Desarrollo, es el Ejecutivo Federal quien finalmente concentra las decisiones más importantes; ello respondió a la necesidad de legitimar la planeación gubernamental en un ambiente de escasa competencia política y mayoría absoluta de un solo partido en ambas Cámaras del Congreso.

La pluralidad democrática y la competencia política actuales, obligan necesariamente a revisar el sistema en su conjunto, en su relación con las nuevas realidades de la Nación. Una de ellas es que el Ejecutivo Federal ya no ocupa el papel protagónico que solía tener sino que los otros poderes, especialmente el Legislativo, y los demás órdenes de gobierno han venido ganando espacios de participación en la toma de decisiones del país.

Otra debilidad del sistema de planeación es la evidente desarticulación institucional entre el PND y el Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos. En el primer caso, el Congreso de la Unión sólo participa con una opinión, en tanto que en el segundo y tercero, le corresponde su aprobación, o sea, la representación nacional autoriza las consecuencias monetarias de la planeación pero interviene marginalmente en las decisiones que las originan.

No se cuestiona que el PND sea la base de los programas y proyectos gubernamentales pues recoge las aspiraciones y demandas de la sociedad a través de un ejercicio democrático que toma en cuenta la participación de los diversos sectores de la sociedad. Sin embargo, la ejecución de los objetivos del PND se concreta anualmente en los programas y proyectos que aprueba el Congreso de la Unión en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con base en los ingresos que se establezcan en la Ley de Ingresos (LIF).

Si el Congreso de la Unión tuviera una participación más clara en la formulación del PND, se estaría facilitando con ello la aprobación del PEF y la LIF, instrumentos de la planeación que concretan anualmente los objetivos del PND.

Con los cambios que vive nuestro país requerimos fortalecer institucionalmente al Poder Legislativo de manera que sus funciones no se limiten al trámite de aprobación del PND, sino a constituirse en una instancia que coadyuve a la planeación del desarrollo a través de sus facultades legislativas.

En suma, porque es la Cámara de Diputados quien aprueba anualmente el PEF y el Congreso de la Unión fija las contribuciones para cubrirlo, requerimos una participación más activa del Poder Legislativo en la formulación del PND. Al participar en la definición de las prioridades nacionales, se estaría facilitando la suscripción de acuerdos cuando se aprueben las asignaciones presupuestarias a los programas y los proyectos del PEF.

II. Fortalecimiento Institucional de la Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación

El avance democrático ha impactado directamente en el funcionamiento de la Cámara de Diputados. Por una parte ha permitido que el Congreso de la Unión se convierta en un espacio de discusión y reflexión, en donde toda iniciativa o propuesta es realmente examinada y discutida a



profundidad. Y por otra, esta realidad ha provocado que los debates y acuerdos se den en un mayor tiempo. La demora en la aprobación de las iniciativas es una característica propia de las democracias; pero también se entiende que estas demoras pueden tener efectos de incertidumbre ante la sociedad, lo cual no es favorable para ningún sistema político o económico.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, importante instrumento de la planeación del desarrollo que determina el para qué se gasta, quién gasta y en qué se gasta, impacta directamente en la efectividad de las políticas Públicas del Ejecutivo Federal.

La aprobación del PEF tiene por ello consecuencias políticas fundamentales porque con su aprobación el éxito de las políticas públicas depende de las asignaciones presupuestarias.

La elaboración del proyecto del Presupuesto de Egresos es competencia del Ejecutivo Federal. Aunque la Cámara de Diputados representa a la mayoría de la población y a las más diversas preferencias e intereses, tanto económicos como políticos, y el artículo 74, fracción IV, le confiere la exclusividad de su aprobación, no tiene una participación más clara y definida en el proceso de formulación del mismo que la que actualmente prevé el último párrafo del artículo 26 de la Constitución, el cual establece: "En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley".

En adición, la Constitución Política establece plazos desproporcionados para integrar el proyecto de PEF y para su análisis y aprobación, toda vez que el Presidente de la República tiene la posibilidad de entregar el proyecto a más tardar el 15 de noviembre, e incluso con la posibilidad de retrasarlo mediante una prórroga, así como presentar la cuenta pública en los primeros días de junio, con la misma posibilidad de retraso, mientras que la Cámara de Diputados tiene sólo un mes para aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Lo anterior provoca que la Cámara de Diputados no cuente con elementos para aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos y se encuentra siempre bajo la presión del inicio del siguiente ejercicio fiscal. De la misma forma la Entidad Superior de Fiscalización trabaja prorrogando plazos y el informe de la revisión de la misma se refiere al ejercicio de un presupuesto ejercido dos años atrás. Por lo que con esa mecánica es imposible dar seguimiento congruente a la fiscalización, lo que no ocurriría al adelantarse la fecha de entrega de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Por todo ello, se considera que los procedimientos tanto de aprobación del PEF como de revisión de la Cuenta Pública requieren transformarse en cuanto al procedimiento de su presentación por parte del Ejecutivo federal.

El examen del proyecto de Presupuesto de Egresos debe contemplar la posibilidad de que previamente el Ejecutivo federal haya tomado en cuenta las opiniones del Legislativo. Esto permitiría fortalecer plenamente la participación, que ya se da en los hechos, de los legisladores en la concreción de los objetivos del PND en programas y proyectos específicos en el PEF. Así, el Poder Legislativo estaría coadyuvando de forma constructiva e integral las tareas de la planeación del desarrollo.

En el México moderno no hay antecedentes históricos en los que la actividad del Estado se vea paralizada por la ausencia de recursos o la imposibilidad constitucional de ejercerlos, derivadas de la falta de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para un ejercicio fiscal determinado; una situación de tal naturaleza pondría en riesgo la estabilidad



financiera de nuestro país, así como la satisfacción de las necesidades y servicios básicos de la población. Además, repercutiría en los ámbitos estatal, municipal y del Distrito Federal, pues sus presupuestos dependen, en una importante medida, de la asignación de participaciones federales y la determinación de programas derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En efecto, de la interpretación de los mecanismos constitucionales vigentes, si no se aprueba el PEF, únicamente estarían garantizadas las remuneraciones de los servidores públicos federales, en los términos que hubiesen sido aprobadas en el presupuesto anterior o según lo hubiese fijado la ley que estableció el empleo respectivo, según lo establecido en el artículo 75 constitucional.

La redacción de dicho artículo implica que todos aquellos rubros de gasto público federal que no entren en el concepto de "remuneraciones" no podrían ejercerse para el año correspondiente, lo que significaría la incertidumbre de la fecha de pago a los proveedores de bienes y servicios para llevar a cabo los programas de la Administración Pública Federal y, por lo tanto, la paralización del país.

No obstante, visto desde otro ángulo, también podría decirse que si en la historia moderna no se ha ocupado un mecanismo de reconducción, especialmente en los últimos años caracterizados por una Cámara de Diputados plural, es porque no se requiere dicho mecanismo. Las fechas fatales han obligado a los legisladores y al Ejecutivo Federal a llegar a acuerdos, aunque se reconoce que en varias ocasiones con un alto costo para el país.

Sin embargo, estos costos serían aún mayores si se contemplara la reconducción, pues al incluirla como opción, habría incentivos para ejercerla, dejando al país en la incertidumbre. Por ello, al tomar en cuenta las opiniones de los legisladores en la definición de programas y proyectos cuando se formula el proyecto de Presupuesto de Egresos a lo largo del año y estableciéndose la obligación de su aprobación antes de que inicie el ejercicio fiscal, se estaría fomentando una relación constructiva entre poderes que permita a los diputados tener más tiempo para examinar la propuesta del Ejecutivo, concentrarse en lo esencial y evitar la parálisis del país, en adición al fortalecimiento del proceso de planeación.

Asimismo, se considera importante otorgar certidumbre al fisco federal en caso de que se omita la inclusión de alguna contribución prevista por ley en la Ley de Ingresos de la Federación, al no eximir de su pago a los contribuyentes.

III. Institucionalización de la Disciplina y la Responsabilidad Fiscales

El espíritu de la Constitución en el ámbito de las finanzas públicas se basa en principios de responsabilidad y disciplina fiscales. La Constitución, al establecer primero la discusión de los ingresos para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, en la fracción IV del artículo 74, y prever la autorización de empréstitos para proyectos de inversión, en la fracción VII del artículo 73, está determinando un presupuesto equilibrado en el tiempo. La correspondencia entre ingresos y egresos tiene dos repercusiones, una de corto plazo y otra de largo plazo.

En el corto plazo, el equilibrio presupuestario evita que el Gobierno Federal presione demasiado a los mercados financieros, afectando las tasas de interés y con ello el crecimiento económico. En el largo plazo, se evita pasar a las futuras generaciones cargas fiscales desproporcionadas.



No obstante, la Constitución no prevé principios de responsabilidad fiscal tan importantes como la correspondencia que deben guardar las iniciativas de ley que se aprueben por el Congreso de la Unión respecto a los medios económicos que harán posible su cumplimiento. En los últimos años, se han aprobado numerosas modificaciones legales cuya concreción tendrá un fuerte impacto en el gasto público, sin haberse contemplado la fuente de ingresos que permitirá llevarlas a cabo.

La falta de cumplimiento de la ley debilita al Estado de derecho. No podemos continuar incrementando las obligaciones del Estado sin establecer los mecanismos que nos permitan cumplirlas a cabalidad. Asimismo, la ejecución de los programas y proyectos del PEF está sujeta a una gran incertidumbre, porque no se han creado mecanismos que den estabilidad al ejercicio del gasto público. Por ello esta iniciativa propone adicionar dos principios al artículo 126 de la Constitución a fin de fortalecer la administración de las finanzas públicas a través de la elaboración de dictámenes de impacto presupuestario y a través de la creación de fondos y reservas.

Los dictámenes nos permitirán asegurar que toda iniciativa de ley que se someta a votación del Congreso de la Unión tenga establecida la fuente de recursos que permitirá llevarla a cabo, cuando ello lo amerite. Los fondos y las reservas se establecerán para dar relativa estabilidad y continuidad a los programas y proyectos prioritarios cuando los ingresos presupuestarios disminuyan.

IV. Descripción de las Propuestas

Se propone reformar el artículo 26 constitucional para:

- 1.- Relacionar el Sistema de Planeación Democrática con el PEF y con la evaluación del desempeño y de la responsabilidad de los servidores públicos a cargo de su ejecución. Estas normas, que están parcialmente consignadas en la Ley de Planeación, deben completarse y elevarse a rango constitucional.
- 2.- Fijar con claridad que la planeación es un proceso de la sociedad y del Estado mexicanos en su conjunto y no de un sólo órgano de gobierno; por ello se contempla la participación conjunta del Legislativo y del Ejecutivo, forma única de entender su carácter democrático. El Plan es elaborado por el Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Diputados.
- 3.- Establecer los tiempos y mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.
- 4.- Prever las modificaciones que hubieran de hacerse a los programas y al PND dando flexibilidad a los ajustes necesarios, pero acotando éstos dentro de principios rectores.
- 5.- Precisar el contenido de los programas sectoriales que serán verdaderos compromisos de políticas públicas en los respectivos ramos, sujetándolo asimismo al mismo procedimiento de elaboración y aprobación del Plan.

Se propone reformar el artículo 74 constitucional para:

- 1.- Facultar a la Cámara de Diputados para aprobar tanto el PND como los programas sectoriales.
- 2.- Incluir en la revisión de la Cuenta Pública la evaluación del cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas.



3.- Establecer el principio del equilibrio presupuestario de manera que los ingresos cubran cuando menos las erogaciones recurrentes y de la operación gubernamental y sólo en forma excepcional se recurra al endeudamiento.

4.- Contemplar la coordinación del Poder Legislativo en la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la iniciativa de Ley de Ingresos.

5.- Contemplar la colaboración entre el Presidente saliente y el entrante a fin de que el presupuesto del primer año de gobierno contenga ya los criterios y la política propuesta por este último.

6.- Como la aprobación de los ingresos siempre precede a la de los egresos, la Cámara de Diputados, si va a proponer modificaciones, debe exponer el razonamiento de las mismas y respetar el principio del equilibrio presupuestario.

7.- Fortalecer al erario federal al no eximir a los contribuyentes del pago de alguna contribución cuando ésta se omita en la Ley de Ingresos.

Se propone reformar el artículo 126 constitucional para:

1.- Incluir el principio de responsabilidad fiscal para que cuando el Congreso autorice gastos por ley, con posterioridad a la aprobación del Presupuesto de Egresos, señale a su vez la fuente de ingresos respectiva.

2.- Si al final del año el ingreso resulta superior a los gastos, los excedentes sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública y a reservas para contingencias.

Con base en lo anteriormente expuesto, y con el objeto de contribuir al fortalecimiento de las finanzas y la hacienda públicas y en ejercicio de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentamos ante esa H. Soberanía la siguiente:

Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia de Planeación y Presupuesto

Unico.- Se reforman y adicionan los artículos 26, 74 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 26.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

La planeación será democrática y comprenderá el conjunto de acciones necesarias para precisar el diagnóstico de los problemas nacionales, los objetivos por alcanzar y los programas que propicien el logro de los mismos en los términos que determine la ley. Comprende asimismo la asignación de los recursos presupuestarios necesarios para la ejecución de los programas, así como el debido control del gasto público y la evaluación del desempeño de los servidores públicos encargados del cumplimiento de los mismos.



Corresponde al Ejecutivo la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, los cuales deberán incluir las políticas públicas que se requieran para el desarrollo y se deberán someter a la aprobación de la Cámara de Diputados. El Plan Nacional de Desarrollo deberá presentarse a más tardar el día 15 de diciembre del año al de la toma de posesión del Presidente de la República. Los programas sectoriales, iniciando por el Programa de Financiamiento de Desarrollo Nacional, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de la toma de posesión. El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales serán discutidos y deberán aprobarse a más tardar al finalizar el segundo periodo ordinario de sesiones del año siguiente al de la toma de posesión.

El titular del Ejecutivo podrá someter anualmente a la Cámara de Diputados propuestas de modificación al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas cuando las premisas de la planeación cambien, las cuales deberá presentar a más tardar el 31 de marzo de cada año, para discutirse y aprobarse en el segundo periodo de sesiones de ese año legislativo.

El Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se deriven serán obligatorios para la Administración Pública Federal.

Artículo 74.

I. al II. ...

II. bis. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, que someta el Ejecutivo.

III. ...

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones necesarias para cubrirlo en la Ley de Ingresos y procurando el equilibrio presupuestario conforme a lo siguiente:

a) El Ejecutivo federal enviará al Congreso de la Unión los anteproyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos a más tardar el 5 de septiembre de cada año, tomando en cuenta las opiniones que previamente le haga el Congreso de la Unión en los términos que establezca la ley;

b) El Ejecutivo Federal elaborará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales hará llegar a la Cámara a más tardar el 15 de noviembre de cada año, salvo causa de fuerza mayor, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de las mismas;

c) El Ejecutivo federal, en el año en el que termine su encargo deberá elaborar dichas iniciativas en coordinación con el Presidente Efecto, incluyendo las recomendaciones de este último, a efecto de presentarlas a la Cámara en la fecha a que se refiere el inciso anterior. Una vez que el Presidente electo entre a ejercer su encargo podrá presentar a la Cámara, a más tardar el 5 de diciembre siguiente, las modificaciones que considere necesario realizar.

El secretario del despacho correspondiente comparecerá ante la Cámara para dar cuenta de las iniciativas y, en su caso, de las modificaciones a éstas, a más tardar el día 5 de diciembre y sólo a partir de esa fecha procederá la aprobación de las mismas;



d) La Cámara podrá autorizar programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, siempre y cuando se señalen las fuentes de ingresos para cubrirlos en los términos que señale la Ley;

e) La Cámara no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo;

f) En los dictámenes correspondientes se deberá motivar los beneficios que se deriven de las modificaciones propuestas a las iniciativas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Las modificaciones que impliquen incrementos o la creación de nuevas erogaciones, deberán señalar la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, los cuales solamente podrán provenir de fuentes distintas al endeudamiento;

g) La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación deberá ocurrir a más tardar el 31 de diciembre de cada año, y

h) La omisión de contribuciones previstas en ley en la Ley de Ingresos de la Federación no exime a los contribuyentes de su cumplimiento.

IV. bis. Revisar la Cuenta Pública con el objeto de obtener los resultados de la gestión financiera, así como comprobar si se han ajustado a los criterios señalados por la ley y evaluar el cumplimiento de los objetivos y las metas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus 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, en relación con los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados relacionados con las metas alcanzadas, 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 a más tardar el día 15 de marzo del año siguiente. Sólo se podrá ampliar este plazo de presentación, cuando medie solicitud del Ejecutivo por causa de fuerza mayor.

V. a VIII. ...

Artículo 126.

No procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos de la Federación o determinado por ley posterior. En este último caso el Congreso tendrá que señalar la fuente de ingresos para cubrir los gastos que prevea dicha ley.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán contribuir al equilibrio presupuestario. Sólo podrá recurrirse al endeudamiento cuando el exceso de los gastos sobre los ingresos se deba a proyectos de inversión en los términos que señale la Ley.



Si al finalizar el año los ingresos resultan superiores al gasto público, sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para afrontar contingencias. En caso de presentarse durante el año una reducción a los ingresos aprobados los ajustes al gasto público se determinarán con base en lo previsto en la ley.

La ley establecerá las disposiciones específicas para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo.

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, Distrito Federal, a los 25 días del mes de agosto de 2003.

Dip. Jorge Alejandro Presa (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública.)

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 29 de Abril de 2003.

O) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DEL PRD)

QUE ADICIONA EL ARTICULO 72, INCISO J); REFORMA EL ARTICULO 73, FRACCIONES VI Y VII; REFORMA EL ARTICULO 74, FRACCION IV; Y DEROGA EL ARTICULO 75 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA PRESUPUESTARIA, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESION DEL MARTES 9 DE SEPTIEMBRE DE 2003

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que adiciona el artículo 72, inciso j); reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74, fracción IV; y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria, al tenor de la siguiente



Exposición de Motivos

El control financiero, o también denominado poder de la bolsa, constituye el instrumento más eficaz del Legislativo en su relación de equilibrio con el Ejecutivo, para influir en el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implantación y para frenar la corrupción y la mala administración dentro de la gestión gubernamental.

Sobre la base de este poder, que fue el primero que se opuso con éxito a la arbitrariedad de los monarcas, surgió la función legislativa, como compensación al consentimiento que hacían las asambleas a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones.

Con el Estado moderno, el poder de la bolsa se hizo mucho más complejo, los parlamentos han sido dotados de atribuciones de las que depende de manera muy directa la obtención de ingresos para el Estado y la consiguiente asignación de los recursos obtenidos a determinados objetivos.

Empero, el control financiero no se detiene ahí sino que, también con base en él, se ha instaurado una serie de mecanismos para asegurar que la utilización de los recursos presupuestarios se efectúe de acuerdo con las prescripciones aprobadas por el Legislativo, así como dentro del marco que para el efecto han establecido las normas constitucionales y legales.

En nuestro sistema normativo, cuatro son las principales facultades en materia hacendaria que otorga actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Poder Legislativo para ejercer el control financiero: aprobación de la Ley de Ingresos, aprobación del Presupuesto de Egresos, revisión del gasto público y contratación de empréstitos.

No obstante, en la práctica, durante décadas el Poder Legislativo nunca ejerció con éxito esa facultad de controlar y fiscalizar al Ejecutivo. La pertenencia de casi la totalidad de sus integrantes al mismo partido político que el Presidente de la República hizo Legislaturas dóciles y sumisas que aprobaban automáticamente y sin discusión alguna el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos que les enviaban las autoridades hacendarias.

Desde 1997, sin embargo, la relación entre el Congreso y el Presidente de la República se ha modificado sustancialmente, al quedar integrada la Cámara de Diputados de manera plural y no obtener mayoría absoluta ninguno de los grupos parlamentarios representados.

En aquel año, el debate del Presupuesto se prolongó casi un mes y pudo provocar una crisis constitucional, ya que es de sobra conocido que su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y que no existe un mecanismo alterno para el caso de que el Presupuesto hubiera sido rechazado.

De esa manera, la inédita experiencia de gobierno dividido, en el que un partido político tiene el control del Ejecutivo pero pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, ha puesto en evidencia la carencia de normas constitucionales en materia presupuestaria, acordes con el nuevo pluralismo político.

Y de ahí que una verdadera reforma hacendaria integral deba plantear, al mismo tiempo, cambios legales en tres ámbitos: tributario, presupuestal y financiero. Hasta hoy, el debate sobre la reforma hacendaria se ha centrado básicamente en los cambios de la estructura tributaria. Empero, tan importantes como aquéllos deben considerarse las reformas en materia presupuestaria, con objeto



de establecer mecanismos ciertos y estables en el procedimiento de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y evitar así tensiones políticas y la incertidumbre cada año de una posible parálisis de las funciones del Estado.

En ese contexto, la iniciativa que se somete a consideración de esta soberanía propone adicionar el artículo 72, inciso j); reformar el artículo 73, fracciones VI y VII; reformar el artículo 74, fracción IV; y derogar el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para revisar la naturaleza jurídica actual del Presupuesto, con objeto de prohibir de manera expresa cualquier partida secreta; adelantar la fecha de presentación del Presupuesto general del Estado; establecer mecanismos adecuados de solución para el supuesto de que el paquete financiero no sea aprobado por el Legislativo en el plazo constitucional; prohibir expresamente el veto presidencial al Presupuesto general del Estado; y terminar con la dualidad de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, que atenta contra los principios de universalidad y unidad, para dar a ambos el carácter de ley y, con ello, otorgar al Senado participación en el examen, discusión y aprobación de un solo documento que aborde simultáneamente el origen y la aplicación de los recursos públicos.

A) Disposiciones relativas a la naturaleza jurídica del Presupuesto

Desde una perspectiva jurídica, el Presupuesto es un mandato del Legislativo al Ejecutivo mediante el que se le marca cuánto y en qué gastar, sentando las bases de la disciplina en la gestión financiera durante el ejercicio de su vigencia. Constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos y la base para la rendición de cuentas ante el Poder Legislativo.

El Presupuesto es uno de los instrumentos fundamentales de la política económica y social del gobierno. Es el medio más eficiente para la planificación social y para la implantación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional. Doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo.

El marco de interacción entre el ciclo económico y el ciclo presupuestario es un elemento clave para el diseño y la programación de las políticas públicas. El proceso de elaboración del Presupuesto no puede separarse en ningún momento de la política económica general, de todo el programa de política económica y, desde luego, de los acontecimientos que se producen a escala internacional.

En la doctrina, el Presupuesto comprende no sólo los egresos sino, también, los ingresos. Por ello, autores como Jéze han sostenido que el Presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos.

En la Enciclopedia jurídica Omeba se define como "documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada periodo fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación". Mientras, Henri Capitant, en su Vocabulario jurídico, sostiene que es un acto mediante el cual se prevén y autorizan respectivamente los recursos y los gastos anuales del Estado o de otros servicios sometidos por las leyes a las mismas normas.

Sin embargo, en México, por una posición jurídica que se inició en la Constitución de 1824 y que han reiterado nuestras Constituciones posteriores, se ha distinguido entre los gastos a los que se engloban con el término "Presupuesto de Egresos de la Federación", y los ingresos o contribuciones que se concretan en lo que se denomina Ley de Ingresos.



En ese orden, por Presupuesto de Egresos de la Federación se designa la suma total de los gastos estimados, junto con sus respectivos programas asociados para ser ejercidos a lo largo de cada año fiscal. Para cubrir esos gastos, el Presupuesto se acompaña por la Ley de Ingresos, que determina los recursos financieros que se derivan de la recaudación tributaria, de la venta de bienes y servicios públicos proporcionados por el gobierno, y por el nivel de endeudamiento público.

Es decir, en nuestro sistema jurídico el Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento legalmente vinculante por medio del cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones de gasto a las agencias del Gobierno Federal. Porque además, conforme a la misma tradición constitucional mexicana, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1874, y el Senado interviene sólo en el examen y en la aprobación de la Ley de Ingresos.

En el artículo 51, la Constitución de 1857 suprimió el Senado y depositó el Poder Legislativo federal en una sola asamblea, llamada Congreso de la Unión.

Al restablecerse el bicammarismo, mediante reforma del 13 de noviembre de 1874, la aprobación del Presupuesto de Egresos se reservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y el Senado perdió competencia para participar en el proceso presupuestal.

Aunque censurado y convincentemente rebatido desde su implantación por los máximos doctrinarios del derecho constitucional mexicano, el Constituyente de 1917 confirmó este sistema y ha permanecido inalterado desde entonces.

La actual dualidad de Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos atenta contra los principios formales de unidad y universalidad que doctrinariamente deben regir en materia presupuestaria.

El proceso de revisión, análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados es un resabio del unicammarismo inicial de la Constitución de 1857, que exige revisión inmediata.

Como sostiene Felipe Tena Ramírez, es incongruente que el Presupuesto de Egresos de la Federación que habrá de regir durante todo un año sea competencia exclusiva de una de las Cámaras y cualquier modificación posterior de dicho Presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en él, tenga que ser obra de las dos Cámaras.

Lo principal, como la aprobación de los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara, mientras que lo accesorio, como la aprobación de gastos posteriores, corresponde a las dos Cámaras.

También resulta contradictorio imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene injerencia. O que el Congreso de la Unión tenga como una de sus facultades crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 77, fracción XI) y que corresponda sólo a la Cámara de Diputados (al aprobar el Presupuesto) precisar las retribuciones que correspondan a los empleos establecidos por el Congreso.



El Senado de la República se integra con representantes de los estados de la Federación y del Distrito Federal (es el órgano legislativo de federalismo). Es innegable su legitimación en la asignación de los recursos federales a los estados miembros, que se determinan al examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos.

Como consecuencia, la presente iniciativa considera modificar las disposiciones referentes a la naturaleza jurídica del Presupuesto; unificar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento, que se denominaría Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación; dar a los Presupuestos generales del Estado el carácter de ley; y, con ello, dar facultad a la Cámara de Senadores en el procedimiento de examen, discusión y aprobación.

Al efecto, se propone la reforma de la fracción IV del artículo 74 y la derogación del artículo 75 de la Constitución General de la República, para trasladar las distintas disposiciones en materia presupuestaria allí contenidas a las facultades del Congreso, aprovechando los espacios de las fracciones VI (hoy derogada) y VII (que se refiere precisamente a las contribuciones necesarias por cubrir el Presupuesto) del artículo 73.

Las facultades de control presupuestario continuarían contenidas en el ámbito del artículo 74, fracción IV, para seguir siendo competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la representación de la nación que asigna a los miembros de este órgano legislativo el artículo 51.

En tal virtud, examinadas a profundidad para hacerlas acordes con la nueva naturaleza jurídica del Presupuesto General de la Federación, la nueva redacción del artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluiría las siguientes disposiciones en materia presupuestaria:

A.1. Unificación de los ingresos y los egresos en una sola ley

El enfoque que la doctrina actual da al Presupuesto subraya su carácter esencialmente dinámico y flexible, fruto de la plasmación cuantitativa y cualitativa de una triple vertiente instrumental: de política económica, de programación de la actividad pública y de negociación de intereses de agentes con capacidad de representación y toma de decisiones.

La situación de la economía en cada momento condiciona la orientación de la política económica. Recíprocamente, la política económica persigue determinados objetivos que afectarán el desenvolvimiento económico. Cualquier decisión sobre ingresos y gastos públicos tendrá incidencia relevante sobre el conjunto de la economía. Y, correlativamente, la situación económica y los objetivos definidos para la política económica también afectarán la recaudación y la evolución de los gastos.

La moderna labor de presupuestación implica realizar un diagnóstico de la calidad económica y social para detectar los problemas sobre los que la política económica actuará, determinar los objetivos perseguidos: función estabilizadora, función redistributiva, provisión de bienes y servicios, y la concreción de éstos en los programas de gasto; decidir qué medidas deben ser implantadas; y determinar el costo de tales medidas, analizando sus efectos en relación no sólo con los objetivos perseguidos sino también con otros objetivos, variables y medidas que compiten por los mismos recursos.



La Ley General de Presupuesto en todo Estado democrático no debe, pues, limitarse a aprobar los créditos necesarios para la ejecución de los programas de gasto, sino que también debe expresar los recursos con que han de financiarse dichos créditos, en el objetivo de replantear los mecanismos de programación-presupuestación para compatibilizar los planos y programas en la realidad, así como para reorientar el flujo de efectivo de las dependencias a efecto de liberar más recursos para otras acciones fundamentalmente del gobierno.

Empero, además, siendo el resultado de un complejo proceso de negociación en que confluye multiplicidad de intereses de carácter político, social y económico externos, pero también internos a la propia organización administrativa, es contundente que el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos no debe ser obra de una sola de sus Cámaras sino del Congreso General en su conjunto, como máximo órgano de representación nacional.

La unificación de egresos e ingresos en una sola ley no sólo terminaría con una absurda reminiscencia del unicamarismo inicialmente establecido en la Constitución de 1857, que al ser suprimido excluyó al Senado de la aprobación del Presupuesto, sino que al abordar simultáneamente el origen y la aplicación de los recursos públicos, haría plenamente acorde el Presupuesto de la Federación con los principios de unidad y universalidad que doctrinariamente rigen en materia presupuestaria.

Lo anterior, en forma plena, permitiría vincular expresamente el Presupuesto con las metas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, dándole mayor claridad y transparencia tanto para efectos de la revisión de la Cuenta Pública como para convertirlo en un instrumento de la eficiencia administrativa y de la efectividad programática.

Como con absoluta convicción y claridad ha demostrado el ex diputado federal Mauricio Rossell en la obra Congreso y gobernabilidad en México, revisar el formato de presentación del Presupuesto de Egresos permitiría que los legisladores concentren sus decisiones fundamentadas en acuerdos macroeconómicos que permitan sustentar una política económica de Estado con visión de largo plazo, así como en la selección de las operaciones gubernamentales que deban tener apoyos presupuestales.

De esa forma será posible no sólo propiciar un desarrollo económico sostenido, sino contar con elementos para evaluar los avances del plan y los programas. Asimismo, permitiría establecer normas operativas claras para mejorar el control y la distribución del gasto público, al tiempo que se incrementarían los ingresos gubernamentales por concepto de derechos, productos y aprovechamientos.

En síntesis, la unificación de la hoy Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento, que se denominaría Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación, permitiría mejorar simultáneamente el proceso de toma de decisiones y el de rendición de cuentas.

A.2. Fecha de presentación del Presupuesto general del Estado

Como precisa el maestro Elisur Artega Nava, en la Constitución de 1857 el Congreso de la Unión gozaba de un plazo amplio para estudiar, discutir y aprobar el Presupuesto. Debía presentarse el penúltimo día del primer periodo de sesiones, lo que significaba que debería obrar en su poder a mediados de diciembre de cada año. El proyecto pasaba a una comisión de legisladores, nombrada



el mismo día en que la recibía, para su examen y dictamen. Este, junto con el proyecto, debía presentarse en la segunda sesión del segundo periodo ordinario de sesiones, lo que denotaba que debería serlo a principios de abril.

Durante varias décadas, ya vigente la Constitución de 1917, el titular del Ejecutivo hacía llegar a los legisladores los respectivos proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para que los examinaran en plazos verdaderamente ridículos, a veces un par de días, actitud tecnocrática que atentaba contra la soberanía de los órganos legislativos y contribuía a su descrédito.

Pretendiendo remediar la incongruencia, se reformó el párrafo segundo del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo en su redacción actual: "El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos".

No obstante, el plazo actualmente concedido sigue siendo igualmente insuficiente. A partir de que el Ejecutivo federal hace llegar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, el órgano legislativo respectivo cuenta con escasas cuatro semanas para examinar y discutir miles de documentos, para sostener audiencias con las autoridades hacendarias, para desarrollar un dictamen legislativo, para debatir la ley y votarla.

Ese apretado periodo contrasta con las 28 semanas, aproximadamente, que tiene el Ejecutivo para elaborar el anteproyecto de la ley presupuestal con el apoyo de miles de especialistas en todas las áreas presupuestales del Gobierno Federal.

El derecho comparado demuestra que, en los sistemas bicamarales de América Latina, el Poder Legislativo tiene un promedio de 76 días para aprobar el Presupuesto, mientras que los sistemas unicamarales conceden un promedio de 100 días a su Poder Legislativo para examinar y aprobar el Presupuesto.

Como concibe Mauricio Rossell en la obra citada, el mantenimiento de un plazo tan reducido para analizar y aprobar el paquete financiero no sólo no es realista sino que, de hecho, ha vuelto nugatoria la facultad de control presupuestal del Legislativo y se ha constituido en un foco de alerta más en materia de gobernabilidad.

Por ello, es necesario anticipar la fecha en que el Ejecutivo debe presentar el paquete financiero para su discusión a por lo menos 90 días a la fecha límite para su aprobación.

En la iniciativa se propone el 15 de septiembre como fecha límite para que el Ejecutivo federal haga llegar la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, y el Legislativo cuente cuando menos con un lapso de 90 días para su examen, discusión y aprobación, a excepción del año en que el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, en el que podrá hacerlo hasta el 15 de diciembre, como se previene en la redacción actual.

Igualmente, en el texto constitucional reformado se mantendría la posibilidad de ampliar el plazo de presentación de la iniciativa, siempre que medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a



juicio de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, debiendo comparecer en todo caso el secretario de despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

A.3. Prohibición expresa de cualquier partida secreta

La fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales áreas que definen la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en México.

El presidencialismo que ha operado es distinto del sistema presidencial que asienta nuestra Constitución, esencialmente porque no han funcionado los controles constitucionales que el Legislativo puede y debe ejercer sobre el Ejecutivo.

Los últimos gobiernos crearon y desarrollaron una administración pública que, en algunas de sus áreas, fue penetrada desde arriba por la corrupción y el enriquecimiento ilícito, con núcleos burocráticos que manipulan la ley de acuerdo con sus intereses.

La discrecionalidad y la corrupción en el ejercicio de la economía pública llegaron en los años noventa a sus niveles más altos. Durante el "salinismo", el gobierno intervino directamente en la configuración de un nuevo poder financiero, emprendió las privatizaciones sin sujeción a la normatividad de parte fundamental de los activos de la nación y ejerció, a través de los recursos del Ramo 23 y de la partida secreta (entre otros), el equivalente a cerca de 500 mil millones de pesos del Presupuesto, sin control alguno.

El buen ejercicio de mando de un gobierno democrático debe comenzar por una adecuada administración, con respeto irrestricto de la ley, honestidad a toda prueba, transparencia y rendición periódica de cuentas a los ciudadanos y organización eficiente y responsabilidad social.

El nuevo ejercicio republicano de la política debe construirse sobre la base de una administración pública sometida plenamente al derecho, que represente el fin del poder absoluto y unipersonal del Poder Ejecutivo sobre las decisiones de gasto, ingreso y deuda pública y sobre las políticas de estabilización y ajuste.

La ley debe impedir que el ejercicio de la autoridad degenerare en prácticas patrimonialistas.

Por ser fuente de corrupción, descrédito y desconfianza en la Administración Pública Federal, la prohibición expresa en el texto constitucional de cualquier partida secreta en el Presupuesto implicaría un importante paso hacia adelante en la nueva forma de ejercicio republicano del gobierno.

A.4. Reconducción presupuestaria

En las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria existe otro vacío legal: no se determina qué debe observarse en caso de que el Presupuesto no sea aprobado al 1 de enero.

Si acaso el artículo 75 constitucional previene que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.



La ausencia de alguna disposición que prevea una salida en caso de que el Presupuesto no sea aprobado en el plazo constitucional es una situación que podría generar conflictos irresolubles de gobernabilidad y poner en serio riesgo la estabilidad financiera, económica y política de México.

En el derecho constitucional comparado se establecen esencialmente dos mecanismos para garantizar la disponibilidad de un Presupuesto al inicio de cada ejercicio fiscal: uno, vigente en países como Perú, Bolivia y Chile, si el proyecto del Ejecutivo no es aprobado en los plazos que la Constitución establece, de forma automática adquiere fuerza de ley; y el otro, al que se sujetan países como España, Venezuela, Guatemala y Honduras, si el Presupuesto no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

En la presente iniciativa se acoge el sistema de mantener vigente el Presupuesto general del Estado del año anterior hasta en tanto se realice la aprobación del nuevo. Es decir, se decide por una prórroga temporal.

La prórroga de la vigencia del anterior para el caso de que, llegados al inicio del año fiscal no se cuente con un Presupuesto aprobado, evitaría cualquier posibilidad de parálisis del Estado al suspenderse los servicios públicos básicos.

Al permitirse extender la vigencia del Presupuesto del año anterior en caso de no aprobarse el nuevo proyecto dentro del plazo constitucional, se evitaría en los hechos cualquier crisis de gobernabilidad; se contribuiría al fortalecimiento de las facultades de control que en materia presupuestal corresponden a los legisladores, al concederles mayor tiempo para analizar las propuestas y presentar contrapropuestas; y, en la práctica, se haría más eficiente el ejercicio del gasto por parte de las dependencias y las entidades públicas.

Además, ante la posibilidad de prórroga del Presupuesto del año anterior, la presión de la opinión pública apresuraría al Ejecutivo y a legisladores a alcanzar consensos antes de la expiración del plazo constitucional, y el Presupuesto se manifestará como resultado de un auténtico proceso de negociación de todos los sectores sociales del país.

A.5. Periodo extraordinario de sesiones del Congreso para aprobar el Presupuesto general del Estado

En virtud de que sólo se considera la posibilidad de prorrogar temporalmente la vigencia del Presupuesto del año anterior, actualizado el supuesto de que el proyecto no sea aprobado dentro del plazo establecido en la Constitución, de acuerdo con la iniciativa se faculta y obliga a la Comisión Permanente a convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones, que iniciaría el 2 de enero, para examinar, discutir y aprobar la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

B) Prohibición expresa del veto presidencial en materia presupuestaria

Existe consenso absoluto en que la excesiva concentración de poderes públicos y políticos en el titular del Ejecutivo, fundada lo mismo en disposiciones legales que en prácticas metaconstitucionales, en los hechos ha impedido el ejercicio democrático de la función pública y



distorsionado la práctica republicana del equilibrio entre los poderes, constituyéndose en un serio obstáculo para la transición democrática.

Como una de las decisiones políticas fundamentales, en nuestro orden constitucional la idea central de la división de poderes se estructuró en su concepción clásica como un medio para preservar la libertad y evitar el abuso de poder: que el poder detenga al poder, que lo detenga por y para la gobernabilidad y la libertad del ciudadano, a través de la interdependencia, colaboración y coordinación entre los tres poderes públicos.

En la circunstancia política y social actual del país, ya nadie pone en duda que, mediante reformas constitucionales pertinentes, es necesario restaurar ese sentido original del principio de división de poderes, en aras de reforzar el sistema de frenos y contrapesos, para motivar una sana colaboración y coordinación entre los poderes públicos y generar un nuevo arreglo y equilibrio.

Para reforzar el sistema de pesos y contrapesos, deben ser revisados e instaurarse reformas constitucionales a los dos mecanismos principales a través de los cuales el Constituyente del 17 formó la división de poderes y la realización de su interdependencia y colaboración: uno, el que previene la obligada concurrencia de dos poderes públicos en el procedimiento de formación de un acto, para su validez; el otro, el que otorga a uno de los poderes algunas de las facultades que no son peculiares de ese poder sino de alguno de los otros dos.

En el caso específico del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya adición se propone, en sus incisos a), b), c) y j), sanciona el veto como un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, como un acto integrante de la función legislativa, que asocia al Ejecutivo a la responsabilidad en la formación de leyes.

Técnicamente, el Constituyente concibió el veto como una institución de procedencia, de naturaleza suspensiva y alcances muy limitados, para que el Presidente de la República estuviese en condiciones de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieran no haber sido tomados en cuenta al discutirse y aprobarse la respectiva iniciativa durante el proceso legislativo seguido.

Empero, nunca se pensó en instaurar la figura jurídica del veto como un instrumento de carácter absoluto e insuperable que alterara la perfecta división de poderes y entregara al Ejecutivo la parte decisiva en la formación de leyes.

Si bien el poder hegemónico del Presidente de la República y la integración del Congreso de la Unión casi en su totalidad con legisladores de un solo partido político hicieron que, durante décadas, la institución del veto tuviera una realidad meramente teórica, sin efectividad práctica, en la que - como acertadamente apreciaba el doctor Jorge Carpizo- parecía más bien que el Presidente legislaba y el Legislativo ejercía una especie de derecho de veto respecto a los proyectos presidenciales no importantes.

La pluralidad con que hoy están formadas ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a riesgo de distorsionar la naturaleza jurídica de la institución como solo acto de colaboración, exige replantear en forma inmediata los términos y las condiciones de procedencia del veto, por lo que se refiere a la mayoría exigida para superarlo y a los casos en que no procede por disposición constitucional expresa.



Seguir requiriendo el voto aprobatorio de las dos terceras partes del número total de miembros presentes, en las condiciones de pluralidad y correlación de fuerzas que ahora se viven en ambas Cámaras del Congreso, hace prácticamente insuperable el veto, trastocando la institución de un mero acto de colaboración legislativa en instrumento que rompe la perfecta división de poderes, al irrogar al Ejecutivo influencia decisiva en el procedimiento de formación de leyes y anular el poder de decisión de las mayorías parlamentarias.

Por ello, la presente iniciativa pretende adicionar el inciso j) del artículo 72 constitucional para incluir, por su trascendencia, dentro de los casos en que no procede el veto, por disposición constitucional expresa, a la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y a las reformas constitucionales. En cuanto que si actualmente existe criterio casi unánime en nuestros tratadistas de que las reformas constitucionales no pueden ser objeto de veto por tratarse de actos del poder revisor de la Constitución, que es un órgano de jerarquía superior al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo, ubicado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos; y que respecto al Presupuesto de Egresos tampoco procede el veto, por tratarse de un acto emitido por la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades exclusivas. Esto, en aplicación de la regla general que se desprende del mismo artículo 72, que sólo hace pertinente el veto respecto de actos del Congreso de la Unión en el desahogo de sus facultades legislativas, pero no respecto a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

La unificación de la hoy Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento, que se denominaría Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación, daría al Presupuesto general del Estado el carácter de acto del Congreso de la Unión y haría legalmente procedente el veto presidencial en su contra.

Su efecto suspensivo hace inaceptables las graves consecuencias que en la estabilidad política y económica del país ocasionaría la interposición de un veto presidencial contra la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Sólo es cuestión de imaginar las instituciones de la República sin autorización para realizar gastos de inversión a consecuencia de la promoción de un veto.

Resulta apremiante, por tanto, adicionar la norma de nuestra Carta Magna para impedir una interpretación subjetiva del Presidente de la República en turno en tan trascendentes materias, e incluir entre los casos en que no procede el veto presidencial por disposición constitucional expresa a la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y a las reformas constitucionales.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 72, inciso j); reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74, fracción IV; y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria

Unico. Se adiciona el artículo 72, inciso j); se reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; se reforma el artículo 74, fracción IV, y se deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



Artículo 72. ...

a) a i) ...

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las reformas constitucionales, a Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación, a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad para:

I. a V. ...

VI. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación. En la ley constarán todos los ingresos y los egresos fiscales.

El Ejecutivo federal hará llegar al Congreso, a través de la Cámara de Diputados, la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de septiembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de la misma.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio del Congreso o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Está prohibido establecer cualquier partida secreta en la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación.

Si la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, se considerará automáticamente prorrogada la del ejercicio anterior hasta la aprobación de la nueva ley.

Cuando la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, la Comisión Permanente deberá convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el día 2 de enero, a efecto de aprobar la ley.

VII. El Congreso, al aprobar la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en la ley anterior o en la ley que estableció el empleo.

VIII. a XXX. ...

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



I. a III. ...

IV. Revisar la Cuenta Pública del año anterior.

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 cumplido 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 Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación 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 del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. a VIII. ...

Artículo 75. Se deroga.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los nueve días del mes de septiembre de dos mil tres.

Dip. Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. En tanto se designe la Comisión, consérvase en la Dirección General de Proceso Legislativo. Septiembre 9 de 2003.)

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 6 de Noviembre de 2003.

P) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DE CDPPN)



QUE REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON LA FINALIDAD DE FORTALECER LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DE EXAMINAR, DISCUTIR, MODIFICAR Y, EN SU CASO, APROBAR LAS REFORMAS QUE SE PROPONGAN AL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JUAN FERNANDO PERDOMO BUENO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESION DEL JUEVES 6 DE NOVIEMBRE DE 2003

El suscrito, diputado federal a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario de Convergencia, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Dentro del constitucionalismo moderno es común establecer como principio general dentro de las Constituciones la división de poderes; los antecedentes de este principio lo encontramos con Aristóteles, sin embargo no fue sino a partir de la propuesta realizada por Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, que el principio de la división de poderes se difundió y adquirió el carácter de dogma constitucional, con contenido político.

Todas las Constituciones que tuvo nuestro país han tomado como base la teoría de Montesquieu, nuestra Ley Suprema vigente establece en el artículo 49 el principio de división de poderes, cito:

"Artículo 49: El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar."

La formula de la división de ejercicio del poder consagrado en este artículo tiene cuatro objetivos principales: atribuir preferentemente una función a uno de los tres poderes constituidos, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar de ella; permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen entre sí; establecer la colaboración o cooperación que perfeccione un acto jurídico; y señalar mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la acción de los otros.

Con base en estas consideraciones, queda claro que los órganos del poder sólo deben de actuar conforme a las facultades expresas que la Constitución y las leyes secundarias les señalen, y que la ampliación de esas facultades mediante interpretación extensiva de la norma contraviene postulados centrales del Estado de derecho: el principio de legalidad y de seguridad jurídica.



En materia hacendaria, los poderes constituidos federales ejercen las facultades que la Constitución les otorga, así como las contenidas en la Ley de Ingresos; el Presupuesto de Egresos de la Federación; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley de Planeación, entre otras. No obstante de la importancia que reviste esta materia para el desarrollo del país y del sistema democrático, su normatividad ha tenido un precario desarrollo constitucional y legal, adoleciendo de claridad y eficacia, prueba de ello es el hecho de la separación formal entre los ingresos y los egresos, toda vez que en la mayoría de las definiciones de la voz presupuesto se incluyen egresos e ingresos estatales, de ahí que estas no sean adaptables de manera automática para nuestro sistema.

Sin embargo, a pesar de las disposiciones constitucionales y la doctrina jurídica en materia hacendaria y presupuestal, existe un vacío legal que afecta el gasto público, en virtud de la invasión de competencias del Ejecutivo federal al Legislativo por lagunas en la ley que han contribuido a que el primero, de manera unilateral, recorte o modifique el presupuesto, olvidándose del interés social y del decreto que la Cámara de Diputados, como representante y defensora de los intereses de la nación emite.

Este tipo de vicio derivados del exceso del poder, deberían 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 nación y a las más diversas preferencias e intereses económicos y políticos.

El Presupuesto es uno de los instrumentos fundamentales de la política económica y social del gobierno, es el medio más eficiente para la planificación social y para la implementación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional. En el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Presupuesto de Egresos de la Federación se señala lo siguiente:

El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, 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 a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

En este orden de ideas, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto del Poder Legislativo que realiza la Cámara de Diputados en ejercicio de su facultad exclusiva establecida en la fracción IV del artículo 74 constitucional para examinarlo, discutirlo y aprobarlo, previa aprobación de las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo; el Ejecutivo federal colabora en este acto a través de la iniciativa que presenta y la ejecución que realiza del mismo, en virtud del decreto que los representantes de la nación emiten en uso de sus facultades, pudiendo sólo erogar las cantidades que le hayan sido autorizadas mediante el presupuesto y de conformidad al mismo.

Desde una perspectiva jurídica, el Presupuesto es un mandato del Legislativo al Ejecutivo mediante el que se le marca cuánto y en qué gastar, sentando las bases de la disciplina en la gestión financiera durante el ejercicio de su vigencia; asimismo, constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos y la base para la rendición de cuentas ante el Poder Legislativo.



En este sentido, en Convergencia consideramos que 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 así como de sus modificaciones.

Ahora bien, desde un punto de vista formal y orgánico, el presupuesto es un acto legislativo, porque sigue el procedimiento de cualquier ley, en el que sólo intervienen una de las dos cámaras del Congreso, por lo que tiene la característica de decreto, es indebida la delegación de facultades que suele hacerse para que el Presidente de la República o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifiquen el presupuesto, pues ello es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, pues aquel no puede constitucionalmente traspasar esta potestad.

Es cierto que pueden existir muchas razones económicas que hagan variable las condiciones previstas en el decreto de Presupuesto de Egresos, que obliguen de inmediato al replanteamiento del gasto, y que en el propio presupuesto se establezcan los mecanismos para realizar los ajustes; sin embargo, dentro del marco de respeto institucional, debe quedar en claro que los ajustes que sean necesarios al Presupuesto de Egresos deben pasar por la aprobación de la Cámara de Diputados y que, en todo caso, deben justificarse plenamente las causas que motiven esos cambios y las decisiones adoptadas, porque entrañan una inobservancia de lo dispuesto por el órgano constitucionalmente facultado para definir el destino de los recursos que se obtienen de los contribuyentes; de tal suerte que, por ejemplo, no basta aducir una simple caída o baja en la recaudación para fundar en ella un ajuste al Presupuesto de Egresos, porque ello también podría ser el reflejo de una ineficiencia del aparato recaudador y, consecuentemente, de una responsabilidad directa de su titular:

Sobre el particular propongo que se adicione un párrafo octavo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de acotar la facultad discrecional con la que cuenta actualmente el Ejecutivo federal de autorizar las adecuaciones presupuestales a los diferentes programas, en virtud de que el decreto de Presupuesto ya fue aprobado previamente por la Cámara de Diputados. Lo que permitirá que se cumplan todas las metas y programas señalados en el decreto inicial para la satisfacción de las necesidades sociales, en aras de fortalecer el federalismo y la división de poderes en materia presupuestal.

De aprobarse esta reforma se fortalecería la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados respecto de la dirección del gasto público, ya que permitir observaciones del Ejecutivo o proporcionar facultades excesivas de modificación por sí mismo de las disposiciones presupuestales al ejecutarlas, desvirtúa el régimen de facultades exclusivas del proceso presupuestario y, en consecuencia, el principio de división de poderes.

Reforzando tales consideraciones, nuestra Ley Suprema establece en el inciso f) del artículo 72 que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o de decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación; en consecuencia la propia Constitución federal, faculta al Poder Legislativo para que realice todo el procedimiento legislativo previsto en la Carta Magna y en las leyes secundarias para la reforma de cualquier decreto, es decir, debe respetarse el mismo procedimiento que se ha seguido para su creación; por lo que se considera necesario subsanar el vacío jurídico que existe tratándose de modificaciones al decreto de Presupuesto de Egresos.

En ese orden de ideas, se propone que el Ejecutivo federal deberá presentar a la Cámara de Diputados para su discusión y, en su caso, aprobación a los montos presupuestales, cuando estos



representen individualmente una variación mayor del 10% en alguno de los ramos que comprende el presupuesto o cuando represente un monto mayor al 1% del gasto programable; exceptuando dicha obligatoriedad cuando existan situaciones de emergencias provocadas por desastres naturales, plagas, epidemias o cuando se trate de alguna situación de emergencia que afecte total o parcialmente el territorio nacional.

Por otro lado en virtud de que el pleno de la Cámara de Diputados solo funciona como cuerpo colegiado durante los dos periodos ordinarios de sesiones, propongo que durante los recesos de ésta y en caso de existir un evento económico que hagan impostergables la reducción o la modificación al Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo realice los ajustes correspondientes, con la obligación de hacer llegar el primer día hábil en que se reúna la Cámara un documento pormenorizado en que explique las causas que lo originaron y las modificaciones hechas, a efecto de que los diputados lo analicen y las aprueben en su caso, tomando las medidas pertinentes para establecer su ejercicio en los términos que se aprobó.

Compañeras y compañeros legisladores:

El avance democrático de México requiere de poderes constituidos autónomos provistos de las facultades necesarias para poder llevar a cabo una eficiente y equilibrada conducción del poder. Resulta evidente que una verdadera y real división de poderes y de facultades, así como el respeto irrestricto de nuestra Ley Suprema; es necesaria para el desempeño eficaz de la misión que cada uno de los tres poderes de la Unión tienen como responsabilidad.

Hoy más que nunca, la nación mexicana reclama un Poder Legislativo fortalecido y comprometido con el interés supremo de la nación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa como proyecto de decreto que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo Unico: Se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

I. a III. ...

IV. ...

...

...

...

...

...



...

Siempre que, a juicio del Ejecutivo federal, existan causas graves o extraordinarias que ameriten la modificación o reducción del Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, corresponderá a ésta, en forma exclusiva, determinar si procede la modificación y, en su caso, el monto en que habrá de operar tal reducción, siempre que se justifiquen fehacientemente las causas que la originen. Cuando se invoque la no recaudación, deberán comprobarse plenamente los motivos de ella; en caso contrario, será causa de responsabilidad.

Corresponderá a la Cámara de Diputados aprobar las adecuaciones que el Ejecutivo federal pretenda llevar a cabo al decreto de Presupuesto cuando éstas representen individualmente una variación mayor del 10% en alguno de los ramos que comprende el presupuesto o cuando represente un monto mayor al 1% del gasto programable; exceptuando dicha obligatoriedad cuando existan situaciones de emergencias provocadas por desastres naturales, plagas, epidemias o cuando se trate de alguna situación de emergencia que afecte total o parcialmente el territorio nacional.

Transitorios

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

Artículo Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro el día 6 de noviembre de 2003.

Diputados: Jesús González Schmal, Luis Maldonado Venegas, Juan Fernando Perdomo Bueno, Enrique Ariel Escalante Arceo, Alberto Jiménez Merino, Carlos Blackaller Ayala, Luis Felipe Madrigal Hernández, Francisco Javier Salazar Díez de Sollano, Tomás Antonio Trueba Gracián, René Arce Islas, Víctor Manuel Camacho Solís, Luis Eduardo Espinoza Pérez, Manuel Velasco Coello, Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Alejandro González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, y Joel Padilla Peña (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Noviembre 6 de 2003).

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS
México, D.F., a 9 de Diciembre de 2003.
Q) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DE PAN)



QUE DEROGA LOS PARRAFOS SEGUNDO, TERCERO, SEPTIMO Y OCTAVO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74; ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO A LA FRACCION IV DEL ARTICULO 78; REFORMA EL PRIMER PARRAFO DE LA FRACCION II DEL ARTICULO 79; ASI COMO ADICIONA LAS FRACCIONES XX Y XXV DEL ARTICULO 89, TODAS ESTAS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER CASTELO PARADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos diputados federales, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional ante la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la iniciativa con proyecto de decreto para derogar los párrafos segundo, tercero, séptimo y octavo de la fracción IV del artículo 74; adicionar un segundo párrafo a la fracción IV del artículo 78; modificar el primer párrafo de la fracción II del artículo 79, así como adicionar en el artículo 89 las fracciones XX a la XXV, todas estas modificaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de actualizar el marco jurídico en materia presupuestaria y de Cuenta Pública, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La separación de poderes es la nueva realidad en el ejercicio del supremo poder de la Federación.

El Partido Acción Nacional en sus plataformas políticas, y por conducto de sus Legisladores, ha sustentado a través del tiempo la necesidad de otorgar al Poder Legislativo, los elementos que le permitan cumplir de mejor manera con sus responsabilidades, en la determinación de las contribuciones que se requieren para financiar las crecientes demandas de la población, teniendo en cuenta, que el régimen fiscal debe promover la inversión y ayudar a la generación de empleos, así como vincularse con un adecuado sistema presupuestario, que asigne de manera eficiente el gasto por medio de diversos programas y proyectos. Es la alta trascendencia que ambas tareas implican para el futuro del país, la razón que sustenta esta iniciativa.

El Poder Legislativo representado por las dos cámaras del Congreso de la Unión, requiere de mayor tiempo para cumplir con sus obligaciones constitucionales de examinar, discutir y aprobar anualmente la iniciativa de Ley de Ingresos y, en el caso específico de la Cámara de Diputados, para aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; por ello, se propone anticipar a octubre 15, la entrega del Paquete Económico de parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados en aquellos años donde no se presenta cambio de Administración.

La necesidad de los legisladores de contar con más tiempo para cumplir con la anterior obligación constitucional, es todavía mayor en los años en que cambia el presidente de la República; Al respecto, hoy en día sólo cuenta el Congreso de la Unión con 15 días para desempeñar dicha tarea, al recibirse el Paquete Económico hasta el 15 de diciembre. Para estos casos, en la presente iniciativa se propone como fecha límite para su aprobación el 28 de febrero, lo cual hará que se disponga del tiempo necesario para examinar, discutir y aprobar en mejores términos la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.



Una solicitud de muchos años, ha sido la de resolver la eventualidad de que inicie un ejercicio fiscal y no se hubieren aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, o quedase pendiente éste último. Con el objeto de darle seguridad y certidumbre a todos los sectores del país y no generar inestabilidad política que afecte las expectativas en los mercados financieros nacionales e internacionales, se propone un esquema de reconducción presupuestaria que permita continuar la labor del Gobierno Federal y de los Gobiernos Locales y Municipales.

En los años en que no hay cambio de administración en el Ejecutivo Federal, la propuesta consiste en aprobar por un lapso de tiempo que abarcaría desde el primer día del nuevo ejercicio fiscal hasta el 15 de enero, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos que estuvo vigente para el año inmediato anterior, con las actualizaciones y ajustes que por razones legales o económicas se deban considerar. Con esto, la fecha del 15 de enero sería el límite para que el Congreso o en su caso la Cámara de Diputados, aprobaran los correspondientes documentos para el nuevo ejercicio fiscal.

En los casos de inicio de una nueva administración, se propone mantener la fecha vigente del 15 de diciembre para la entrega del Paquete Económico que incluye, Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, en estos casos también se aplicará el mecanismo de reconducción señalado, pero el Congreso tendrá como fecha límite para la aprobación del nuevo Paquete Económico, hasta el 28 de febrero. Con esto se lograría dar certidumbre económica; y desde el punto de vista político, se dispondría del tiempo necesario para resolver aquellos casos en los que se presentase incertidumbre por posibles cuestionamientos en los resultados electorales.

Al establecer nuevos plazos para la aprobación de la Ley de Ingresos y/o del Presupuesto de Egresos de la Federación, a través del mecanismo de reconducción, se propone obligar a la Comisión Permanente a convocar a un período extraordinario al Congreso General o únicamente a la H. Cámara de Diputados en los casos en que no se hubiere aprobado la Ley de Ingresos y/o el Presupuesto de Egresos antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal, con el fin único de discutir y aprobar dichos documentos. En los años de inicio de una nueva administración, se convocará en la primera sesión de la Comisión Permanente del mes de febrero; de no ser este el caso, la convocatoria ocurrirá en la primera sesión del mes de enero.

Una vez culminados los tiempos propuestos en el mecanismo de reconducción presupuestaria para ambas situaciones y no se hubieren aprobado los documentos, se plantea se apruebe el Paquete Económico originalmente enviado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, o a la H. Cámara de Diputados en particular para el caso del Presupuesto de Egresos.

Otra limitación de nuestro actual marco jurídico en materia presupuestaria es, que no se permite comprometer recursos más allá del ejercicio fiscal correspondiente al presupuesto anual que se autoriza, pero la realidad nos muestra que eso no se respeta; el endeudamiento a largo plazo, los Pidiregas, son casos donde se crea la obligación de destinar recursos de presupuestos futuros para hacerles frente.

Para homologar nuestro marco jurídico en materia presupuestaria al de muchos países de avanzada en este tema, donde una de sus características consiste en planear presupuestos con visión de mediano y largo plazo, se propone autorizar en el presupuesto anual de egresos la posibilidad de contraer compromisos multianuales. Para esto, se plantea adicionar en la Constitución Política de



nuestro país, una fracción al artículo 89, que autorice el comprometer recursos para programas de inversión y proyectos de infraestructura, que abarquen varios ejercicios fiscales.

Así como se propone ampliar el tiempo para examinar, discutir y aprobar el Paquete Económico y en particular el Presupuesto de Egresos de la Federación, también se reconoce el requerimiento de mayor tiempo para estudiar la Cuenta Pública anual, por lo que también se propone que el Ejecutivo Federal anticipe al 15 de marzo la presentación del documento de Cuenta Pública anual ante la Cámara de Diputados. De igual forma se establece que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deba entregar su informe con los resultados de la revisión, a más tardar el 15 de octubre.

Por otro lado, tras haberse aprobado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, resulta contrario a la misma que en el Presupuesto de Egresos se permitan partidas secretas; por lo que proponemos se elimine esta posibilidad.

Proponemos también pasar al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enuncia las facultades y obligaciones del Presidente de la República, la obligación referente a la entrega del Paquete Económico y la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados. Actualmente se encuentran dichas obligaciones en el artículo 74, el cual contiene las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Para responder a esta nueva realidad nacional, y lograr todo lo propuesto, presentamos ante esta Soberanía, la siguiente:

Iniciativa con Proyecto de Decreto

Artículo Primero.- Se reforman los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo Segundo.- Se derogan los párrafos segundo, tercero, séptimo y octavo de la fracción IV del artículo 74;

Artículo Tercero.- Se adicionan, en el artículo 78, un segundo párrafo a la fracción IV y en el artículo 89, las fracciones XX a la XXV; se recorre la actual fracción XX para constituirse en la nueva fracción XXV.

Artículo Cuarto.- Se modifica el primer párrafo de la fracción II del artículo 79.

Artículo 74. .

I. .

II. .

III. .

IV. .

Derogada



Derogada

.

.

Derogada

Derogada

Artículo 78. .

.

I. .

II. .

III. .

IV. .

Convocar al Congreso de la Unión y/o a la H. Cámara de Diputados, a un periodo extraordinario, en la primera sesión del mes de febrero en los años de inicio de una nueva administración, para la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y en la primera sesión del mes de enero, en los casos en que no se hubiere aprobado alguno de los documentos del Paquete Económico durante el plazo establecido y que no corresponda a un año de inicio de una nueva administración en el Ejecutivo Federal.

V. .

VI. .

VII. .

VIII. .

Artículo 79. .

.

I. ...

.

.



II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de Octubre del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

.

III. .

IV. .

...

...

...

...

Artículo 89. ...

I. a XVI. ...

XVII Derogada

XVIII. ...

XIX Derogada

XX. Entregar a la H. Cámara de Diputados el Paquete Económico que comprende los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el 15 de octubre, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente, a dar cuenta del mismo. En el caso del primer año de una nueva administración, se presentará el Paquete Económico a más tardar el 15 de diciembre para ser aprobado por el Congreso de la Unión a más tardar el 28 de febrero del siguiente año.

XXI. Si iniciado un ejercicio fiscal que no corresponda a una nueva administración en el Ejecutivo Federal y no se hubieran aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes, entrarán en vigor desde el primer día del nuevo ejercicio fiscal hasta el 15 de enero del mismo, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior con las actualizaciones y ajustes que por razones legales y económicas deban considerarse.

El 15 de enero será la fecha límite para que el Congreso y/o la H. Cámara de Diputados aprueben la Ley de Ingresos y/o el Presupuesto de Egresos para el nuevo ejercicio fiscal.



Si concluida la fecha límite no se hubieren aprobado los documentos del Paquete Económico, quedarán aprobados los presentados por el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados para el nuevo ejercicio fiscal correspondiente.

XXII. El Presupuesto de Egresos de la Federación podrá contemplar Programas de Inversión y Proyectos de Infraestructura, que abarquen varios ejercicios fiscales. Para estos casos, habrá la obligación en los años futuros, de incluir y autorizar en los Presupuestos de Egresos, los recursos necesarios para cumplir con esos compromisos.

XXIII. El Ejecutivo Federal hará llegar a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del año anterior, a más tardar el 15 de marzo.

XXIV. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación del Paquete Económico, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente, a informar de las razones que lo motiven.

XXV.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, 3 de diciembre de 2003.

Diputados: Javier Castelo Parada, Juan Molinar Horcasitas, Miguel Angel Toscano Velasco, José Guadalupe Osuna Millán, Gustavo E. Madero Muñoz, Rafael Sánchez Pérez (rúbricas).

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 30 de Marzo de 2004.

R) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DE PRI)

QUE REFORMA LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA PRECISAR LOS ALCANCES DE LA LABOR DE LA CAMARA DE DIPUTADOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, ADELANTAR LA FECHA DE PRESENTACION DE ESTE Y FIJAR UNA FECHA LIMITE PARA SU APROBACION, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ANTONIO RAMIREZ PINEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI



Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente Iniciativa de Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de precisar los alcances de la participación del Poder Legislativo en el proceso presupuestario y modificar el plazo para la presentación del proyecto de presupuesto y la aprobación del mismo, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

En un sistema democrático, el contrapeso ejercido al Ejecutivo por el Congreso y específicamente por la Cámara de Diputados en un tema como el que es objeto de la presente Iniciativa, resulta fundamental. Ello requiere de la participación activa de los legisladores en el proceso de estudio, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y en la revisión de la Cuenta Pública.

Esto tiene mayor relevancia en un proceso democrático, como el que actualmente se vive en México, en el cual el Congreso ha adquirido una mayor autonomía e independencia y en que en la composición legislativa, ningún Partido detenta la mayoría.

Uno debe ser el objetivo principal que debe perseguirse en la responsabilidad legislativa que tenemos y que es materia de esta Iniciativa: vigilar el uso adecuado y óptimo de los recursos públicos. Es por ello que en la elaboración de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, herramienta fundamental en la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento rector de la actuación gubernamental, es muy conveniente la estrecha comunicación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el ámbito de su responsabilidad.

Por décadas el Congreso de la Unión ha sido marginado del proceso de elaboración de las políticas públicas, cuyo principal instrumento de participación y vinculación es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, no debe verse al Congreso de la Unión sólo como una instancia para la aprobación de las propuestas del Ejecutivo. El Congreso es la expresión de la Soberanía Nacional, en donde por voluntad del Pueblo se encuentran representadas todas las corrientes de la vida nacional. En tal sentido, su voz debe ser escuchada, ya que conlleva las demandas, inquietudes y reclamos más sentidos de la ciudadanía. Ello a su vez requiere de tiempo para un análisis profundo de las iniciativas planteadas y de sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida nacional. Para eso estimamos necesario adecuar el marco jurídico vigente, que no incentiva una adecuada comunicación del Legislativo con el Ejecutivo en el proceso presupuestario.

En dicho proceso sobresale, como uno de los principales obstáculos, el plazo con el que cuenta la Cámara de Diputados para estudiar, discutir y aprobar el Presupuesto, que es producto del plazo máximo del Ejecutivo para la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la consideración del Legislativo. Destacan varios aspectos:

1. La Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos se presentan a consideración del Legislativo, no solo para su aprobación, sino para su estudio, discusión y eventual aprobación, proceso en el cual será normal el surgimiento de diferencias que será necesario



conciliar con una clara y sólida argumentación, con retroalimentación de las partes y bajo un espíritu de amplia colaboración, en beneficio del interés nacional.

2. Lo anterior implica que se requiere del tiempo suficiente para examinar la documentación que sustenta las Iniciativas presentadas. Con el plazo actual de 30 días (el mas bajo en comparación a los que ejercen otros países latinoamericanos) en que dichas iniciativas son entregadas un mes antes del cierre del primer período ordinario de sesiones del año legislativo, no existe el tiempo suficiente para su adecuado examen y discusión. Un mes de estudio, en un tema tan importante como el que nos ocupa, es muy poco tiempo.

3. La cercanía del proceso presupuestario, del término del período de sesiones ordinarias y del propio ejercicio fiscal, genera un alto grado de incertidumbre que afecta el desarrollo de las diversas variables económicas, causando volatilidad en el tipo de cambio y en la tasa de interés, en buena medida por la percepción generada en los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, en el desenvolvimiento de la economía. Estos desequilibrios presionan aún más el desempeño de la misma.

Este fenómeno se ha observado en distintas ocasiones y fue evidente hacia finales del año anterior, por la incertidumbre generada en cuanto a la aprobación del presupuesto en el período normal de sesiones del H. Congreso de la Unión.

Por lo anterior, es necesario y más aún en el contexto de una economía globalizada brindar mayor certidumbre a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, a fin de que puedan planear sus inversiones.

En síntesis, de la experiencia en el proceso de estudio, discusión y aprobación del presupuesto, se deriva que el tiempo es insuficiente para un examen adecuado, que no se vinculan adecuadamente el examen y la discusión de los resultados presentados en el Informe de Gobierno con el examen y discusión presupuestarias, que existen presiones políticas y económicas por la cercanía del término del ejercicio fiscal y que una eventual falta de aprobación del mismo en el período ordinario de sesiones, genera incertidumbre que afecta al sistema económico y financiero.

En tal sentido, se hace necesario modificar las fechas de presentación de las Iniciativas de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a esta Soberanía, así como determinar una fecha límite para su aprobación, lejos del inicio del siguiente ejercicio fiscal, buscando con ello ampliar los tiempos de examen y discusión de las mismas, de tal forma que en un contexto de amplia comunicación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se alcance su aprobación, su publicación y el inicio de su ejercicio en forma oportuna, en beneficio de los intereses nacionales. Asimismo, se facilitaría la vinculación del examen relativo a los resultados obtenidos por el Gobierno Federal, con el examen y discusión del Presupuesto del siguiente ejercicio.

Debe considerarse que las autoridades hacendarias han mencionado la dificultad de adelantar la fecha de presentación, debido a que un anticipo en los tiempos provocaría que las proyecciones de las distintas variables macroeconómicas que inciden en el Presupuesto fueran menos precisas. Sin embargo, ante ello, deben considerarse, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Es necesario que el Gobierno Federal realice proyecciones de ingreso - gasto bajo escenarios de largo plazo, es decir, multianuales y que los mismos se ajusten anualmente de acuerdo a las condiciones económicas internas y externas.



2. Los escenarios anteriores, deberán responder al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y en los diversos Programas Sectoriales.

3. Dichos escenarios permitirían dimensionar las necesidades de recursos a mediano y largo plazo y sobre esta base establecer las medidas de política económica y financiera a seguir, particularmente en el corto y mediano plazo y evitaría los constantes ajustes a la política impositiva que tanta confusión y trabajo causa a los contribuyentes.

4. Toda proyección es incierta. Se realiza sobre las mejores bases disponibles, pero sus resultados difícilmente coincidirán con la realidad. Es de todos conocido que en economía difícilmente existe plena certeza del comportamiento futuro de las principales variables y que el presupuesto actualmente se elabora con base en las estimaciones de cierre del ejercicio en curso, y en el mejor de los casos, con los datos disponibles del tercer trimestre.

5. Será necesario establecer una mayor y mejor coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso que permita monitorear el comportamiento de las distintas variables macroeconómicas y sobre esta base tomar las decisiones presupuestarias, tanto en materia de ingresos como de gasto, que correspondan. Sin embargo, considerando los escenarios de largo plazo esbozados, las decisiones no impactarían sólo el corto plazo, sino que serían también con una clara visión de futuro.

En tal sentido, la presente iniciativa propone las siguientes modificaciones al texto constitucional:

1. Adelantar al 5 de septiembre, la fecha de entrega de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación al Poder Legislativo, por parte del Poder Ejecutivo de la Unión.

2. Asignar el 15 de noviembre, como la fecha límite para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, para lo cual la Ley de Ingresos deberá aprobarse antes del 31 de octubre.

3. Derogar la disposición constitucional que indica que en los casos de una nueva Administración Federal, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos podrán presentarse hasta el 15 de diciembre. De este modo, el Gobierno que culmina su período tendría la responsabilidad de presentar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación ante la Legislatura que iniciaría sus funciones. Dicha Legislatura, en el proceso de aprobación de ambos documentos, podrá realizar mecanismos de coordinación con el nuevo gobierno electo con el objeto de incluir sus propuestas en el Presupuesto. De este modo, se evitaría que, cuando inicia un nuevo gobierno, en ese año el Congreso cuente solo con dos semanas para examinar, discutir, modificar y aprobar el Presupuesto, a punto de iniciar el próximo ejercicio, con las consecuencias negativas que ya hemos comentado.

De aprobarse, esta reforma permitiría:

a. Ampliar a 70 días el tiempo de que dispondría el Legislativo para estudiar, discutir, proponer, modificar y en su caso aprobar el Presupuesto.

b. Determinar un plazo mínimo entre la aprobación de la Ley de Ingresos y la del Presupuesto de Egresos de la Federación, con lo cual se eliminan presiones.



- c. Vincular el examen y la discusión del Informe de Gobierno con el examen y discusión del Presupuesto.
- d. Disminuir la incertidumbre que genera la cercanía de las fechas de fin del período ordinario de sesiones y de conclusión del ejercicio fiscal e inicio del nuevo ejercicio sin Presupuesto aprobado.
- e. Permitir que el Ejecutivo Federal, el Congreso, los gobiernos locales y los sectores económico y social interesados, conozcan el resultado final del Presupuesto aprobado, con anticipación suficiente al inicio del ejercicio, con lo cual:
 - i. Se podrían realizar los trámites necesarios para la oportuna asignación de recursos y para que desde principios del mes de enero, dé inicio la operación de los distintos programas y proyectos y no en meses posteriores como actualmente sucede. Ello elevaría la eficiencia de la Administración Pública, permitiría dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el marco de Planeación - Presupuestación, evitaría la presencia de subejercicios en el gasto y beneficiaría a la Actividad Económica en su conjunto. En este sentido debe aclararse que no se justifica la aplicación de medidas tendientes a la obtención de subejercicios de un gasto aprobado, con miras a alcanzar los objetivos macroeconómicos comprometidos y menos si con ello se impacta negativamente la actividad económica y el beneficio social.

4. Se plantea también en la iniciativa incluir la obligación del Ejecutivo y el Legislativo de determinar mecanismos de comunicación durante el proceso de integración del presupuesto a efecto de facilitar el análisis y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta propuesta implicaría un avance fundamental en la comunicación entre ambos Poderes para un asunto tan relevante como es el Presupuesto en forma previa a su presentación por parte del Ejecutivo. Esto facilitaría la posibilidad de realizar cambios derivados de recomendaciones oportunas por parte del Ejecutivo Federal, por causa de modificaciones en la evolución de variables macroeconómicas que incidan en las estimaciones de ingresos o gasto.

5. Se propone también precisar la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el presupuesto, que aunque puede parecer obvio al interpretar la redacción actual, en lo relativo a la facultad de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto, es importante destacarlo con el objeto de evitar cuestionamientos, como los que actualmente se realizan por diferentes actores y que no sólo afectan la imagen de las instituciones, sino también la debilitan y pretenden limitar la participación de la Cámara en el proceso presupuestario.

En los años recientes se han aprobado por el Congreso diversas medidas en materia de finanzas públicas que, si bien no han conformado una reforma integral de la hacienda pública, han implicado un avance sustancial que puede tomarse como base de una reforma integral como la que el País requiere. Me refiero a las reformas aprobadas en la legislación tributaria como la nueva Ley del ISR, reformas a la Ley del IVA, la Ley del IEPS, el Código Fiscal de la Federación, así como las importantes reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria que obligan a este organismo a presentar mayor información, a establecer medidas de eficiencia y de rendición de cuentas en la administración tributaria. En materia presupuestaria, sin embargo, las propuestas han sido varias pero los avances pocos. Con la presente iniciativa, se abre la puerta a una reforma fiscal y presupuestaria de fondo, que genere una mayor eficiencia en las finanzas públicas y permita al Estado atender sus obligaciones sociales con mejores resultados.



Objetivos de la iniciativa de reforma constitucional

La presente iniciativa tiene como objetivos centrales:

Brindar mayor certidumbre al proceso presupuestario y a sus implicaciones económicas.

Generar los incentivos adecuados para una discusión objetiva y responsable durante el proceso presupuestario.

Impulsar la colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso presupuestario, con el objeto de construir un presupuesto más eficiente.

Por lo anterior, en mi condición de diputado federal y de acuerdo al marco jurídico actual, me permito presentar ante esta Soberanía la presente: iniciativa de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Unico.- Se reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 74

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III ...

IV.- Examinar, discutir, modificar 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. La Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal deberán instrumentar mecanismos que permitan una adecuada comunicación durante el proceso presupuestario en beneficio del interés nacional.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 5 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre, para lo cual la Ley de Ingresos respectiva deberá ser aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión antes del día 31 de octubre.

...

...

...

...

...



Transitorios

Unico.- La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 1° de Abril de 2004.

S) INICIATIVA DE DIPUTADOS (COMISION DE PRESUPUESTO Y CUENTA PUBLICA)

QUE DEROGA EL PARRAFO TERCERO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MINERVA HERNANDEZ RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los que suscribimos, integrantes del grupo parlamentario de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos, 71 fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II; 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa que deroga el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

México vive uno de los momentos más tensos y definitivos de su historia, agobiado por presiones externas, por injusticias y por rezagos; en los años recientes se ha perdido la dimensión creadora del quehacer político y se ha instalado en su lugar, la arbitrariedad y el oportunismo.

Una de las principales herramientas en la mayoría de los cuerpos legislativos en el mundo es la rendición de cuentas, fundamental en el diseño de las políticas públicas, ya que permite al Estado garantizar a los ciudadanos el acceso a información fidedigna y veraz relacionada con las acciones de gobierno.

Hoy la ciudadanía exige a las instituciones públicas la administración de los recursos materiales, financieros y humanos con transparencia, exige también la demostración precisa de sus logros, del alcance de sus metas, del impacto social o económico de los resultados de su gestión, a través de la evaluación permanente de su desempeño en el ejercicio de atribuciones y facultades que realizan dentro de la esfera jurídica; situación que obedece a que ha venido percibiendo una política de abuso e inequidad que predomina, que resulta subversiva y nos coloca en los linderos de la desconfianza social.

Hoy la rendición de cuentas y la participación son principios del buen gobierno, a la vez que transparencia y responsabilidad son un requerimiento social para explicar y justificar los actos al



público, que es el último depositario de la soberanía en la democracia, porque rendir cuentas, es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades.

Las acciones y recursos públicos en nuestro país se sustentan en planes y programas específicos que proporcionan certeza en su ejercicio, es por ello que el Presupuesto de Egresos Federal es un documento susceptible de profundizar en su análisis, cuya base legal se consagra en el artículo 74 constitucional.

Este artículo ha sido modificado a través de diez reformas, que en esencia pretendían lograr una participación política institucional sólida, entre las más importantes destaca la de 1977, en la que se establecieron los lineamientos del proceso presupuestario mediante la adición de seis párrafos a la fracción IV, cuya exposición de motivos no cita justificación clara y precisa a la práctica de asignación financiera a las <<partidas secretas>> dentro del Presupuesto de Egresos, solo refiere la condición de que tendrán que ser autorizadas por el Presidente de la República.

Estas <<partidas secretas>>, se identifican en el glosario de términos más usuales de la administración pública como <<el conjunto de erogaciones que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República>>, no obstante estamos frente a una práctica obsoleta, desfasada en el tiempo, en desuso durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de los últimos años.

Las circunstancias que en el pasado originaron y justificaron el abuso de la figura presidencial llevada al extremo en las últimas décadas, e hicieron del legislativo un poder sumiso, complaciente e incapaz de representar contrapesos y equilibrios, encontraban cauce en la necesidad de dotar al Ejecutivo Federal de facultades que le facilitaran la disposición del erario público para atender de manera eficaz asuntos que se consideraban urgentes y requerían una atención administrativa pronta, haciendo implícitamente permisible el manejo discrecional de las partidas presupuestarias denominadas <<secretas>>, que ya no tienen cabida en la práctica presupuestaria contemporánea.

La discrecionalidad en el ejercicio de la economía pública llegó a los niveles altos, el gobierno intervino en la configuración de un nuevo poder financiero, emprendiendo privatizaciones de gran parte de los activos de la Nación sin apego a la normatividad, ejerciendo grandes cifras presupuestarias bajo el amparo de la <<partida secreta>>.

Más tarde, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de informes oficiales dio a conocer el programa de Erogaciones Contingentes 1993-2000, llámese <<partida secreta>>, en el que más que emprender acciones tendientes a reducir la discrecionalidad en el gasto del Ejecutivo Federal, se registró decremento en su asignación y paulatinamente se convirtió en recursos no ejercidos, hasta culminar en el PEF del año 2000 con la no asignación en este rubro.

Estamos convencidos de que el ejercicio del poder como patrimonio propio suplanta el espíritu de servicio y tiende a convertir al acto de autoridad en fuente potencial de enriquecimiento indebido, es por esto que el concepto de <<partida secreta>> es atrasado, obsoleto y hace indispensable eliminarlo de nuestra Constitución, pues en la práctica actual no se observa, ni se entiende su uso.

Hoy nos enfrentamos a un debate sobre el diseño constitucional de nuevas políticas presupuestarias debido a la escasa interrelación entre el presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, así como el reducido tiempo para su análisis durante su proceso de construcción,



asumiendo diversas implicaciones de índole jurídico, político y económico. Tengamos presente que constitucionalidad es algo más que derecho, es la dinámica entre la normatividad y la normalidad.

La distancia entre la mentira oficial y la realidad reflejan un abismo. Durante estos años hemos presenciado la conversión de una crisis financiera, el mal que padecíamos, se ha extendido a todos los ámbitos del cuerpo social, causando el desplome de la economía, de la política, de la convivencia humana y de la moral pública. Tal parece que el país ha iniciado una involución histórica.

Es por todo ello que esta reforma pretende la desaparición definitiva de las <<partidas secretas>> para coadyuvar con la transparencia del sistema presupuestario, tendiente a la eficaz y eficiente administración de los recursos públicos.

Recientemente en materia de transparencia de las finanzas públicas contamos con un avance significativo, pero estamos ciertos que aún falta mucho para que se abarque al gasto público en su conjunto y comience a ser realmente útil para el ciudadano, es decir, le permita al pagador de impuestos conocer el destino de sus contribuciones; y a quien ejerce el gasto, le facilite la rendición de cuentas.

Compañeras y compañeros:

La pluralidad democrática y la competencia política nos obligan a revisar el sistema presupuestario, en relación a las circunstancias vigentes, tomando en cuenta la participación de los diversos sectores de la sociedad para la realización de este ejercicio democrático.

El Ejecutivo Federal ya no ocupa el papel protagónico de antaño, sino que otros poderes, especialmente el Legislativo, han venido ganando espacio de participación en la toma de decisiones del país, particularmente en la administración de las finanzas públicas y la reducción a su mínima expresión en el ejercicio de la discrecionalidad. Es por esto que las acciones de control y fiscalización atendiendo al espíritu constitucional basado en principios de responsabilidad y disciplina fiscal deben fortalecer el estado de derecho, y en este esquema las <<partidas secretas>> no encajan.

Muchos mexicanos estamos luchando por romper las inercias y abrir espacios democráticos, pues se ha olvidado que la fortaleza de la autoridad reside en su capacidad moral de convocatoria y en su aptitud para movilizar las energías sociales conforme a metas y objetivos trazados con el pueblo.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración de ésta Honorable Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que deroga el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74.- ...

...

...

(Derogada)



Transitorios

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

Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los treinta días del mes de marzo de 2004.

Diputados: Minerva Hernández Ramos, secretaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (rúbrica), Guillermo Huízar Carranza, secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (rúbrica), Clara Brugada Molina, integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (rúbrica), Angélica Díaz del Campo, integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (rúbrica), Víctor Suárez Carrera, integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (rúbrica).

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 1° de Abril de 2004.

T) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DE PRI)

QUE REFORMA LOS PARRAFOS SEGUNDO Y SEPTIMO, Y ADICIONA UN PARRAFO TERCERO, RECORRIENDOSE LOS SIGUIENTES PARRAFOS DE LA FRACCION IV, DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE LEONEL SANDOVAL FIGUEROA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Jorge Leonel Sandoval Figueroa en mi carácter de diputado federal del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución General de la República; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; someto a la consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los párrafos segundo y séptimo; y adiciona un párrafo tercero recorriéndose los siguientes de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Los valores que salvaguardan el Principio de la División de Poderes consignados en los estudios del Barón de Montesquieu se plasmaron en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, y no se cumplen si el poder público se ejercita de manera inadecuada o inoportuna, como ha venido sucediendo con el



ejercicio de la facultad exclusiva en materia del análisis, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Cámara de Diputados es el órgano responsable del funcionamiento eficaz de la administración de las finanzas y del patrimonio del Estado, mediante el ejercicio de lo ordenado en la fracción IV del artículo 74 constitucional el cual establece, entre otras cosas:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III ...

Fracción.- 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.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente, a dar cuenta de los mismos ...

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 del Despacho correspondiente, a informar de las razones que lo motiven;..."

En nuestro sistema jurídico, para cumplir los fines del principio de la división de poderes, el Presidente de la República juega un papel de gran importancia, cuenta con la facultad de presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de egresos de la Federación, que la Subsecretaría de Programación y Presupuesto, cada año realiza en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, antes del 30 de noviembre de cada año, término que resulta inconstitucional, ya que no corresponde a lo ordenado en la Ley Fundamental toda vez que la norma secundaria prevé una fecha límite diferente a lo establecido en el artículo 74, fracción IV, y por tanto debe modificarse y respetarse el tiempo que marca la constitución.

En los hechos el proceso legislativo presupuestal presenta un doble problema para su aprobación, por un lado el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 constitucional establece como fecha límite para presentar tanto la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo el Presidente de la República, en términos del artículo 83, por lo que la Cámara posee teóricamente mes y medio o bien quince días para analizar, discutir y aprobar el paquete fiscal. El otro problema es que dada la complejidad para lograr acuerdos entre las fuerzas políticas con representación en la Cámara y el aspecto técnico de esta materia, habiendo transcurrido un tiempo importante del mes diciembre, se da inicio a la discusión del paquete de programas presentados, sin lograr su aprobación antes del 15 de diciembre o del 31 de diciembre cuando inicia su encargo el titular del Ejecutivo Federal.



La fracción IV del artículo 74 constitucional no prevé un plazo para que los diputados aprueben el llamado paquete económico, así mismo existen precedentes de escenarios en el Salón de Sesiones donde los legisladores exhaustos, somnolientos y en un clima de desinformación votan apresuradamente el contenido del dictamen o dictámenes o bien, las modificaciones hechas por el Senado de la República, sin haber realizado el estudio necesario, el análisis acucioso y la revisión profunda del paquete fiscal.

Lo anterior se ha convertido en una práctica inevitable, es de resaltar que en la LVIII Legislatura los paquetes presupuestales en sus dos últimos años ninguno se concretizó antes del 15 de diciembre.

Debemos reconocer que el ejercicio de esta facultad propicia una discusión vehemente, en virtud de que para aprobar el paquete fiscal se deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, como son: La descripción de los programas base del proyecto con sus objetivos, metas; unidades responsables de su ejecución y valuación estimada; una explicación de los programas que abarquen dos o mas ejercicios fiscales; ingresos y gastos reales del ultimo ejercicio fiscal; la estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso; situación de la deuda pública al fin del ultimo ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente; comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarías actuales y las que se prevén para el futuro, entre otras.

Dado el nexo indisoluble entre los ingresos y los egresos, y la trascendencia para el país de este tema, debemos actuar con responsabilidad y no continuar con estos vicios de seguir aprobando la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación de manera apresurada, y no solo eso, sino que esa práctica siga dando lugar a aprobar normas fiscales colmadas de errores de fondo, motivados por la carencia del tiempo necesario para su análisis y discusión, que luego el particular impugnará en vía de juicio de amparo y el Poder Judicial de la Federación, decretará las que procedan, dejando las normas aprobadas, insubsistentes o sin efectos legales, viéndose el Estado obligado a resarcir al impetrante en numerario o bien dejará de percibir un recurso previsto para cumplir sus compromisos de un ejercicio fiscal, afectando gravemente la economía del país, como ocurrió en el año 2003.

Por ello mi Partido, el Revolucionario Institucional, como misionario de los intereses del Estado Mexicano, a través de sus diputados, con esta iniciativa de reforma, asume una conducta responsable en el ejercicio de ésta facultad constitucional, que contiene un aspecto jurídico-político, con el firme propósito dar certeza al debido cumplimiento de la Constitución.

Por otra parte, la posibilidad de prórroga que la Carta Magna cita en el párrafo séptimo de la fracción IV del artículo 74, para el caso que el Presidente de la República no haya remitido su propuesta de presupuesto en los tiempos establecidos en la Constitución por causa justificada, esta Cámara de Diputados podrá otorgarle un plazo nuevo, que deberá ser preciso, por ello la ampliación del término no podrá exceder de cinco días naturales a fin de garantizar el debido cumplimiento de los términos previstos.

Por lo tanto, es necesario modificar los tiempos que la Constitución otorga al Presidente de la República, para la elaboración y remisión de la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que proponemos que deberá presentarlas a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de octubre para su análisis y discusión, y la Cámara podrá hacer las mejoras y cambios que considere necesarios, debiendo concluir el proceso legislativo de aprobación, más a tardar el 30 de noviembre, y en el caso de lo previsto en el artículo 83



constitucional, el titular del Poder ejecutivo federal deberá enviar su proyecto presupuestal el 5 de diciembre, igualmente la cámara podrá hacer las mejoras y los cambios que considere necesarios, debiendo aprobarse a más tardar el 15 de diciembre.

Los medios de solución propuestos a los problemas planteados en la presente iniciativa, prevén aminorar todo indicio de que en la práctica esta Cámara se vea imposibilitada a aprobar el paquete fiscal en el tiempo establecido por la constitución.

Un signo inequívoco de la democracia es que el pueblo conozca y apruebe tanto los ingresos que van a sostener al Estado y a las obras y servicios públicos, así como la forma austera, ordenada y clara en que deberá ejercerse el gasto público, por ello esta representación auténticamente popular, debe proveer a los mexicanos de certeza jurídica, económica y social, de que ambos instrumentos se aprobaran en tiempo y forma, bajo un análisis serio y responsable, de cara a la nación.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente: iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución General de la República.

Artículo Unico: Se reforman los párrafos segundo y séptimo; y se adiciona un párrafo tercero recorriéndose los siguientes párrafos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 74: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III. ...

Fracción IV. ...

Párrafo segundo:

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de octubre o el día 5 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Párrafo tercero:

La Cámara deberá culminar el proceso legislativo de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 30 de noviembre o el 15 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo...

Párrafo séptimo:

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el 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, no pudiendo exceder de cinco días naturales la presentación de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;



V a VIII ...

Transitorios

Artículo Primero.- El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 30 días del mes de marzo del 2004.

Atentamente

Dip. Lic. Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica)

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 1° de Abril de 2004.

U) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DE PAN)

QUE REFORMA LA FRACCION IV, PARRAFO SEGUNDO, DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSE JUAN BARCENAS GONZALEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL MARTES 6 DE ABRIL DE 2004

El suscrito, Juan Bárcenas González, diputado federal integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a su consideración la iniciativa de decreto que reforma la fracción VII del artículo 73 y la fracción IV, párrafo segundo, del artículo 74, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente la Constitución ordena al Ejecutivo federal la entrega a la Cámara del llamado paquete económico a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicia su encargo, sin embargo no establece puntualmente una fecha límite para su aprobación de parte del Congreso de la Unión, a pesar del grave daño que causaría a la nación el sobrepasar el termino fatal del 31 de diciembre, por la connotación que establece el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra reza: No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.



En el pasado ha habido modificaciones constitucionales para anticipar la entrega de parte del Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados del paquete económico; en 1977, hace 27 años, se movió la fecha del 15 de diciembre al 30 de noviembre, y en 1982 nuevamente se anticipó la fecha para establecerse el 15 de noviembre; pero nada referente respecto a una obligación de aprobarlo antes de una fecha determinada por parte de la propia Cámara.

Atendiendo a elementales principios de equilibrio entre los Poderes de la Unión, y sobre todo a las atribuciones de uno y de otro, establecidas en nuestra Carta Magna, es conveniente para el Estado mexicano determinar una obligación en términos de plazos perentorios al poder Legislativo en la aprobación de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En ambos poderes, Ejecutivo y Legislativo, está presente la percepción de que el tiempo es breve para que la Cámara ejerza la facultad exclusiva de aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y sobre todo porque ello está condicionado a lo que el propio artículo 74, fracción IV, de nuestra Constitución establece: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo..."; en términos coloquiales, no podemos repartir el pastel antes de conocer su tamaño, y ese tamaño en gran medida lo determina la Ley de Ingresos.

De poco serviría establecer una fecha para iniciar el examen, la discusión y la aprobación anual del paquete económico de la Federación, cuando éste está indisolublemente compuesto de una Ley de Ingresos que condiciona el Presupuesto de Egresos, es por ello que se hace estrictamente necesario establecer un plazo de conclusión para la primera, con el afán de asegurar la viabilidad de la aprobación en tiempo del segundo.

Prácticamente cada año se repite el escenario de discusiones y apresuramientos de última hora, con la consecuente impresión de que los tiempos no han sido suficientes y la duda de que la tensión y las prisas hubieran provocado algún error importante, que acentúa el desprestigio de los diputados.

La mayoría de las democracias modernas establecen plazos de tres meses para la aprobación de sus presupuestos por parte de los órganos legislativos, y en naciones donde esta facultad es exclusiva de un solo órgano, como la nuestra, el plazo es mayor.

Sin duda se requiere mucho más que una explícita determinación de plazos, en los que haya responsabilidades y atribuciones compartidas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pero aún más, entre la Cámara de Diputados y la de Senadores, me parece necesario enfatizar en la visión federalista y sectorial de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, por lo que la representación de diputados de todas las entidades federativas y el mejor análisis sectorial del amplio espectro que supone el quehacer público nacional, seguramente abonaría a la consecución de leyes de ingresos y presupuestos de egresos, superiores, asimismo está pendiente por resolver la problemática sexenal que representa para el Ejecutivo federal entrante la posibilidad de contar con un instrumento que le permita iniciar de inmediato con su plan de gobierno.

El primero de septiembre de cada año el Presidente de la República rinde su informe ante el Congreso de la Unión y con este acto se apertura el primer periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, que comienza a evaluar los resultados concretos de las políticas públicas, sustentadas precisamente en el paquete económico aprobado en el año anterior, concatenada a la evaluación de dicho informe debería iniciarse el proceso de análisis del siguiente paquete



económico, es por ello que la significativa fecha del 15 de septiembre resulta idónea para que el Ejecutivo federal presente la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, rescatando la antigua disposición constitucional mexicana que ordenaba al Congreso aprobar el presupuesto en la Cámara de Diputados, como primer punto de la agenda legislativa en su primer periodo de sesiones.

El artículo 73 faculta al Congreso, en su fracción VII, para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto; es en esta parte de nuestra Carta Magna donde precisamente se requiere establecer una fecha límite, el 31 de octubre, ofrece cuarenta y cinco días, para continuar con tiempo suficiente el procesamiento natural del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados, de tal manera que a más tardar el 15 de diciembre, cuando concluye el primer periodo ordinario de sesiones, el Ejecutivo federal cuente con un paquete económico sustentado y consensuado que le permita comenzar a ejercer sus facultades desde los primeros días del siguiente año.

Finalmente, y desde esta tribuna, quiere hacer un respetuoso llamado a las compañeras y compañeros legisladores para que en el seno de la comisión donde se dictamine ésta, y en el pleno de esta soberanía cuando seguramente llegue con la aportación generosa de propuestas y posiciones de ustedes, y de los que me han antecedido en este asunto, podamos ofrecer al pueblo de México el compromiso ineludible de aprobar una Ley de Ingresos y un proyecto de Presupuesto de Ingresos que atiendan las aspiraciones superiores de quienes formamos esta gran nación.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la Unión, el siguiente:

Decreto que reforma la fracción VI del artículo 73 y la fracción IV, párrafo segundo, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. La Ley de Ingresos de la Federación deberá ser aprobada a más tardar el día 31 del mes de octubre, con excepción del año en que inicia a ejercer su encargo el Poder Ejecutivo, sin que esta fecha exceda el 31 de diciembre.

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

Fracción IV. El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de septiembre, ésta deberá aprobarlo a más tardar el día 15 de diciembre, con excepción del año en que inicia a ejercer su encargo el Poder Ejecutivo, sin que esta fecha exceda el 31 de diciembre, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Solicito a la Presidencia que se inscriba íntegra la presente iniciativa en el Diario de los Debates que entrego en este momento a la Secretaría.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de abril de 2004.

Dip. Juan Bárcenas González (rúbrica)



CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, D.F., a 13 de Abril de 2004.

V) INICIATIVA DE DIPUTADO (FRACCION PARLAMENTARIA DE PRI)

QUE REFORMA EL ARTICULO 74, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA AL PROCESO PRESUPUESTAL, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS PEREZ GONGORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Juan Carlos Pérez Góngora, en mi calidad de diputado federal, en ejercicio de la facultad que me confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en representación de los diputados del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional que suscribimos la presente iniciativa, presentamos ante esta honorable asamblea, iniciativa de reforma al artículo 74 constitucional en su fracción IV, relativa al proceso presupuestal federal.

Exposición de Motivos

El punto de partida de esta iniciativa es la categórica convicción acerca de la trascendencia del presupuesto y, del enorme y delicado poder que ejercen las asambleas legislativas al examinarlo y aprobarlo. El mismo nacimiento y desarrollo del Parlamento como bastión democrático y representativo está ligado al consentimiento de las contribuciones y a la destinación del gasto público.

La legitimidad de los Congresos hunde sus raíces históricas en la inquietud de los gobernados por controlar el ejercicio de las prerrogativas financieras a cargo de las autoridades monárquicas. Con el advenimiento de la Revolución Francesa y el ascenso del parlamentarismo británico, el control sobre las prerrogativas financieras se democratizó y nadie duda que en la actualidad difícilmente exista un poder más relevante y significativo de los Congresos que el que se ejerce con ocasión de la aprobación del Presupuesto de Egresos, incluida la autorización para la obtención de los ingresos para cubrirlo.

El presupuesto en su doble vertiente de ingresos y gasto público, constituye más allá de todo cuestionamiento, el principal acto de política económica y probablemente de política en general, en la conducción del Estado. La maduración democrática de la materia presupuestal le ha reservado a los parlamentos la última palabra en la definición de las políticas públicas a través del presupuesto. No obstante que en múltiples países se ha relativizado ese "poder de la bolsa" de las asambleas representativas se preserva su esencia como un mecanismo de fuente ineludible de legitimidad en la actuación del Estado. La soberanía misma de una nación está profundamente relacionada con el



conjunto de decisiones fundamentales que se adoptan y ejecutan por mediación del presupuesto. En suma, a través del gasto público se gobierna toda la actividad del Estado, y consecuentemente, el órgano que tiene la potestad de orientar el gasto y determinar los fines a cuya realización tienda ese gasto, es el poder preponderante en un sistema político dado.

No se puede tampoco desconsiderar que en el proceso presupuestal que va de su elaboración y aprobación, hasta su ejecución y control, están en juego delicados y frágiles equilibrios políticos y constitucionales entre los Congresos y los Poderes Ejecutivos, llegando incluso a perfilarse en esa interacción la estructura básica de un sistema político y de gobierno.

El presupuesto como acto de previsión y establecimiento de ingresos, así como de asignación de recursos, supone y exige en la actualidad, dada la intensidad de intervención del Estado y su amplitud de responsabilidades, una determinación y estudio muy atentos de todas las decisiones que en el ámbito presupuestal son adoptadas.

Dejando a salvo la multiplicidad de diferencias que median en el proceso presupuestal entre los diversos países, hay exigencias y elementos que son universalmente compartidos por todos. La complejidad técnica y económica de la presupuestación y su fundamental incidencia en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, son caracteres universales en las finanzas públicas de todos los países.

En México el proceso presupuestal y la materia financiera en general ha tenido una evolución lenta y contradictoria. Un balance crítico del proceso presupuestal en la actualidad y la intervención parlamentaria en su configuración, evidencia que es apremiante e impostergable una modificación estructural que redefina el papel ejercido por las cámaras, especialmente la de Diputados, en lo relativo a los gastos y su interacción con el Poder Ejecutivo.

Un diagnóstico sereno acerca de las disfunciones de la presupuestación en México, deja al descubierto múltiples inconsistencias, entre las que destacan:

Insuficiencia del plazo para el examen parlamentario del presupuesto, a cargo de las dos cámaras en el caso de la Ley de Ingresos, y de la Cámara de Diputados en el caso del Presupuesto de Egresos (treinta días naturales del período ordinario y posibles quince días adicionales de un eventual período extraordinario).

A consecuencia de la insuficiencia del plazo, se incurre en un examen precipitado y potencialmente superficial del contenido del presupuesto por parte de las cámaras.

Imposibilidad práctica de establecer mecanismos de intercomunicación con el Poder Ejecutivo para conciliar criterios presupuestales.

En razón de la premura presupuestal federal, se afecta determinadamente a los Congresos locales para la configuración de sus presupuestos respectivos, generándose a nivel local y federal una incertidumbre económica perniciosa que desfavorece la planeación e institucionaliza la improvisación económica en todos los niveles de gobierno.

Siempre en función de la premura, también se cancela la posibilidad de que en el examen y estudio de los presupuestos de ingresos y de egresos, el Congreso interactúe con los diversos sectores y segmentos de la población involucrados en los ingresos y en los programas de gasto.



Al propio tiempo se distorsiona el proceso interno en el Congreso del examen y estudio del presupuesto, puesto que el apremio impide la articulación y coordinación necesaria entre las Comisiones de la Cámara en el análisis sectorial de las implicaciones del presupuesto.

La prioridad y la premura de la cuestión presupuestal inhibe a las cámaras atender los procesos legislativos de otras materias distintas de la presupuestal.

El estado actual de cosas quebranta el equilibrio constitucional deseable entre los poderes legislativo y ejecutivo en lo tocante al ámbito presupuestario, ya que la desproporción entre los plazos que respectivamente poseen el Ejecutivo para presentar los proyectos, y el Legislativo para examinarlos y aprobarlos, constriñen al Congreso a un análisis precipitado, donde tienden a prevalecer las decisiones financieras y de política económica instrumentadas y determinadas por el Ejecutivo. Se potencializa tal desequilibrio por la diferencia en las infraestructuras afectas al diseño de políticas públicas.

Dada la proximidad entre su aprobación y el inicio de su ejecución, el Poder Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales carecen de tiempo para emprender de manera planeada y oportuna las actividades de operación de los programas, con lo que se retrasa la inversión pública y se desincentiva la privada.

Por otro lado, la eventual y, en alguna medida, posible falta de acuerdos entre los diversos grupos parlamentarios en la aprobación del presupuesto dentro del plazo establecido para ello, y las nocivas consecuencias que entrañaría en relación a las funciones y, en general, en la actividad del Estado.

La imposibilidad de revisión de un cúmulo de gastos, incluidos en las denominadas "partidas secretas" que están exentos de control y que hoy en día no se justifican.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN MEXICO

Paradójicamente en México ha existido un inexplicable retroceso en la racionalidad del proceso presupuestal. Mientras que, en la actualidad el Legislativo dispone de un escaso mes para el examen y la toma de las decisiones fundamentales de política económica, durante el siglo XIX, las diversas constituciones que estuvieron vigentes reservaban al Congreso una cantidad de tiempo razonable para el estudio del presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos, esto, a pesar de que la incomparable complejidad del presupuesto actual y los mecanismos de ingreso con los que se correlaciona, es muy diferentes a los de antaño. Es el caso de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, la tercera de las cuales, en su artículo 14 consignaba que:

"Las sesiones del Congreso General se abrirán el 1° de enero y el 1° de julio de cada año. Las del primer período se podrán cerrar el 31 de marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos a que exclusivamente se dedican. El objeto de dicho segundo período de sesiones será el examen y aprobación del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectiva al año penúltimo".

A su vez el artículo 95 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, precisa que el Ministro de Hacienda deberá presentar ante el Congreso el 8 de julio el Presupuesto General de los gastos y de las contribuciones del año siguiente.



En la Constitución de 1857, el artículo 69, puntualizaba que el proyecto de presupuesto debía ser presentado por el Ejecutivo el día penúltimo del primer período de sesiones, que concluía el 15 de diciembre, turnándose ese mismo día a una Comisión especial para que en el siguiente período de sesiones, que abarcaba abril y mayo, se presentara el dictamen correspondiente para su aprobación dentro de ese período, esto es, el proyecto de presupuesto lo presentaba el Ejecutivo un año antes de que comenzara el ejercicio, y el Legislativo disponía de más de un período para su dictaminación y aprobación.

En la Constitución vigente de 1917 la redacción original del artículo 74, fracción IV, que se refiere a la aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados no se establecía una temporalidad precisa para su presentación por el Ejecutivo Federal. Sin embargo, reformas posteriores a la fracción IV del artículo 74, contrariamente a toda lógica, establecieron los plazos en el proceso presupuestal que ahora limitan el examen, la dictaminación y aprobación de la Cámara. Concretamente la reforma del 6 de diciembre de 1977 estableció por vez primera en esta Constitución el plazo a favor del Ejecutivo y en detrimento de la Cámara; en dicha reforma la fecha límite para la presentación del presupuesto era el 30 de noviembre. La fecha límite actual del 15 de noviembre se estableció a partir de una reforma del 17 de noviembre de 1982, que continúa vigente.

Como puede advertirse de la anterior descripción, la distorsión del proceso presupuestal y de los tiempos de análisis parlamentario, es relativamente reciente y no ha sido una constante histórica en la vida constitucional de México.

Por otro lado, con la consolidación de la pluralidad en la conformación de las Cámaras y la competencia partidista en México, menos resulta concebible aun que el Legislativo ejercite sus facultades sustantivas en materia de finanzas públicas, contra la pared y con la zozobra de la premura.

Acrescienta la contradicción antes señalada el hecho de que la política económica que subyace en los proyectos de presupuesto, es de una complejidad y sofisticación tales que requiere un estudio congruentemente profundo y sistemático que naturalmente alarga los tiempos de análisis, acordando a las cámaras también mayores plazos para la consecución de acuerdos políticos y formación de mayorías en la elaboración de los programas.

En el panorama del Derecho Comparado la tendencia consistente, si no que universal, en los diversos países, es la de racionalizar y constitucionalizar ciclos presupuestarios que permitan la toma meditada y reflexiva de las decisiones de política económica implicadas en un presupuesto. En el caso de España, a partir de su Constitución de 1978, se obliga al Ejecutivo a presentar su proyecto al menos tres meses antes del inicio del ejercicio presupuestal. En Italia una ley financiera ha establecido la obligación de presentar el presupuesto (bilancio) a más tardar en julio del año precedente al ejercicio. En Estados Unidos, el Congreso no dispone de menos de seis meses para el estudio del presupuesto anterior del inicio del ejercicio. No es necesario remitirse a más ejemplos, dado que en cualquier caso, es por demás evidente e irracional y contrario a todo pragmatismo la estructuración del proceso presupuestal contenida en el artículo 74 fracción IV.

Resulta imperioso, a consecuencia de todo lo anterior, rediseñar nuestro ciclo presupuestario, acordar al Legislativo los tiempos de análisis parlamentario necesarios y en general, anticipar las fechas del calendario presupuestal.



Es de destacarse, que esta inquietud, por ser una deficiencia innegable, es constante en la mayoría de las diez iniciativas, presentadas en la Legislatura LVIII, sobre la modificación a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, aspecto sobre el que, incluso coincide, la que presentó el Ejecutivo Federal. Iniciativas que difieren, más bien, en el señalamiento de los plazos fijados.

En virtud de que el examen, discusión, logro de acuerdos y final aprobación del presupuesto, incluyendo los ingresos para cubrirlo, también es necesaria en el año de ingreso del titular del Ejecutivo Federal, así como en los de renovación de las cámaras, se propone que los plazos no deben variar tampoco en estos supuestos, en los que, las leyes secundarias deben reglamentar como obligatoria; por un lado, la necesaria comunicación y elaboración conjunta del presupuesto entre el presidente saliente y el entrante; y por otro, el desarrollo al interior de las Cámaras, de las tareas de desglose y análisis previo a la toma de decisiones. Por tanto, se propone en esta iniciativa, suprimir la alusión a tal distinción.

En esta misma lógica, del fortalecimiento del Poder Legislativo en la materia presupuestal, es del todo pertinente la erradicación definitiva de las partidas secretas que ponen en entredicho el marco de legalidad presupuestal, quebrantan el equilibrio constitucional entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y además crean indebidamente una ínsula o área de inmunidad presupuestal exenta de control parlamentario, antidemocrática y de absoluta discrecionalidad para el Ejecutivo, permanentemente propenso a abusar de ella.

En otro rubro, se debe destacar que la naturaleza de la intervención pública del Estado en la economía actual, trae consigo la necesidad de efectuar y programar gastos de inversión pública, de creación de infraestructura o de bienes de capital, que en una perspectiva temporal requieren erogaciones en múltiples ejercicios presupuestales anuales, por lo que, es necesario constitucionalizar la posibilidad de que sean establecidos, en ciertos casos, gastos de naturaleza plurianual, mediante programas o presupuestos plurianuales. Con esto será posible asegurar la continuidad, prever con certidumbre, incluso abaratar costos, en obra o infraestructura pública. Multianualidad, que obviamente, podrá ser modificada por la propia Cámara, no requiriendo su establecimiento expreso en el texto propuesto, porque aquella es el órgano encargado de la anual aprobación del presupuesto.

Es conveniente, en razón de la plurianualidad, dotar a los entes responsables de elaborar y aprobar el presupuesto, de la flexibilidad requerida para prever y asegurar erogaciones de mediano y largo plazos que rebasen el término de un ejercicio anual.

En lo relativo a la reconducción presupuestal, es necesario establecer un mecanismo a través del cual, si llegado el plazo límite para la aprobación del presupuesto, no se hubiera conformado el acuerdo o consenso en el seno de la Cámara de Diputados, así como conjuntamente con la de Senadores, tratándose de los ingresos, se pueda aplicar de manera automática y provisional el presupuesto del ejercicio anterior, respecto de los ingresos y gastos.

Por último, es de trascendental importancia destacar la innovación que se propone, relativa a la obligación a cargo de la Cámara de Diputados, de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre, a efecto de que, el Poder Ejecutivo, no sólo tenga la posibilidad de instrumentar, con la oportunidad debida, los programas que habrán de aplicarse en el ejercicio fiscal siguiente, sino incluso, para que el Congreso, con la debida intervención de cada una de las cámaras, de acuerdo a la competencia que les corresponde, revise las eventuales



observaciones que del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos pueda formularle el titular del Ejecutivo Federal.

En este contexto, la presente iniciativa se enmarca, en el firme propósito que persigue el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, del que formamos parte los que suscribimos esta iniciativa, de incluir expresamente en nuestra Carta Magna, un cúmulo de impostergables exigencias, no sólo relativas al contenido del presupuesto mismo, sino también, al término o plazo con el que cuenta este órgano para el análisis y aprobación, tanto de los ingresos como de los gastos; en tal virtud, esta propuesta viene a sumarse y a enriquecer el debate que, sobre el particular, ya ha planteado en esta legislatura, mi compañero de partido el Diputado Luis Antonio Ramírez Pineda, quien el 29 de marzo pasado, ante el pleno de esta Cámara, presentó la iniciativa, que propone la modificación del artículo 74, fracción IV de la propia Constitución.

Así, las soluciones que esta iniciativa ofrece a la problemática planteada, se concretan en los siguientes puntos:

Ampliación del plazo de análisis y aprobación legislativa del Proyecto de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. La Cámara de Diputados contaría con 70 días para pronunciarse sobre el Presupuesto de Egresos, y junto con la Cámara de Senadores, con 55 días para la Ley de Ingresos, esto es, desde el 5 de septiembre, hasta el 15 de noviembre y 31 de octubre, respectivamente.

Anticipación de la fecha de presentación del Proyecto de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, por el Poder Ejecutivo, que sería a más tardar el 5 de septiembre.

Autorización constitucional a la Cámara de Diputados para programar presupuestalmente erogaciones plurianuales en materia de inversión pública e infraestructura.

Consideración, según la competencia de cada Cámara, de las eventuales observaciones que le formule el titular del Ejecutivo, antes del inicio de vigencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

Hacer explícita la facultad modificativa, en cualquier tiempo, de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, a favor de la instancia legislativa correspondiente.

Prohibición absoluta de las partidas secretas.

Aplicación del presupuesto anterior, si no estuviere concluido el proceso de aprobación del presupuesto anual correspondiente (reconducción presupuestal).

Por todo lo anterior, se propone modificar los tres primeros párrafos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, dejando intactos las demás partes de dicha fracción.

Considerando todas las argumentaciones anteriormente expuestas se presenta la siguiente

Iniciativa de decreto que reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al proceso presupuestal.

UNICO.- Se reforman los tres primeros párrafos de 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.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, así como examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y, en su caso, modificarlo en cualquier tiempo, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, las que deberán estar aprobadas a más tardar el 31 de octubre previo al ejercicio en que se apliquen. La Cámara de Diputados podrá establecer en el presupuesto, erogaciones para más de un ejercicio anual, en casos de inversión pública o infraestructura.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Leyes de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 5 de septiembre del año anterior, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados aprobará, a más tardar el 15 de noviembre, el Presupuesto de Egresos, para su inmediata remisión al Ejecutivo, junto con la Ley de Ingresos. Las cámaras podrán considerar, por mayoría absoluta, en el ámbito de su competencia, las observaciones que el titular del Ejecutivo les hiciere dentro de los siguientes diez días naturales al en que los recibió. Si al inicio del ejercicio anual no estuvieren aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se aplicarán los del ejercicio anterior.

No podrá haber partidas secretas en el Presupuesto de Egresos.

.
. .
. .
. .

Artículos Transitorios

UNICO. La reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

II. DICTAMEN / ORIGEN

DICTAMEN

México, D.F., a 14 de Abril de 2004.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE PRESUPUESTO Y CUENTA PUBLICA Y DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, les fueron turnadas para su estudio y dictamen diversas Iniciativas que reforman la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39, 40 y 44 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 56, 60, 65, 66, 85, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

DICTAMEN.

I. Proceso Legislativo.

A) En sesión celebrada con fecha 7 de abril del 1998 por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado Pablo Gómez Álvarez, presentó la iniciativa que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, misma que fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

B) En sesión celebrada con fecha 19 de noviembre del 1998 por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado Mauricio Rossell Abitia, presentó la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 72, 73, 74, 75, 76, 88, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, misma que fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.



C) En sesión celebrada con fecha 12 de octubre del 2000 por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado Erik Eber Villanueva Mukul presentó la iniciativa de reformas a los artículos 20 y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y de Alianza Social, misma que fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública para su estudio y dictamen.

D) En sesión celebrada con fecha 17 de octubre del 2000 por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado Julio Castellanos Ramírez presentó la iniciativa de reformas a los artículos 73 fracción VII, 74 fracción IV y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

E) En sesión celebrada con fecha 27 de marzo del 2001 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Diputado Amador Rodríguez Lozano, presentó la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

F) En sesión celebrada con fecha 5 de abril del 2001 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el titular del Poder Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada, presentó la iniciativa de reformas a los artículos 74, 75 y 126 y se adiciona la fracción k) al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

G) En sesión celebrada con fecha 23 de mayo del 2001 por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, presentó la iniciativa de reformas a los artículos 74, 75 y 126 y se adiciona la fracción k) al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

H) En sesión celebrada con fecha 29 de noviembre del 2001 por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado Juan Manuel Carreras López, presentó la iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los



Estados Unidos Mexicanos, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

I) En sesión celebrada con fecha 14 de diciembre del 2001 por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado Martí Batres Guadarrama, presentó la iniciativa que reforma y adiciona los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

J) En sesión celebrada con fecha 19 de marzo del 2002 por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado Tomás Torres Mercado presentó la iniciativa de reformas a los artículos 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre diversos grupos parlamentarios, misma que fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública para su estudio y dictamen.

K) En sesión celebrada con fecha 2 de abril 2002 por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado Raúl Homero González Villalva, del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa que reforma el artículo 74 fracción IV, párrafos 2° y 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

L) En sesión celebrada con fecha 22 de mayo 2002 por la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado José Manuel Del Río Virgen, presentó la iniciativa que reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre de diferentes legisladores integrantes de la Comisión Permanente, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

M) En sesión celebrada con fecha 03 de julio 2002 por la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado José Manuel Del Río Virgen, de Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional, presentó la iniciativa que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.



N) En sesión celebrada con fecha 29 de abril del 2003 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, presentó la iniciativa que adiciona una fracción VI, del artículo 73, y reforma y adiciona la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

Ñ) En sesión celebrada con fecha 27 de agosto del 2003 por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado Jorge Alejandro Chávez Presa del Partido Revolucionario Institucional presentó la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 26, 74 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público para su estudio y dictamen.

O) En sesión celebrada con fecha 9 de septiembre del 2003 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la Diputada Cristina Portillo Ayala, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 72, inciso j), 73, fracciones VI y VII, 74 fracción IV, y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

P) En sesión celebrada con fecha 6 de noviembre del 2003 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Diputado Juan Fernando Perdomo Bueno, del Grupo Parlamentario de Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional, presentó la iniciativa que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

Q) En sesión celebrada con fecha 9 de diciembre del 2003 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Diputado Javier Castelo Parada del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.



R) En sesión celebrada con fecha 30 de marzo del 2004 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Diputado Luis Antonio Ramírez Pineda del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público para su estudio y dictamen.

S) En sesión celebrada con fecha 1º de abril del 2004 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la Diputada Minerva Hernández Ramos a nombre de los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, presentó la iniciativa que deroga el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

T) En sesión celebrada con fecha 1º de abril del 2004 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa que reforma los párrafos segundo y séptimo y adiciona un párrafo tercero a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

U) En sesión celebrada con fecha 1º de abril del 2004 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Diputado José Juan Bárcena González del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la iniciativa que reforma la fracción VII del artículo 73 y la fracción IV, párrafo segundo del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

V) En sesión celebrada con fecha 13 de abril del 2004 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Diputado José Carlos Pérez Góngora del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

W) En reuniones de la Comisión de Puntos Constitucionales, celebradas el 17 de octubre de 2000, el 15 de mayo de 2001, el 23 de octubre del 2001, el 07 de agosto de 2002, el 19 de diciembre del 2003 y el 14 de abril del 2004 se dio tramite de recibo correspondiente a



las iniciativas enunciadas en los incisos A), B), D), E), F), G), H), I), K), L), M), N), O), P), Q), S), T), U) y V) de este apartado.

En reuniones de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública, celebradas el 21 de agosto de 2001 y 14 de abril del 2004 se dio tramite de recibo correspondiente a las iniciativas enunciadas en los incisos C) y J) de este apartado.

Asimismo en reunión de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, celebrada el 14 de abril de 2004 se dio tramite de recibo correspondiente a las iniciativas enunciadas en los incisos Ñ) y R) de este apartado.

X). Con fecha 14 de abril del año 2004, en sesión de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, existiendo el quórum reglamentario, fue aprobado el presente dictamen, por lo que se pone a consideración de esta Soberanía para su discusión y resolución constitucional.

II. Materia de las Iniciativas.

Las iniciativas mencionadas en el apartado anterior coinciden en reformar la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de cambiar la fecha en que el Poder Ejecutivo Federal debe entregar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Además algunas de ellas concuerdan con establecer una fecha para que el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, sean aprobadas por las cámaras.

Las iniciativas enunciadas en el capítulo referente al proceso legislativo consideran otras posibles reformas, por lo que estas dictaminadoras solamente incluye la materia de este dictamen, para que los otros temas puedan ser incluidos en dictámenes posteriores.

III. Valoración de las Iniciativas.

Por décadas el Congreso de la Unión ha sido marginado del proceso de elaboración de las políticas públicas, cuyo principal instrumento de participación y vinculación es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Tampoco se le debe ver sólo como una



instancia para la aprobación de las propuestas del Ejecutivo. El Congreso es la expresión de la Soberanía Nacional, en donde por voluntad del Pueblo se encuentran representadas todas las corrientes de la vida nacional. En tal sentido, su voz debe ser escuchada, ya que conlleva las demandas, inquietudes y reclamos más sentidos de la ciudadanía. Ello a su vez requiere de tiempo para un examen profundo de las iniciativas planteadas y de sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida nacional. Para eso estimamos necesario adecuar el marco constitucional vigente, que no incentiva una adecuada comunicación del Legislativo con el Ejecutivo en el proceso presupuestario.

En dicho proceso sobresale, como uno de los principales obstáculos, el plazo de que dispone la Cámara de Diputados para estudiar, discutir y aprobar el Presupuesto. Ello es consecuencia del plazo máximo con que cuenta el Ejecutivo para la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la consideración del Legislativo. Destacan varios aspectos:

1. Los documentos antes enunciados se presentan a consideración del Legislativo, para su estudio, discusión y eventual aprobación, cuando el periodo ordinario de sesiones va muy avanzado. Ello tensa y desborda el proceso de negociación. No hay tiempo suficiente para dar cauce al normal surgimiento de diferencias que es necesario conciliar con una clara y sólida argumentación, con retroalimentación de puntos de vista de las partes y bajo un espíritu de amplia colaboración, en beneficio del interés nacional.
2. Lo anterior implica que se requiere del tiempo suficiente para examinar la documentación que sustenta las Iniciativas. Con el plazo actual de 30 días (el mas bajo en comparación a los que ejercen otros países latinoamericanos) en que dichas iniciativas son entregadas a la Cámara de Diputados, no existe el tiempo suficiente para su adecuado examen y discusión. Un mes de estudio, en un tema tan importante como el que nos ocupa, trae como resultado insatisfacciones y confrontaciones en los que pierde el desarrollo del país.
3. La cercanía del fin del proceso presupuestario, con el término del período de sesiones ordinarias y del propio ejercicio fiscal, genera un alto grado de incertidumbre que afecta el desarrollo de las diversas variables económicas, causando volatilidad en el tipo de cambio y en la tasa de interés, en buena medida por la percepción generada en los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, en el desenvolvimiento de la economía. Estos desequilibrios presionan aún más el desempeño de la misma.



Por lo anterior, es necesario y más aún en el contexto de una economía globalizada brindar mayor certidumbre a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, a fin de que puedan planear sus inversiones.

En síntesis, de las experiencias en torno a la discusión del presupuesto, concluimos que el tiempo es insuficiente para un examen adecuado; que existen presiones políticas y económicas por la cercanía del término del ejercicio fiscal y que una eventual falta de aprobación del mismo en el período ordinario de sesiones, afecta al sistema económico y financiero.

Por estas razones, se hace necesario modificar las fechas de presentación de las Iniciativas de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a esta Soberanía, así como determinar una fecha límite para su aprobación, de tal manera que, su publicación y el inicio de su ejercicio en forma oportuna, beneficie plenamente los grandes intereses nacionales. Asimismo, se facilitaría la vinculación del examen relativo, a los resultados obtenidos por el Gobierno Federal, con el examen y discusión del Presupuesto del siguiente ejercicio.

No pasa desapercibido que las autoridades hacendarias han mencionado la dificultad de adelantar la fecha de presentación, debido a que un anticipo en los tiempos provocaría que las proyecciones de las distintas variables macroeconómicas que inciden en el Presupuesto fueran menos precisas. Sin embargo, ante ello, deben considerarse, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Es necesario que el Gobierno Federal realice proyecciones de ingreso - gasto bajo escenarios de largo plazo, es decir, multianuales y que los mismos se ajusten anualmente de acuerdo a las condiciones económicas internas y externas.
2. Los escenarios anteriores, deberán responder al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y en los diversos Programas Sectoriales.
3. Dichos escenarios permitirían dimensionar las necesidades de recursos a mediano y largo plazo y sobre esta base establecer las medidas de política económica y financiera a seguir, particularmente en el corto y mediano plazo y evitaría los constantes ajustes a la política impositiva que tanta confusión y trabajo causa a los contribuyentes.



4. Toda proyección es incierta. Se realiza sobre las mejores bases disponibles, pero sus resultados difícilmente coincidirán con la realidad. Es de todos conocido que en economía difícilmente existe plena certeza del comportamiento futuro de las principales variables y que el presupuesto actualmente se elabora con base en las estimaciones de cierre del ejercicio en curso, y en el mejor de los casos, con los datos disponibles del tercer trimestre.

5. Será necesario establecer una mayor y mejor coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso, que permita monitorear el comportamiento de las distintas variables macroeconómicas y sobre esta base tomar las decisiones presupuestarias, tanto en materia de ingresos como de gasto, que correspondan. Sin embargo, considerando los escenarios de largo plazo esbozados, las decisiones no impactarían sólo el corto plazo, sino que serían también con una clara visión de futuro.

En tal sentido, se propone adelantar al 8 de septiembre la fecha de entrega de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación al Poder Legislativo, por el Poder Ejecutivo.

De aprobarse, esta reforma permitiría:

- a. Ampliar el tiempo de que dispondría el Legislativo para estudiar, discutir, proponer, modificar y en su caso aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos.
- b. Vincular el examen y la discusión del Informe de Gobierno con el examen y discusión del Presupuesto.
- c. Disminuir la incertidumbre que genera la cercanía de las fechas de fin del período ordinario de sesiones y de conclusión del ejercicio fiscal e inicio del nuevo ejercicio sin Presupuesto aprobado.
- d. Permitir que el Ejecutivo Federal, el Congreso, los gobiernos locales y los sectores económico y social interesados, conozcan el resultado final del Presupuesto aprobado, con anticipación suficiente al inicio del ejercicio, con lo cual:
 - I. Se podrían realizar los trámites necesarios para la oportuna asignación de recursos y para que desde principios del mes de enero, dé inicio la operación de los distintos programas y proyectos y no en meses posteriores como actualmente sucede. Ello elevaría la eficiencia de la Administración Pública, permitiría dar cumplimiento a los objetivos



establecidos en el marco de Planeación - Presupuestación, evitaría la presencia de subejercicios en el gasto y beneficiaría a la Actividad Económica en su conjunto. En este sentido debe aclararse que no se justifica la aplicación de medidas tendientes a la obtención de subejercicios de un gasto aprobado, con miras a alcanzar los objetivos macroeconómicos comprometidos y menos si con ello se impacta negativamente la actividad económica y el beneficio social.

2. Se propone también precisar la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el presupuesto, que aunque puede parecer obvio al interpretar la redacción actual, en lo relativo a la facultad de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto, es importante destacarlo con el objeto de evitar cuestionamientos, como los que actualmente se realizan por diferentes actores y que no sólo afectan la imagen de las instituciones, sino también la debilitan y pretenden limitar la participación de la Cámara en el proceso presupuestario.

En síntesis, la reforma que se propone tiene como objetivos esenciales:

Brindar mayor certidumbre a los agentes económicos sobre el proceso presupuestario y sus implicaciones económicas.

Generar los incentivos adecuados para una discusión objetiva y responsable durante el proceso presupuestario.

Impulsar la colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso presupuestario, con el objeto de construir un presupuesto más eficiente.

Motivados en los argumentos expuestos y con fundamento en lo establecido por el Artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público coincidimos en someter a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente dictamen con Proyecto de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO: Se reforma la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74.- ...



I. ...

II. ...

III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

...

...

...

...

...

V a VIII. ...

TRANSITORIO.

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



Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. México, Distrito Federal, a los 14 días del mes de abril del año 2004.

Comisión de Hacienda y Crédito Público:

Diputados: Gustavo Madero Muñoz (rúbrica), Presidente; Francisco Suárez y Dávila (rúbrica), Secretario; Juan Carlos Pérez Góngora, Secretario (rúbrica); José Felipe Puelles Espina, Secretario (rúbrica); Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara, Secretaria (rúbrica); Alejandro Agundis Arias, Secretario; Oscar González Yáñez, Secretario; Jesús Emilio Martínez Alvarez, Secretario; José Alarcón Hernández, José Arturo Alcántara Rojas, Angel Buendía Tirado (rúbrica), Marko Antonio Cortés Mendoza (rúbrica), Enrique Ariel Escalante Arceo (rúbrica), José Luis Flores Hernández (rúbrica), Juan Francisco Molinar Horcasitas (rúbrica), Francisco Luis Monárrez Rincón, Mario Moreno Arcos (rúbrica), José Adolfo Murat Macías, José Osuna Millán (rúbrica), María de los Dolores Padierna Luna, Manuel Pérez Cárdenas (rúbrica), Alfonso Ramírez Cuéllar, Luis Antonio Ramírez Pineda (rúbrica), Javier Salinas Narvéez, María Esther de Jesús Scherman Leaño (rúbrica), Miguel Angel Toscano Velasco (rúbrica), José Trejo Reyes (rúbrica), Francisco Javier Valdéz de Anda (rúbrica), Jesús Vizcarra Calderón (rúbrica), Emilio Zebadúa González (rúbrica).

Comisión de Puntos Constitucionales:

Diputados: Gonzalo Alemán Migliolo; Rubén Alexander Rábago (rúbrica), secretario; Sergio Alvarez Mata; René Arce Islas; Francisco Antonio Astiazarán Gutiérrez, secretario (rúbrica); Federico Barbosa Gutiérrez; Francisco Barrio Terrazas; Angel Augusto Buendía Tirado; Enrique Burgos García; Víctor Manuel Camacho Solís; Horacio Duarte Olivares (rúbrica); Alvaro Elías Loreda (rúbrica), secretario; Enrique Ariel Escalante Arceo (rúbrica); Francisco Cuauhtémoc Frías Castro (rúbrica), Presidente; Luis Antonio González Roldán (rúbrica), secretario; J. Jesús Lomelí Rosas (rúbrica), secretario; Luis Maldonado Venegas, secretario; Germán Martínez Cázares; Arturo Nahle García (rúbrica), secretario; Janette Ovando Reazola (rúbrica); Jorge Luis Preciado Rodríguez (rúbrica); Rogelio Humberto Rueda Sánchez (rúbrica); Claudia Ruiz Massieu Salinas (rúbrica); Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica); Socorro Userralde Gordillo; Marisol Vargas Bárcena (rúbrica); Pedro Vázquez González (rúbrica), secretario; Emilio Zebadúa González.

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública:



Diputados: Ángel Augusto Buendía Tirado (rúbrica), Presidente; José Guadalupe Osuna Millán (rúbrica), Secretario; Gabriela Ruiz del Rincón (rúbrica), Secretaria; Arturo Osornio Sánchez (rúbrica); Luis Antonio Ramírez Pineda (rúbrica), Secretario; Minerva Hernández Ramos (rúbrica), Secretaria; Guillermo Huizar Carranza (rúbrica), Secretario; Jorge Antonio Kahwagi Macari, Secretario; Alejandro González Yáñez, Secretario; Luis Maldonado Venegas, Secretario; Francisco Antonio Astiazarán Gutiérrez (rúbrica), Clara Marina Brugada Molina, Javier Castelo Parada (rúbrica), María Angélica Díaz del Campo (rúbrica), Federico Döring Casar, José Ángel Ibañez Montes (rúbrica), Gustavo Madero Muñoz (rúbrica), Raúl José Mejía González (rúbrica), Rubén Mendoza Ayala, Juan Francisco Molinar Horcasitas (rúbrica), Manuel Enrique Ovalle Araiza, Oscar Pimentel González (rúbrica), Tomás José Ruiz González, Francisco Xavier Salazar Díez de Sollano (rúbrica), Víctor Suárez Carrera, Francisco Suárez y Dávila (rúbrica), Manuel Velasco Coello, Alfredo Villegas Arreola.

III. DISCUSIÓN / ORIGEN

DISCUSION

México, D.F., a 15 de Abril de 2004.

Procede ahora a la discusión del proyecto de decreto que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se concede el uso de la palabra al señor diputado don Luis Antonio Ramírez Pineda, por las Comisiones Unidas, para fundamentar el dictamen en los términos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, hasta por 10 minutos.

EL DIP. LUIS ANTONIO RAMÍREZ PINEDA: Con su venia, señor Presidente.

Compañeras y compañeros legisladores: He pedido el uso de la palabra para manifestar nuestro aprecio al dictamen de una iniciativa que ha acercado y prácticamente unificado las opiniones y el compromiso de los legisladores, en un tema de la mayor importancia para la vida de nuestro país.

Las Comisiones Unidas, en un ejercicio democrática donde prevaleció el interés superior de México sobre cualquier posición partidista, examinaron con un profundo sentido de responsabilidad, la modificación a la fracción IV del artículo 74 constitucional, que promueve una reforma en el proceso presupuestario para dar certidumbre a la planeación financiera de los distintos agentes económicos y garantizar así la ejecución oportuna del



gasto público, condición indispensable para impulsar el crecimiento y dar viabilidad a una reforma integral de la Hacienda Pública que demanda la nación.

Con esta voluntad de entendimiento de las diferentes fuerzas políticas que conforman esta Cámara, acreditamos en los hechos el compromiso con la ciudadanía y abrimos la puerta hacia nuevos acuerdos en este tema, que perfeccionen aún más nuestro marco jurídico y den certeza a la sociedad de que sus grandes causas siempre tendrán cabida en nuestros alegados y deliberaciones.

La propuesta que seguramente aprobaremos, implica un cambio conceptual del quehacer legislativo en el proceso de análisis, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación al explicitar la facultad de los diputados para modificar el contenido, la orientación y el monto de los recursos asignados a los programas y proyectos públicos y ampliar los tiempos de discusión del paquete económico enviado por el Ejecutivo. El cambio jurídico establece como fecha límite para la entrega del paquete económico el 8 de septiembre, el objetivo es que esta Cámara apruebe el Presupuesto de Egresos a más tardar el 15 de noviembre, durante el periodo ordinario de sesiones.

Esta modificación constitucional no es menor; promueve que los recursos públicos comiencen a ejercerse desde el primer día fiscal en todos los niveles de gobierno y da mayor certidumbre a los diferentes agentes económicos y sociales, que esperan conocer el Presupuesto de Egresos de la Federación para realizar su planeación financiera.

La profunda reforma económica que demanda la sociedad para enfrentar los retos de la desigualdad, abatir el desempleo y garantizar su acceso a los satisfactores básicos, comienza por ampliar los tiempos de discusión y los alcances del Poder Legislativo en el diseño de las políticas públicas y esto es lo que ahora estamos construyendo.

Los cambios a la fracción IV del artículo 74, permitirán generar un marco de certidumbre indispensable para modernizar el modelo fiscal y presupuestario que ya no responde a las necesidades sociales ni a las exigencias de una economía global e interdependiente.

Hoy, de cara a la nación, asumimos con seriedad nuestro compromiso de impulsar la modificación constitucional que le da mayor oportunidad y eficiencia a la administración pública e impide que los subejercicios presupuestales sean botín destinados a dudosos fines.



Los nuevos tiempos demandan responsabilidad, imaginación y visión de futuro. Esos principios sustentan el dictamen que consensuado entre todas las fracciones parlamentarias, honra a esta Honorable Cámara de Diputados.

Saludamos con toda nuestra vehemencia este hecho legislativo que abre nuevas perspectivas al desarrollo de México. Con ello, esta Legislatura reitera su compromiso político y social con los objetivos superiores de nuestra gran nación.

Por lo anterior y con fundamento en lo establecido en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, coincidimos en someter a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente dictamen con Proyecto de Decreto en el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.- Se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación previo examen, discusión y en su caso modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal, hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación, a más tardar el 15 del mes de diciembre".

Es cuanto, señor Presidente.

EL PRESIDENTE: Gracias, señor diputado, don Luis Antonio Ramírez Pineda.



Como esta Presidencia no tiene más oradores registrados en la fase de discusión, consulte la Secretaría a la Asamblea si el Proyecto de Decreto se encuentra suficientemente discutido en lo general y en lo particular.

LA SECRETARIA, DIP. MA. DE JESÚS AGUIRRE MALDONADO: En votación económica se pregunta a la asamblea, si se encuentra suficientemente discutido el Proyecto de Decreto en lo general y en lo particular.

Las ciudadanas diputadas y los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo, por favor.

(Votación)

Muchas gracias.

Las diputadas y diputados que estén por la negativa

(Votación)

Mayoría por la afirmativa, diputado Presidente.

EL PRESIDENTE: Suficientemente discutido.

Se pide a la Secretaría se abra el sistema electrónico por cinco minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular del Proyecto de Decreto.

LA SECRETARIA, DIP. MA. DE JESÚS AGUIRRE MALDONADO: Háganse los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior.

Abrase el sistema electrónico por cinco minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular del Proyecto de Decreto.

(Votación)

LA C. SECRETARIA, DIPUTADA MARIA DE JESUS AGUIRRE MALDONADO.- Señor Presidente, se emitieron 391 votos en pro y cinco abstenciones.



EL C. PRESIDENTE.- Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por 391 votos.

Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pasa al Senado para sus efectos constitucionales.

IV. MINUTA

CAMARA REVISORA: SENADORES
MINUTA
México, D.F., a 20 de Abril de 2004.

Oficio con el que remite la siguientes Minuta: Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SE TURNO A LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.

PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CAMARA DE DIPUTADOS

SECRETARIOS DE LA H. CÁMARA DE SENADORES,
XICOTÉNCATL NO. 9
CIUDAD.

Tenemos el honor de remitir a ustedes para sus efectos constitucionales el expediente CON LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, aprobada en esta fecha por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

México, D.F., a 15 de abril de 2004.

MARIA DE JESUS AGUIRRE MALDONADO.- DIPUTADA SECRETARIA;

AMALIN YABUR ELIAS.- DIPUTADA SECRETARIA



MINUTA PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO.- Se reforma la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

...

...

...

...

...



V a VIII...

TRANSITORIO.

UNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SALON DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNION.- México, D.F., a 15 de abril de 2004.

JUAN DE DIOS CASTRO LOZANO.- DIPUTADO PRESIDENTE;
MA. DE JESUS AGUIRRE MALDONADO.- DIPUTADA SECRETARIA.

V. DICTAMEN / REVISORA

DICTAMEN

México, D.F., a 27 de Abril de 2004.

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUEDO DE PRIMERA LECTURA.

DICTAMEN DE LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

HONORABLE ASAMBLEA:

A las comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos les fue turnada para su estudio y dictamen la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 86, 94 Y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 65, 87, 88, 93 y demás



aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta Honorable el siguiente dictamen:

HECHOS

1. En sesión celebrada el día 15 de abril de 2004 en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión fue aprobado el Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. En esa misma fecha la Mesa Directiva de la Colegisladora remitió a esta Cámara de Senadores el expediente Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Con fecha 20 de abril del presente año la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, turnó la minuta en comento a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para el estudio y dictamen correspondiente.
4. Las Comisiones Unidas procedieron al su estudio y análisis en base a las siguientes:

CONSIDERACIONES

- I. La minuta que nos ocupa pretende reformar la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cambiando la fecha en que el Poder Ejecutivo Federal deberá entregar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Otorgando mayores plazos entre la presentación y aprobación de los mismos.
- II. En un sistema democrático el contrapeso que ejerce el Congreso es fundamental, lo cual implica un arduo trabajo de investigación, estudio y análisis de las iniciativas presentadas, sobre todo en lo que se refiere al la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación; por ello, es conveniente incrementar los plazos de los que ahora se dispone por parte del Poder Legislativo.
- III. Los documentos enunciados actualmente se ponen a consideración del legislador treinta días antes de que concluya el periodo ordinario, lo cual dificulta el proceso de análisis, estudio y aprobación de las iniciativas. Por lo cual, como bien se señala en el dictamen de la colegisladora, "no hay tiempo suficiente para dar cauce al normal



surgimiento de diferencias que es necesario conciliar con una clara y sólida argumentación".

IV. En el mismo sentido, es importante destacar que la cercanía que actualmente existe entre la finalización del periodo ordinario de sesiones y el referente al ejercicio fiscal genera un alto grado de incertidumbre entre los distintos agentes económicos, lo cual genera problemas como la volatilidad en el tipo de cambio y en la tasa de interés.

V. El presente dictamen considera necesario establecer una mayor y mejor coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso, para lo cual se propone adelantar al 8 de septiembre la fecha de entrega, por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, de la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

VI. La ampliación antes referida hará que se vinculen el examen y la discusión de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, con el examen y discusión del Informe de Gobierno.

VII. También es importante hacer notar que el Ejecutivo Federal, el Congreso, los gobiernos locales y los sectores económicos y sociales, conocerán los dictámenes aprobados, tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos, con suficiente anticipación al ejercicio fiscal del próximo año, con lo cual, como señala la colegisladora: "Se podrían realizar los trámites necesarios para la oportuna asignación de recursos y para que desde principios del mes de enero, dé inicio la operación de los distintos programas y proyectos y no en meses posteriores como actualmente sucede. Ello elevaría la eficiencia de la Administración Pública, permitiría dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el marco de Planeación - Presupuestación, evitaría la presencia de subejercicios en el gasto y beneficiaría a la Actividad Económica en su conjunto".

VIII. Con la presente minuta se hace explícita la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el presupuesto, con el propósito de evitar los cuestionamientos que pretenden limitar la participación de la Cámara en el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

Motivados en los argumentos antes expuestos y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores el siguiente dictamen con proyecto de



DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO.- Se reforma la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

...

...

...

...

...



V a VIII...

TRANSITORIO.

UNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SALON DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES.- México, D.F., a 27 de abril de 2004.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Jesús Galván Muñoz
Secretario

Sen. Jesús Ortega Martínez
Secretario

Sen. Héctor Antonio Astudillo Flores
Sen. Jorge Zermeño Infante
Sen. Adalberto Arturo Madero Quiroga
Sen. Genaro Borrego Estrada
Sen. Netzahualcoyotl de la Vega García
Sen. Gildardo Gómez Verónica
Sen. Erika Larregui Nagel
Sen. Demetrio Sodi de la Tijera
Sen. César Camacho Quiroz
Sen. Miguel Sadot Sánchez Carreño

COMISION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

Sen. Fidel Herrera Beltrán
Presidente



Sen. Martha Sofía Tamayo Morales
Secretaria

Sen. Felipe de Jesús Vicencio Alvarez
Secretario

Sen. José Antonio Aguilar Bodegas
Sen. Adalberto Arturo Madero Quiroga
Sen. Héctor Michel Camarena
Sen. Gildardo Gómez Veronica

VI. DISCUSIÓN / REVISORA

DISCUSIÓN

México, D.F., a 28 de Abril de 2004.

Tenemos, enseguida, la segunda lectura a Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este Dictamen está publicado en la Gaceta Parlamentaria del día de hoy, por lo que pido a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, si se omite su lectura.

- LA C. SECRETARIA CASTELLANOS CORTES: Honorable Asamblea: En votación económica, les consulto si se omite la lectura del Dictamen.

Quienes estén por la afirmativa, favor de manifestarlo.

(LA ASAMBLEA ASIENTE)

Señor Presidente, por unanimidad se omite la lectura.

- EL C. PRESIDENTE: En consecuencia, está a discusión el anterior Dictamen.

Y para efectos de razonar su voto en Tribuna, ha solicitado el uso de la palabra la senadora Dulce María Sauri Riancho, del grupo parlamentario del PRI.

- LA C. SENADORA DULCE MARIA SAURI RIANCHO: Muchas gracias, señor Presidente: Está a discusión un Dictamen que procede de una Minuta que envió la Cámara de Diputados, en relación a una modificación a la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Esta reforma es de indudable trascendencia. Significa un recorte de tiempo, en relación al plazo que el Ejecutivo Federal tiene para enviar las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.



Ahora, la fecha límite es el 15 de noviembre. De aprobarse esta reforma, lo será el 8 de septiembre, es decir, dos meses una semana antes de la fecha que actualmente se dispone.

Es, indudablemente, una oportunidad que la Cámara de Diputados se da y le da al Senado en lo relativo a la Ley de Ingresos para revisar con todo cuidado el proceso de elaboración y aprobación, tanto de Ley de Ingresos como de Presupuesto de Egresos. Pero también es una oportunidad para la Administración Pública Federal, al contar antes de que concluya el año, antes del 15 de diciembre del año con la certidumbre respecto a los ingresos y egresos.

Imagínense ustedes lo importante que va a ser para el proceso de presupuestación de los estados de la República el saber con certidumbre la magnitud del fondo general de participaciones. Lo mismo sucederá en el caso de los municipios, así como también todos aquellos ramos como el 33 que implican recursos transferidos a las entidades federativas y a los municipios.

Y para los agentes económicos en general les brindará ciertamente certidumbre para las decisiones que tengan que tomar.

Pero por qué decidí razonar mi voto, porque considero que esta reforma, aún con la importancia que tiene y los argumentos y razones que he dado para estar a favor, simple y llanamente se está quedando corta; se está quedando corta porque, primero, opera para cinco años de los seis de la administración pública federal; cinco de los seis años de la Presidencia de la República; y dos de los tres años de la Legislatura correspondiente al primer trienio del Presidente de la República; y tres, de los tres años, para el segundo trienio, como es el caso de la actual Cámara de Diputados.

Pero qué pasa en el primer año del ejercicio presupuestal del nuevo gobierno. Ese primer año la iniciativa señala que el Ejecutivo Federal tiene hasta el 15 de diciembre para mandar la iniciativa, con el prurito de señalar que requiere el nuevo titular del Ejecutivo, el nuevo gobierno, de 15 días después del 1° de diciembre para mandar las iniciativas correspondientes.

Y por otro lado, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores disponen de otros 15 días para conocer, analizar, estudiar y dictaminar el primer presupuesto de egresos del gobierno y la primera Ley de Ingresos en el caso del Senado.

Yo creo que nuestro país ha avanzado en forma por demás significativa en términos de la transición para considerar que esto es suficiente.

Yo considero que una verdadera y real transición entre un gobierno y otro requiere que se le dé, sí, un tratamiento especial en cuanto al dictamen de las Cámaras de Diputados y de Senadores sobre Ley de Ingresos y de la Cámara de Diputados en cuanto al presupuesto; y que debe de ser la administración saliente la que en tiempo el 8 de septiembre presente las iniciativas correspondientes al primer año de la próxima administración.

Para qué entonces queremos el periodo de transición entre la declaratoria del presidente electo y el 1° de diciembre que toma posesión, si no es para estudiar sistemáticamente un proyecto que en un afán de institucionalización de los cambios en el Ejecutivo Federal debe realizar el gobierno que está saliendo 15 días para que el nuevo gobierno formalmente presente cualquier observación a las iniciativas serían, a mi juicio, más que suficientes para que la Cámara de Diputados pudiera culminar su trabajo y desde luego también el Senado.



Sin embargo, no quisiera de manera alguna pretender que se realice una modificación a la reforma en este momento en que estamos discutiendo el dictamen. No quisiera hacerlo porque esto significaría regresar a la Cámara de Diputados y ya no estaría a tiempo para lo que se pretende ahora que el presupuesto para el 2005 se presente en su iniciativa antes del 8 de septiembre de este año, si es que el constituyente permanente y los congresos de los estados logran concluir la aprobación de las reformas antes de esa fecha.

Pero lo que sí quiero dejar aquí sentado con ustedes, compañeras y compañeros senadores, es la necesidad de presentar a la mayor brevedad muy probablemente al iniciar el próximo periodo de sesiones una iniciativa de reforma que complemente y profundice la cuestión relacionada con los tiempos de la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Por otra parte, tampoco puedo dejar a un lado el hecho de que hay temas relacionados con las iniciativas de presupuesto de egresos que no se han tocado en términos de reforma constitucional a pesar de las varias iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura y en esta misma, me refiero a dos cuestiones específicas que requieren de reforma constitucional; una, la relativa a los presupuestos multianuales; y la otra, tiene que ver con la reconducción presupuestal.

El tema de qué hacer cuando no llegan a un acuerdo las Cámaras en relación a la Ley de Ingresos o la Cámara de Diputados en cuanto a la aprobación del presupuesto de egresos, sigue siendo un tema pendiente de resolver.

Por lo tanto y en función de que tenemos 8 iniciativas de reforma constitucional vinculadas a estos puntos de la materia, considero conveniente que le demos la mayor profundidad y la mayor seriedad de las mismas. Una de ellas, la que presentó el Presidente Fox, en abril de 2001, ésta la Cámara de Senadores es la Cámara de origen.

Así pues y en función de estas consideraciones, quiero señalar que mi voto es a favor de la reforma constitucional y al mismo tiempo mi compromiso es para promover las reformas que se requieren para avanzar en la institucionalización del relevo en el Ejecutivo Federal.

Muchas gracias.

(Aplausos)

-EL C. PRESIDENTE: ¿Alguien más desea hacer uso de la palabra? No habiendo más oradores, ábrase el sistema electrónico de votación por tres minutos para recoger la votación nominal del proyecto de decreto.

(Se abre el sistema electrónico de votación)

-LA C. SECRETARIA CASTELLANOS CORTES: Señor presidente, se emitieron 70 votos a favor y 0 en contra.

-EL C. PRESIDENTE: Está aprobado el proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pasa a las legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales.



VII. DECLARATORIA

DECLARATORIA

México, D.F., a 7 de Julio de 2004

Nuestro siguiente punto del orden del día es la declaratoria de aprobación del proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Solicito a la Secretaría dé lectura a la comunicación de la Primera Comisión en relación con este asunto.

-EL C. SECRETARIO DIPUTADO LOPEZ AGUILAR: Lo hago, señor Presidente.

SEN. ENRIQUE JACKSON RAMIREZ,

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNION.

P R E S E N T E.

Me permito notificar a usted que, en reunión de esta Primera Comisión, se realizó el escrutinio de los votos emitidos por Congresos Locales del Decreto que reforman la Fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 congresos aprobaron el mismo, siendo éstos, los de los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Esta Comisión comprobó que en todos los casos las legislaturas estatales que se mencionan, aprobaron el proyecto de Decreto en los términos en que fue remitido por el H. Congreso de la Unión.

Lo anterior para los efectos del artículo 135 constitucional.

Firman por la Primera Comisión el Senador Felipe de Jesús Vicencio Alvarez, Presidente, María Esther Scherman Leaño, Secretaria, Diputado Heliodoro Díaz Escárraga, Secretario; Diputado Omar Ortega Alvarez, Secretario".



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN **1917**

Es todo, señor Presidente.

-EL C. PRESIDENTE: En consecuencia y a efecto de dar cumplimiento a lo que establece el Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una vez computado el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas estatales, la Comisión Permanente, declara aprobado el decreto por el que se reforma la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pasa al Ejecutivo de la Unión para sus efectos constitucionales.