



**“Iniciativas de reformas del Art. 74
Constitucional, presentadas en el
primer periodo de sesiones del
primer año de ejercicio de la LIX
Legislatura de la Cámara de
Diputados en relación a la
aprobación del Presupuesto de
Egresos de la Federación.”**

Lic. Víctor David Pitalúa Torres

Marzo, 2004.

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque;
C.P. 15969 México, D.F.
Tel. 5628-1300 ext. 4726; Fax: 5628-1316
e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

INDICE

	Pág.
Iniciativa presentada por la diputada Cristina Portillo Ayala del PRD el martes 9 de septiembre del 2003	2
Iniciativa presentada por el diputado Javier Castelo Parada del PAN el martes 9 de diciembre del 2003	22
Iniciativa presentada por el diputado Federico Döring Casar del PAN el Martes 16 de diciembre de 2003	33

PRESENTA	INICIATIVA
PRD	INIICATIVA 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

Cuadro comparativo	
Ley vigente	Iniciativa propuesta
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas,</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad para:</p> <p>I. a V. ...</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Está prohibido establecer cualquier partida</p>

<p>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.</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>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;</p> <p>V. a VIII. ...</p>	<p>secreta en la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>VIII. a XXX. ...</p>
---	--

PRESENTA	INICIATIVA
<p style="text-align: center;">PAN</p>	<p>INICIATIVA 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</p>
Cuadro comparativo	
Ley vigente	Iniciativa propuesta
<p>Artículo 74. . . .</p> <p>I. . . .</p> <p>II. . . .</p> <p>III. . . .</p> <p>IV. . . .</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>. . .</p> <p>. . .</p> <p>. . .</p>	<p>Artículo 74. . . .</p> <p>I. . . .</p> <p>II. . . .</p> <p>III. . . .</p> <p>IV. . . .</p> <p>Derogado</p> <p>Derogado</p> <p>. . .</p> <p>. . .</p> <p>. . .</p>

<p>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.</p>	<p>Derogado</p>
<p>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;</p>	<p>Derogado</p>
<p>V. a VIII. ...</p>	<p>V. a VIII. ...</p>
<p></p>	<p>Artículo 89.</p>
<p></p>	<p>I. a XVI. ...</p>
<p></p>	<p>XVII Derogada</p>
<p></p>	<p>XVIII. ...</p>
<p></p>	<p>XIX Derogada</p>
<p></p>	<p>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.</p>
<p></p>	<p>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</p>

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	--

**GACETA PARLAMENTARIA DEL 10 DE SEPTIEMBRE DEL 2003
INIICATIVA 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 Arteaga 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 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 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.)

PRESENTA	INICIATIVA
<p style="text-align: center;">PAN</p>	<p>INICIATIVA 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</p>

Cuadro comparativo

Ley vigente	Iniciativa propuesta
<p>Artículo 74. . . .</p> <p>I. . . .</p> <p>II. . . .</p> <p>III. . . .</p> <p>IV. . . .</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 74. . . .</p> <p>I. . . .</p> <p>II. . . .</p> <p>III. . . .</p> <p>IV. . . .</p> <p>Derogado</p> <p>Derogado</p>

<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>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.</p> <p>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;</p> <p>V. a VIII. ...</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Derogado</p> <p>Derogado</p> <p>V. a VIII. ...</p> <p>Artículo 89. I. a XVI. ... XVII Derogada</p> <p>XVIII. ...</p> <p>XIX Derogada</p> <p>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.</p>
---	---

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	---

Gaceta Parlamentaria del 9 de diciembre del 2003

INICIATIVA 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, 9 de diciembre del 2003

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 Único.- 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).

PRESENTA	INICIATIVA
<p style="text-align: center;">PAN</p>	<p>INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL, A FIN DE ADECUAR LA NORMA EN MATERIA DE INICIACION DE LEYES O DECRETOS POR LO QUE CORRESPONDE A LA MATERIA PRESUPUESTARIA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO FEDERICO DÖRING CASAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL LUNES 15 DE DICIEMBRE DE 2003</p>

Cuadro comparativo	
Ley vigente	Iniciativa propuesta
<p>Artículo 74. . . .</p> <p>I. . . .</p> <p>II. . . .</p> <p>III. . . .</p> <p>IV. . . .</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>. . .</p> <p>. . .</p> <p>. . .</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 74. ...</p> <p>I. a III.</p> <p>IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p> <p>...</p> <p>En la elaboración, examen, discusión y aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá regir el objetivo de equilibrio presupuestal para el ejercicio fiscal correspondiente, aprobado por el Congreso de la Unión para cada ejercicio fiscal:</p> <p>a) En el primer trimestre de cada año, el Ejecutivo federal propondrá al Congreso de la Unión el objetivo de equilibrio presupuestal para el ejercicio fiscal siguiente;</p> <p>b) Si el objetivo de equilibrio presupuestal fuese aprobado por el Congreso, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y las demás iniciativas que tengan efectos en las finanzas públicas, habrán de elaborarse de conformidad con ese objetivo; si dicho objetivo fuese rechazado, el Ejecutivo federal enviará uno nuevo al Congreso, dentro del plazo de los treinta días siguientes al rechazo; este procedimiento regirá hasta el vencimiento del plazo en que</p>

<p>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;</p> <p>V. a VIII. ...</p>	<p>las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos deban ser presentadas por parte del Ejecutivo federal ante el Congreso;</p> <p>c) Se reputará aprobado por el Congreso todo objetivo de equilibrio presupuestal que no haya sido devuelto al Ejecutivo antes del vencimiento del plazo de presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;</p> <p>d) El objetivo de equilibrio presupuestal se determinará con base en los lineamientos y principios que establezca la ley en la materia;</p> <p>e) En la discusión y aprobación del objetivo presupuestario se seguirá el procedimiento que designe el reglamento de debates, y se considerará la opinión técnica que emita el órgano de evaluación de las finanzas públicas del Congreso de la Unión, a través de los órganos de gobierno de las Cámaras.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>V. a VIII.</p>
--	--

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL, A FIN DE ADECUAR LA NORMA EN MATERIA DE INICIACION DE LEYES O DECRETOS POR LO QUE CORRESPONDE A LA MATERIA PRESUPUESTARIA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO FEDERICO DÖRING CASAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL LUNES 15 DE DICIEMBRE DE 2003

El suscrito diputado federal, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de

la facultad que le otorga lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 71; se reforma la fracción IV y se adiciona la misma con un tercer párrafo y los incisos a), b), c), d) y e) del artículo 74, y se adicionan con un primer y un segundo párrafos el artículo 75; se reforma la fracción III del apartado B y los párrafos cuarto y quinto del inciso b) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como se adiciona con un segundo, tercero y cuarto al inciso f) numeral 6 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de adecuar la norma en materia de iniciación de leyes o decretos por lo que corresponde a la materia presupuestaria, a partir de la siguiente

Exposición de Motivos

Ante la exigencia permanente de conducir de manera responsable las finanzas públicas, esta iniciativa propone elevar a rango constitucional la obligación, del Presidente de la República, de los diputados federales y de las legislaturas de los estados, para que toda iniciativa de ley prevea el impacto probable y las repercusiones financieras en los niveles de ingreso, gasto y déficit público, que pudieran resultar de las medidas que proponga y los ordenamientos que establezca. Se trata de establecer que, como criterio fundamental para presentar una iniciativa de ley o decreto, ésta deba garantizar la viabilidad financiera de su aplicación y cumplimiento, salvaguardando el equilibrio presupuestal y la estabilidad de las finanzas públicas federales.

La estabilidad de las finanzas públicas depende del equilibrio entre ingresos, gastos y endeudamiento. Esa estabilidad permite al Estado cumplir con sus funciones, obligaciones y tareas. La ley puede asegurar que tal estabilidad sea el criterio fundamental al que se ajuste la conducción de las políticas públicas. Para ese efecto, la iniciativa establece disposiciones, que prevén los medios y mecanismos, para que quienes están facultados para iniciar leyes en México puedan disponer del estudio de impacto presupuestal y los efectos que produzcan en el erario público, previamente a la formulación de las iniciativas que presentan.

Las Cámaras del Congreso General disponen de un órgano técnico especializado, cuya función es evaluar las finanzas públicas, cuyos servidores públicos no pertenecen a partido político alguno y deben conducirse con imparcialidad. Dicho órgano será el encargado de elaborar el estudio referido que servirá de base para normar el criterio establecido para la iniciación de leyes, así como para la discusión de las iniciativas en Comisiones de dictamen del Congreso, de manera que la Asamblea de cada Cámara dispondrá de certidumbre acerca del sustento financiero de los proyectos de ley o decreto que discute y decide.

Para justificar el propósito y evaluar el alcance de las medidas propuestas, conviene considerar, por una parte, la importancia de una conducción responsable

de las finanzas públicas para promover el crecimiento económico, la distribución social y equitativa de la riqueza, así como el fomento del bienestar social de la población y, por otra parte, reconocer que se requiere proveer mecanismos institucionales para que el perfeccionamiento del marco legal federal tenga lugar sobre la base de un criterio rector, cuya observancia permita preservar la estabilidad de las finanzas públicas.

La observancia de criterios rectores es una condición indispensable para la formulación e inducción de políticas públicas de Estado y para que los órganos públicos cumplan sus funciones con legalidad, responsabilidad, eficacia, imparcialidad y honradez; principios a los que debe apegarse el desempeño de los servidores públicos, incluidos quienes tienen la facultad constitucional de iniciar y aprobar leyes en nuestro país.

Las medidas propuestas en esta iniciativa se inscriben en el marco de los esfuerzos por dotar al Estado mexicano del diseño institucional y los mecanismos de funcionamiento, que le permitan responder a los complejos retos que impone el desarrollo con equidad social, en una nación cuya población es cada vez más heterogénea y diversificada, en condiciones de mayor pluralismo político y alternancia de los partidos políticos en los órganos de gobierno. La iniciativa contribuye a fortalecer la función de legislar, los procesos decisorios que implica y las políticas públicas a que da lugar y regula.

Las disposiciones propuestas tienen como principio que los poderes públicos comparten la responsabilidad de gobierno, con estricto apego al mandato popular del que emanan y sin perjuicio de la representatividad electoral que obtienen de la sociedad, de manera que el ejercicio de la división de funciones públicas no debe ser obstáculo insalvable que impida la necesaria coordinación y, en los hechos, la colaboración entre ellos en beneficio de la nación. El apego a este principio constituye, además, una exigencia que surge de la sociedad y que se manifiesta en la demanda reiterada de respuestas claras, responsables y efectivas por parte de sus legisladores.

Si acatamos estrictamente el mandato constitucional que al Estado mexicano corresponde la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, entonces es evidente que tal responsabilidad debe ser compartida por los poderes públicos que lo conforman. En el nuevo escenario democrático de nuestro país, caracterizado por creciente pluralismo y alternancia política, cuando los procesos de decisión se entorpecen y dilatan, resulta ineludible compartir la responsabilidad de las decisiones de gobierno en materia de conducción de las finanzas públicas, con un enfoque integral y una orientación que lleve a acuerdos mínimos para diseñar políticas públicas de Estado. Esa es actualmente una condición que deben cumplir las instituciones públicas para que puedan contribuir al fomento del crecimiento económico y el empleo, así como para promover una más justa distribución del ingreso y la riqueza, en condiciones que fortalezcan la soberanía nacional y el régimen democrático. Esa misma

condición es requerida para que la democracia sea efectiva, para que tenga resultados y para que sirva a la tarea de gobernar.

La capacidad del Estado para responder a las demandas sociales de la población y abatir los rezagos acumulados, mediante la política de gasto público, depende estrictamente de los recursos que en conjunto pueda generar la sociedad, a partir de las contribuciones y otras fuentes de ingresos que el gobierno pueda disponer para ese fin. Ello exige una estricta disciplina de las finanzas públicas, criterio rector de una política pública de Estado dirigida a fomentar la inversión productiva, el empleo y el bienestar social. Las políticas de Estado son resultado de acuerdos democráticos y se basan en consideraciones técnicas de viabilidad económica y social, con apego estricto a la legalidad. México tiene porvenir si es gobernado mediante políticas de Estado.

No es viable exigir al Estado que haga frente al problema del llamado "sobrecargo", es decir, la capacidad para atender mayores y más diversas demandas de la población, con recursos sistemáticamente insuficientes y criterios divergentes sobre su asignación, cuando quienes tomamos las decisiones en materia de finanzas públicas no actuamos con un riguroso e imparcial criterio de equilibrio entre lo que ingresa y lo que se gasta, sin incurrir en un endeudamiento que pone en riesgo el desarrollo futuro de la nación y vulnera la gobernabilidad democrática.

En un entorno económico internacional adverso, de cuyos efectos la nación no puede sustraerse, el Estado mexicano es más dependiente, desde el punto de vista financiero, respecto de los recursos públicos que es capaz de obtener y generar, garantizando su propia soberanía, con el propósito de aumentar la competitividad nacional de los sectores productivos, aumentar la cobertura y calidad del desarrollo social y generar oportunidades de desarrollo, especialmente en educación, salud y empleo. En ese contexto, la determinación de los diversos instrumentos de política fiscal, monetaria y del sector externo resulta en extremo definitoria para lograr el crecimiento económico sostenido con la magnitud y el ritmo que requiere el desarrollo nacional sustentable.

Con independencia de las corrientes de pensamiento económico, no hay duda de que el Estado desempeña un papel fundamental en el comportamiento de las variables económicas de cada nación y, en consecuencia, de las condiciones del desarrollo.

La historia de nuestro país ofrece evidencia empírica de que el desempeño financiero del gobierno federal resulta decisivo para orientar el curso del desarrollo nacional. Conviene hacer una revisión retrospectiva para situar el papel de la política pública en materia de finanzas públicas en nuestro país y reconocer la importancia de contribuir a su estabilidad para garantizar el desarrollo.

Los compromisos económicos y sociales del Estado se encuentran consagrados en la Constitución Política de 1917 y desde entonces siguen vigentes, ya sea

como requerimientos de su actuación o bien como responsabilidades que el propio Estado debe asumir para la adecuada operación del sistema económico, mediante la adopción de medidas correctivas del ciclo económico y otras que permiten compensar los efectos de las actividades privadas; tal es el caso de la asignación de recursos públicos para promover la inversión productiva y el empleo y para fomentar la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la seguridad pública, la administración de justicia y la defensa nacional. Con base en esas directrices, se produjo durante varias décadas una activa e intensa participación del Estado Mexicano en la actividad económica. El proceso de industrialización del país sería, de hecho, inexplicable sin esa participación.

En la etapa caracterizada por el papel proteccionista, el Estado fomentó la expansión de las actividades industriales, al convertirse en el principal proveedor de infraestructura básica y servicios públicos, bienes de capital y luego insumos de consumo generalizado, incluso básico, lo que permitió consolidar el mercado interno en un contexto de estabilidad financiera y monetaria, nacional e internacional. Después de tres décadas, el agotamiento del modelo de crecimiento basado en la estabilidad de precios, estudiado ampliamente y denominado "desarrollo estabilizador", obligó al Estado a hacerse responsable de la protección del empleo y del rescate de empresas en quiebra o con graves problemas financieros, lo que aunado al monopolio estatal del sector energético y petrolero y el requerimiento de mayores recursos fiscales presupuestarios, cada vez más exiguos, provocaron un aumento notable del déficit fiscal y la deuda del gobierno como proporción del Producto Interno Bruto (PIB).

La contratación de deuda externa, durante los años setentas, sirvió para impulsar el crecimiento económico; sin embargo, el elevado costo del financiamiento se convirtió en el principal obstáculo para el crecimiento, ante la presión que impusieron el volumen de los empréstitos y el servicio de la deuda dentro del total de ingresos y del gasto público. Éste alcanzó niveles muy altos y su relación con los ingresos públicos determinó un cambio sustancial en la participación del Estado en la economía. Así, en los años ochenta el Estado pasó de ser propietario de empresas públicas e interventor directo en la economía a ser eminentemente regulador de la misma sin perder, no obstante, influencia sobre la conducta de los agentes económicos, debido a la actualización de las funciones institucionales y la legislación en la materia. En efecto, mientras que en 1980 el gasto público representaba 32.5 por ciento del PIB y en 1982 esa proporción alcanzó su nivel máximo histórico al representar 44.2 por ciento, simultáneamente, se evidenció la insuficiencia de los recursos fiscales y la fragilidad de los mismos para sostener ese nivel de gasto, con el consecuente crecimiento del déficit público. Este registró su nivel máximo, en ese periodo, pues representó 15.08 por ciento del PIB.

Precisamente la severa crisis económica de 1982, según los especialistas, puso al descubierto una economía basada en un aparato público enorme y con un excesivo número de empresas que no justificaban la naturaleza del quehacer gubernamental, así como dependiente de los ingresos petroleros y del endeudamiento externo. En la mayor parte de los diagnósticos, se reconoce que el

exceso de la demanda, el fuerte desequilibrio del sector externo y la inestabilidad de las variables macroeconómicas internas, tuvieron su origen fundamentalmente en el ámbito de responsabilidad del Gobierno, puesto que el gasto público se había ejercido de manera negligente, improductiva e ineficaz, orientado de modo indiscriminado al financiamiento inflacionario del déficit público. A partir de 1983, el rediseño de la política económica del país se orientó a la reducción del gasto público, a fin de ajustar la demanda excedente. La reducción fue lenta y hasta 1988 poco significativa, cuando representó 37.6 por ciento del PIB. Las políticas restrictivas del gasto se tradujeron en una disminución continua del déficit público, que aunque pasó de 15.08 por ciento como proporción del PIB en 1982 a 5.82 por ciento en 1984, en 1987 representó 13.4 por ciento del PIB.

Durante la década de los años noventa, se obtuvieron avances significativos en el esfuerzo de reducir el déficit público. A partir de 1992, se ubicó en alrededor de uno por ciento con relación al PIB, como resultado de la contención del gasto público y de la estabilización relativa del nivel de ingresos del sector público presupuestario como proporción del PIB. De acuerdo con cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de esta Cámara de Diputados, la evolución del gasto neto pasó de 37.6 por ciento en 1988, como proporción del PIB, al 23 por ciento en 1992 y, desde ese año, esa participación se ha mantenido entre 24.1 y 21.6 por ciento. En lo que hace al comportamiento y evolución de los ingresos, el análisis que hace la misma fuente referida, se puede concluir que aún cuando ya no se alcanzaron las cifras generadas con la sobre explotación petrolera de dos décadas atrás, y a pesar de que persistió la debilidad institucional en materia de recaudación fiscal, eso no se tradujo en mayores niveles de déficit público, en virtud de las medidas de disciplina y racionalidad del gasto.

Queda claro que México transita hacia una etapa en la que la racionalización del gasto, la administración adecuada de la deuda y, especialmente, el aumento de los ingresos del Estado y la diversificación de sus fuentes, se constituyen en imperativos de política pública para la administración de las finanzas públicas. Mantener una estricta disciplina fiscal, equilibrio presupuestario y estabilidad en las finanzas públicas ha contribuido a mantener condiciones de estabilidad y crecimiento económico, así como para impedir crisis recurrentes. El ajuste estructural como consecuencia de la crisis de 1995 obligó a racionalizar el gasto y destinar buena parte del gasto social al combate a la pobreza. Desde 1997, se aprecia ya los efectos de la descentralización del gasto federal y en los últimos tres años se ha hecho en una proporción sin precedentes. De esa manera, ahora se destinan mayores recursos tributarios a estados y municipios. A pesar de ello, se ha logrado ampliado la cobertura y elevado la calidad de los servicios públicos y los programas de bienestar social, lo que repercute en la calidad de vida de la población. Sobre la base del sistema nacional de coordinación fiscal, la profundización del principio federalista ha derivado ventajas para la población de los estados y municipios más pobres, mediante mecanismos de subsidiariedad que permiten redistribuir el ingreso y la renta nacional y corregir las disparidades del desarrollo regional.

Sigue pendiente, no obstante, la reforma fiscal y hacendaria que permita generar mayores recursos fiscales, diversificar las fuentes de ingresos y redistribuir potestades tributarias. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo disponen de instrumentos para promover el crecimiento económico, entre los que destaca la política fiscal que define directrices con relación a los ingresos y los gastos, y cuya orientación influye en el comportamiento y en la evolución de la economía nacional.

El titular del Ejecutivo federal ejerce la facultad exclusiva, conforme a la Constitución Política, de presentar ante el Congreso federal las iniciativas de Ley de Ingresos y de Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio anual siguiente. Para el ejercicio de esa atribución, no obstante, no es exigible establecer un objetivo en cuanto al manejo del déficit público a partir de los ingresos esperados y los gastos requeridos, lo cual resulta indispensable para mantener finanzas públicas sanas y estables, de manera que, al mismo tiempo, se promueva la estabilidad económica sin recurrir a niveles de endeudamiento que vulneren el desarrollo futuro del país.

El Poder Legislativo, por su parte, tiene la facultad de aprobar las iniciativas en esta materia, aprobando primero, ambas Cámaras, las contribuciones necesarias para cubrir los egresos, que son aprobados exclusivamente por la Cámara de Diputados. De manera que las decisiones del Congreso federal influyen en la conducción de las finanzas públicas y, en consecuencia, indirectamente en la evolución de la economía nacional. Con el mayor pluralismo en la integración política del Congreso y la autonomía que goza ante el Ejecutivo federal, se ha enfrentado mayor dificultad para alcanzar acuerdos legislativos, el proceso de toma de decisiones se torna lento y, en ocasiones, accidentado por la polarización ideológica y política con que se conducen los grupos parlamentarios y los legisladores, especialmente ante temas financieros y la conducción de las finanzas públicas nacionales. La discusión, la deliberación y la formación de acuerdos son más vulnerables a la proliferación de propuestas sin fundamento técnico, ni responsabilidad financiera. Pero tal situación no es privativa de éste tipo de iniciativas de ley y decreto.

Por el contrario, esa situación se ha extendido a diversas iniciativas presentadas sin prever los requerimientos presupuestarios que hagan aplicables las disposiciones que comprenden, como tampoco evalúan el impacto que pueden producir en las finanzas públicas. Dado que se ha demostrado, según los especialistas, que no existen mayorías legislativas estables, las Cámaras del Congreso no pueden permitir que se incurra en la irresponsabilidad de presentar iniciativas y, peor aún, de aprobar leyes y decretos que alteren o puedan alterar el equilibrio presupuestario y afectar las finanzas públicas.

La iniciativa que se somete a su consideración tiene el propósito de establecer medidas de carácter preventivo ante la situación descrita y analizada, al establecer la corresponsabilidad de todos los sujetos facultados para iniciar leyes de considerar un objetivo común, acordado colegiadamente por el Congreso,

respecto de los márgenes de déficit público que permitan una conducción apropiada de las finanzas públicas. Esta obligación comprende cualquier iniciativa de ley o decreto, tenga su origen en el Ejecutivo o el Legislativo federal y, en las Legislaturas de los estados.

Dicho objetivo debe establecerse, previamente al inicio del siguiente ejercicio fiscal, a fin de conservar la estabilidad de los ingresos y los gastos gubernamentales, de manera que se desaliente incurrir en niveles de déficit público que resulten incompatibles con la evolución económica del país. El desarrollo histórico de nuestra economía muestra que cuando no se han respetado esos niveles, esto es, el punto de equilibrio en la correlación entre ingresos y gastos gubernamentales, se alteran gravemente las finanzas públicas, lo que repercute negativamente en la evolución de la economía. Asimismo, cuando además se enfrentan problemas estructurales del aparato productivo y del sistema financiero se produce estancamiento y el Estado ha tenido que comprometer recursos fiscales presupuestarios para resolverlos. Ese es un costo que pagan los contribuyentes y que resulta lesivo para el erario público. La política en materia de finanzas públicas, en particular en materia hacendaria, comprende la asignación eficiente del gasto público, pues esa es la manera de promover una justa redistribución del ingreso y la renta, así como brindar condiciones de certidumbre y estabilidad económica para el fomento de la inversión y el financiamiento privado.

Para lograrlo, el Ejecutivo y el Legislativo federal deben considerar los efectos económicos y sociales que resultan del uso de los instrumentos de política económica que el primero propone y el segundo aprueba en la ley, mediante disposiciones jurídicas en materia fiscal y presupuestaria, en materia de deuda, control monetario y financiamiento. Pero la aplicación de las disposiciones legales que regulan tales instrumentos tiene alcance sobre la aplicación de cualquier ley, en tanto suponga o imponga una función pública y una acción de gobierno.

Las finanzas públicas involucran, por una parte, el conjunto de ingresos que provienen de recursos tributarios, patrimoniales, crediticios y transferidos con que cuenta el Estado y, por otra, el uso de tales recursos en beneficio de la sociedad, a través de la distribución y aplicación del gasto público, para solventar económicamente las funciones, los programas y las acciones de los poderes y órganos públicos que sirven a la sociedad y para cuyo beneficio se justifican. En ese marco, el Poder Legislativo tiene la trascendente función de examinar, deliberar y decidir sobre la aprobación de los ordenamientos legales que orientan las finanzas públicas y regulan ingresos, gastos, financiamiento y deuda públicos durante cada ejercicio fiscal.

De la decisión del Congreso depende el comportamiento de las variables financieras del Estado y, por ende, la capacidad para garantizar soberanía nacional, legalidad, democracia, crecimiento económico, desarrollo social y preservación del medio ambiente. En las disposiciones constitucionales en esta materia sólo se establece, de manera implícita, el equilibrio que deben guardar los

egresos respecto de los ingresos, medida indispensable para lograr la estabilidad de las finanzas públicas nacionales. El marco legal federal adolece, no obstante, de insuficiencias que es necesario subsanar, no sólo por cuanto hace a las decisiones respecto de las iniciativas de ley aplicables en materia de finanzas públicas, sino sobre todo por lo que corresponde a las iniciativas que, aunque versan sobre otras materias, establecen disposiciones que las afectan y que, con frecuencia, alteran el equilibrio presupuestal que hace posible la estabilidad de las finanzas públicas en conjunto.

El problema reside en que la mayor parte de las iniciativas no prevén la disponibilidad de los recursos públicos requeridos para hacer aplicables los ordenamientos que pretenden establecer, especialmente cuando se trata de funciones, servicios y obligaciones que corresponden a un órgano público. Cuando un ordenamiento jurídico propuesto supone disponer de recursos para su aplicación y cumplimiento, es indispensable que se prevea en qué medida y con qué efectos se pueden alterar tanto el equilibrio presupuestario como la factibilidad de financiamiento del Estado, a partir del estado que guardan las finanzas públicas nacionales. Eso debe ser, entonces, evaluado previamente a la formulación de una iniciativa de ley o decreto.

Nos enfrentamos, en realidad, a la proliferación de iniciativas de ley o decreto que se desentienden por completo de la responsabilidad para proveer los recursos públicos, que supone la aplicación de las disposiciones que establecen. Por esa vía, se propicia un margen de discrecionalidad tal que nulifica la exigencia de responsabilidad, por parte de quienes están facultados para iniciar leyes o decretos, con respecto a las políticas públicas que se pretenden inducir mediante la creación de leyes o la modificación de las existentes. Ese es el problema a cuya resolución esta iniciativa busca contribuir.

Por eso, se propone establecer en el artículo 71 de la Constitución Política que toda iniciativa de ley o decreto, independientemente del iniciador, del objeto sobre el que verse y de los fines que persiga, debe prever las exigencias presupuestarias y fiscales que aseguren la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones que establezca, así como la evaluación de las repercusiones que tales exigencias tendrían, en su caso, sobre las finanzas públicas. Sólo de esa manera se podrá compartir la responsabilidad para diseñar políticas públicas de Estado y contribuir al desarrollo nacional, sin poner en riesgo las fuentes de financiamiento del mismo. Por ello, se propone reformar y adicionar el artículo 74 de la Constitución Política, para establecer el criterio aplicable que se define como objetivo de impacto presupuestario, es decir, la determinación de rangos permisibles del nivel de déficit público en que podría incurrirse como resultado de la situación que guardan las finanzas públicas para cada ejercicio fiscal precedente. Ese objetivo es propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el Legislativo federal.

El procedimiento a seguir es el mismo que corresponde a la presentación, deliberación y aprobación de una iniciativa de ley, conforme al artículo 72 de la

propia Constitución, en el que participa desde luego ambas Cámaras del Congreso federal. Por otra parte, se reforma y adiciona el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General, a fin de establecer que la evaluación de las repercusiones sobre las finanzas públicas, que pudieran resultar por la aplicación de las disposiciones de una iniciativa de ley o decreto, corresponderá al órgano técnico encargado del propio Congreso. La evaluación será realizada a solicitud que haga el Presidente de la República, los diputados federales y senadores de la República y, en su caso, las legislaturas de los estados, para lo cual se establecen los procedimientos y plazos.

De los motivos expuestos se concluye la importancia de garantizar, en el marco legal vigente, un criterio restrictivo del nivel de déficit gubernamental que deba ser permitido para cada ejercicio fiscal, lo que constituye un principio rector del diseño de las leyes y las políticas públicas, tanto por parte del Ejecutivo como del propio Legislativo federal y estatal, cuya observancia es exigible en la presentación de las iniciativas de ley o decreto y cuyo cumplimiento se satisface mediante la presentación conjunta de una evaluación previa del impacto en los ingresos y el gasto público, a cargo de un órgano técnico especializado imparcial. Con ello, se asegura la viabilidad de la aplicación de la ley que se propone y somete a discusión y aprobación. El requisito tiene validez aún en el caso de iniciativas de ley o decreto presentadas con carácter de urgente resolución, pues la Constitución federal no distinguirá ese carácter, aunque lo haga un ordenamiento de rango inferior como lo es el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso federal.

Para ilustrar, finalmente, la magnitud de los efectos que derivan del problema que se pretende resolver con esta iniciativa, conviene considerar que el Congreso tiene que resolver, actualmente, un conjunto de iniciativas de ley o decreto pendientes de aprobación en la Cámara revisora correspondiente, mismas que representan presiones adicionales sobre el nivel del gasto público y que en varios casos carecen de sustento desde la perspectiva de los ingresos. Entre ellas, se pueden destacar las siguientes:

Las reformas a la Ley del Seguro Social representan un impacto presupuestal de 35,430 millones de pesos, al ampliar las pensiones por concepto de seguros de invalidez y de riesgos de trabajo en personas con edad de 60 años o más, erogación que equivale a 0.5 por ciento del PIB. En tanto que las modificaciones a la Ley General de Salud suponen asignar recursos equivalentes al cinco por ciento del PIB para ese sector, lo que implica que anualmente el gasto de este rubro se incrementaría en 0.25 por ciento del PIB para alcanzar la meta propuesta. La reforma a la Ley de Ciencia y Tecnología plantea la asignación del equivalente a uno por ciento del PIB para sufragar el gasto de los centros de investigación, lo que representa que en promedio se requerirían 70 mil millones de pesos adicionales, los cuales serían independientes a la presión del cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Educación, en cuanto a asegurar un gasto equivalente al ocho por ciento como proporción del PIB, meta que debe ser alcanzada en el año 2006, a partir de comprometer un gasto equivalente a uno por ciento del PIB cada año, hasta esa fecha.

Las reformas en materia de tarifas eléctricas, cuyo proyecto fue impulsado en el Senado de la República, presenta un impacto en materia de ingresos para la Comisión Federal de Electricidad (CFE) del orden de 127 mil 552 millones de pesos, equivalentes a 1.8 por ciento del PIB. Por su parte, la nueva Ley General de Desarrollo Social, recientemente aprobada, tendrá un impacto presupuestal anual del orden de 217 mil millones de pesos, que equivalen a 3.1 por ciento del PIB, como consecuencia del criterio establecido para incrementar el gasto, en este rubro, en la misma medida en que aumente el PIB, sin que el nivel de gasto pueda ser inferior al registrado el año previo. El gasto aplicado mediante los diversos ramos asciende a 688 mil 906 millones de pesos, conforme al estimado de cierre del presente año. Sin considerar otras iniciativas que, también, entrañan compromisos de gasto público, las que han sido referidas bastan para advertir la magnitud de la presión financiera y presupuestaria que, en conjunto, recursos equivalentes a 19.6 por ciento del PIB. Si se considera que el gasto neto total para 2003 representa 24 por ciento del PIB, se puede entender que la aplicación de las disposiciones legales promovidas, a que se ha hecho referencia, resulta financieramente imposible de solventar.

El problema radica en que el Legislador promueve y aprueba iniciativas legales para las que no se prevén los recursos públicos ordinarios que su aplicación supone, de manera que se acumulan, en una espiral exponencial, presiones financieras y presupuestarias ante niveles de ingreso que no crecen en la misma proporción y magnitud. Aun cuando se trate de iniciativas legales de gran trascendencia, cuya promoción parece plausible para todos los grupos parlamentarios en el Congreso General, el problema subsiste pues el impacto presupuestal rebasa con mucho lo que el Estado puede soportar financieramente; tal es el caso de la iniciativa de Ley General de Alimentación y Nutrición de la Niñez, que contempla garantizar la seguridad alimenticia de ese importante segmento de la población y que de aprobarse supondría erogaciones adicionales por más de 70 mil millones de pesos.

En términos de su impacto presupuestal, es innegable que la aplicación de estas leyes es materialmente incompatible con el tamaño del gasto público federal, que en los últimos años se ha situado en alrededor del 23 por ciento del PIB, aún bajo el supuesto de que no se erogara monto alguno adicional para otra actividad del Estado. En efecto, se calcula que la deuda ampliada al tercer trimestre del 2003 asciende a 45.34 por ciento del PIB, que incluye la deuda directa del Gobierno Federal, la que resulta de las reformas al sistema de seguridad social y de los llamados rescates financieros bancario y carretero, así como de los Pidiregas. En estas obligaciones no se han incorporado las generadas por la subvención del sistema de pensiones del ISSSTE, empresas paraestatales y organismos descentralizados, de gobiernos estatales y de universidades públicas, estimadas en rangos que van de 30 a 40 puntos porcentuales del PIB para el caso del ISSSTE, de 4 o 5 puntos porcentuales para la CFE y Pemex, de 5 por ciento para el IMSS, por concepto de obligaciones como patrón, de 15 a 25 por ciento para los estados y 4 a 5 por ciento para las universidades. En suma, como se observa, la deuda ampliada puede elevarse en 60 puntos porcentuales adicionales, lo que

ubicaría la deuda del país en más de 100 por ciento como proporción del PIB en un escenario conservador, lo que equivale a 40 puntos porcentuales más de lo que la Unión Monetaria Europea sugirió para sus miembros, los cuales registran recaudaciones cuatro veces superiores a la de nuestro país.

El Poder Legislativo no debe eludir la grave responsabilidad que tiene respecto al cumplimiento de los ordenamientos que expide, pues es competente y tiene la capacidad institucional para promover y proveer la viabilidad financiera de las disposiciones que establece en la ley y para que se consigan los fines que persigue, lo cual entraña un criterio técnico para aprobar leyes con pleno conocimiento y conciencia de la magnitud del impacto presupuestal que ellas suponen. Lo contrario implica emitir ordenamientos que en la práctica no se aplicarán por la carencia de recursos y que, en cambio, representarán un uso inadecuado de los que están disponibles, responsabilidad que concierne tanto al Congreso de la Unión, como al Ejecutivo federal y, en su caso, a las legislaturas de los estados.

Con la presente iniciativa se hace exigible para los integrantes de la Cámara de Diputados, que al presentar un iniciativa de ley con implicaciones en las Finanzas Públicas, deba determinarse previamente el impacto presupuestal en materia de ingreso y gasto público federal. De esa manera, no sólo se preserva el equilibrio presupuestal que deben contener las leyes financieras para cada ejercicio fiscal que apruebe el Legislativo, sino que se otorga coherencia, consistencia y viabilidad financiera y económica a las iniciativas legales, indistintamente del promotor o iniciador de las mismas, en la medida en que se sustentan en los niveles de ingreso y de gasto públicos derivados del objetivo de equilibrio presupuestal que la Cámara de Diputados apruebe por mayoría para cada ejercicio fiscal.

En consecuencia, las modificaciones a las leyes que proponga o apruebe esta Honorable Asamblea, invariablemente, deberán partir del supuesto de no alterar el equilibrio presupuestal a fin de asegurar la viabilidad financiera de los ordenamientos emitidos y garantizar la suficiencia de recursos financieros para su adecuada aplicación y debido cumplimiento. Tratándose de iniciativas que tengan impacto en las finanzas públicas, ya sea que tengan su origen en el Ejecutivo, en el Legislativo federal o en las legislaturas estatales, no podrán ser materia de discusión ni en las Comisiones respectivas ni en el pleno de las Cámaras, si no cuentan con la evaluación del órgano técnico de evaluación de las finanzas públicas del propio Congreso federal.

De aprobarse esta Iniciativa se fortalecerá el equilibrio entre poderes públicos, al tiempo que se promueven condiciones más propicias para que la toma de decisiones no responda sólo a criterios políticos o partidistas, con los consecuentes efectos negativos sobre la productividad legislativa, el costo en imagen pública y el desgaste del capital institucional del Congreso federal, que por el contrario puede ser incrementado con la participación de todas las fuerzas representativas de la sociedad.

La presente iniciativa dispone que se faculte al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), en su carácter de órgano eminentemente técnico de la propia Cámara de Diputados, cuya naturaleza es, por ley, institucional y no partidista, para que elabore estudios de evaluación técnica financiera, de modo que pueda concluir el impacto y las repercusiones en términos de ingreso y gasto de las medidas propuestas en las iniciativas, de conformidad con el objetivo de equilibrio presupuestal que la propia Cámara apruebe, a propuesta del Ejecutivo federal; tales estudios deben acompañar a las iniciativas para efectos de su presentación ante el Pleno de la asamblea.

Cabe señalar que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas es competente y ha sido facultado para desempeñar esa función, en condiciones que aseguran imparcialidad, legalidad y honradez, conforme se establece en el artículo 42 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. Los estudios de evaluación señalados constituyen un medio para ilustrar el criterio del Legislador en la toma de decisiones, que involucren necesariamente disponer de información y análisis económicos y financieros rigurosos.

El Centro aporta, actualmente, elementos que contribuyen a sustentar y ampliar el análisis de las finanzas públicas, que sirven de apoyo en el desarrollo de las tareas legislativas de las Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados, a través de la elaboración de estudios, proyecciones, cálculos, estadísticas continuas y bases de datos, así como investigaciones sobre aspectos específicos de la materia, basadas en actividades de recopilación, organización, sistematización y manejo de información pertinente y detallada respecto de las finanzas públicas y la economía del país.

Como se advierte, se trata de fomentar una participación ya prevista, mediante la afirmación del carácter consultivo y no resolutorio de un órgano técnico que ya se dispone en el Congreso. Para efectos de coordinación, en el caso de iniciativas de ley que entren en los supuestos que son objeto de esta iniciativa y que sean promovidas en el Senado de la República o en las legislaturas de los estados y del Distrito Federal, se establece que corresponde al órgano de gobierno competente que determinen, sea la Junta de Coordinación, la Presidencia de Mesa Directiva o de la Gran Comisión, según cada caso, el trámite de canalización de solicitudes que se originen en esas Asambleas legislativas del país. Se prevé, asimismo, que como resultado del aumento de la carga de trabajo que experimente el órgano técnico de evaluación de las finanzas públicas de la Cámara, serán los órganos de gobierno responsables de prever los recursos requeridos para el cumplimiento de sus funciones.

Las solicitudes de estudio de impacto presupuestario de iniciativas podrán hacerse en todo momento y el órgano técnico dispondrá de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción, para elaborar y emitir las conclusiones del estudio bajo la forma de opinión técnica, misma que se remitirá al iniciador o promotor de la iniciativa para la que se requiere el estudio, por conducto de la Conferencia

General para la Dirección de los Trabajos Legislativos de la Cámara, de conformidad a las funciones establecidas en la Ley Orgánica del Congreso General.

La previsión de la presente iniciativa incluye que las comisiones dictaminadoras de las Cámaras del Congreso deberán acompañar al dictamen que produzcan, el estudio de evaluación emitido por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, bajo la forma de anexo al dictamen aprobado por las Comisiones, a fin de que sea del conocimiento del pleno de la Asamblea de las Cámaras. Adicionalmente, se consideró conveniente que el Centro es competente para conocer y analizar, en su caso, la opinión que pudiera emitir tanto la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento del Ejecutivo federal, como la del iniciador o promotor y la de las Comisiones dictaminadoras de las Cámaras del Congreso General.

Es importante destacar que mediante las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuestas en la presente iniciativa, no sólo se precisan y fortalecen disposiciones en materia de regulación de la presentación de iniciativas de ley o decreto, que para el caso de las que versan sobre Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos ya se encuentran contenidas en otros ordenamientos de menor jerarquía jurídica sino que se amplía su alcance hacia toda iniciativa que presuponga, prevea o tenga algún tipo de impacto o repercusión financiera en el equilibrio entre ingreso y gasto, así como en el comportamiento de las finanzas públicas, conforme al criterio rector de procurar y mantener la estabilidad de las mismas, en cumplimiento del objetivo presupuestario que el Ejecutivo federal proponga y las Cámaras del Congreso federal aprueben para el ejercicio fiscal correspondiente. Esta facultad es consistente con la responsabilidad compartida que, conforme a la Constitución Política, tienen los poderes públicos de la Federación. Este prerrequisito no conculca, en modo alguno, el derecho de iniciativa para quienes están facultados, puesto que deja a salvo los temas, la materia y el objeto de los contenidos sobre los que versan las iniciativas que sean presentadas.

Con el único fin de ilustrar el criterio del Legislador, cabe señalar que el artículo 70 del Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos para el 2003, ya contempla la evaluación del impacto presupuestario, en los términos siguientes:

"Artículo 70. El Ejecutivo federal incluirá una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión.

Para tal efecto, las dependencias y entidades que elaboren los anteproyectos respectivos deberán realizar una evaluación del impacto presupuestario de los mismos, y someter ésta al dictamen de la Secretaría. El incumplimiento de lo anterior, dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas en los términos de las disposiciones aplicables.

Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como las legislaturas locales, procurarán incluir una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de Ley o Decreto que presenten. Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión podrán solicitar una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas."

Como se observa, esta norma es imperfecta en tanto sólo resulta exigible para el Ejecutivo federal, y si como se ha dicho la Cámara de Diputados y de Senadores tienen no sólo una participación activa en la definición de las leyes de orden financiero y económico, sino que expresamente pueden y han venido realizando ajustes importantes a las iniciativas que han sido presentadas por el Ejecutivo, es evidente y procedente que ese requisito sea también exigible a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como a las Legislaturas de los estados y del Distrito federal.

Es fundamental que el Congreso cuente con información de calidad previamente a la aprobación de cualesquier iniciativa, particularmente aquella que concierna al impacto que ejercerá sobre el Presupuesto de Egresos y, por ende, en las finanzas públicas. Hoy más que nunca es necesario tomar decisiones con un alto sentido de responsabilidad y, en consecuencia, se requiere que los legisladores dispongan de los elementos técnicos necesarios para hacerlo.

En tal virtud, el Partido Acción Nacional, por mi conducto, propone acompañar cada proyecto de dictamen desde su presentación ante la asamblea y pasando por el turno a las comisiones de dictamen respectivas y luego hacia la propia Asamblea para su discusión y aprobación, de un estudio técnico que contenga no sólo la opinión jurídica sobre la necesidad de aprobar la iniciativa, proyecto o proposición sino, también, que exprese el impacto presupuestal del proyecto de ley; es decir, el monto de recursos necesarios para cubrir las erogaciones objeto de la iniciativa y los beneficios esperados de aprobarse la norma jurídica. Dicho estudio deberá incluir la determinación de las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación susceptibles de crearse o, en su caso, modificarse de conformidad con los recursos públicos disponibles para el ejercicio fiscal correspondiente. Se ha previsto que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas es competente para realizar el estudio referido, con imparcialidad y eficiencia, pues tiene tales atribuciones en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, que ha desempeñado con responsabilidad en apoyo a diputados, comisiones y grupos parlamentarios.

La iniciativa prevé que la evaluación que realice el Centro, acerca del impacto presupuestal de las iniciativas, no deberá contener observaciones ni recomendaciones, referidas a la viabilidad del proyecto de dictamen; tan sólo se limitará a establecer en términos técnicos y objetivos el impacto económico y financiero del mismo.

Si las políticas públicas, las decisiones de gobierno y las leyes aprobadas comprometen recursos públicos no disponibles, ponen en riesgo la estabilidad financiera del Estado y lo inhabilitan para hacer frente a las demandas y los requerimientos presentes y futuros. Por el contrario, debemos mantener el equilibrio entre lo que ingresa al erario, lo que se eroga y lo que estamos en condiciones de financiar con deuda. Eso implica ser responsables al momento de proponer medidas que modifican las políticas públicas, la ley y la acción gubernamental. Nuestra responsabilidad como legisladores comprende contribuir a una evolución sana y estable de las finanzas públicas del Estado, pues de ello depende que cumplamos el mandato popular que nos ha sido conferido.

La regulación del proceso de iniciación de leyes puede tener, actualmente, un profundo impacto en las condiciones de gobernabilidad del país. De la manera en que se legisle en México depende, en creciente medida, la orientación del desarrollo nacional y las oportunidades de promover bienestar y calidad de vida a toda su población, en condiciones de estabilidad que favorezcan el avance democrático y la equidad social.

Por lo anteriormente expuesto, presento ante esta Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 71; se reforma la fracción IV y se adiciona la misma con un tercer párrafo y los incisos a), b), c), d) y e) del artículo 74; se adiciona con un primer párrafo al artículo 75 y se reforma la fracción III del apartado B y los párrafos cuarto y quinto del inciso b) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. ...

I. a III.

...

Las iniciativas deberán contener la justificación técnica y financiera que suponga la creación, reforma o derogación de la ley o decreto, y cuando como consecuencia de su cumplimiento sea requerida la aplicación de recursos del erario público, así como cuando se prevean efectos permanentes sobre las finanzas públicas, las iniciativas deberán incluir además la evaluación técnica del impacto presupuestario, considerando el balance económico del sector público. Corresponderá al Congreso de la Unión autorizar el objetivo de equilibrio presupuestal previsto para el ejercicio fiscal correspondiente y ordenar la elaboración de los estudios de impacto presupuestario al órgano de evaluación de las finanzas públicas del Congreso, mismos que deberán comprender la

repercusión de las iniciativas respecto del objetivo de equilibrio presupuestal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de esta Constitución.

Artículo 74. ...

I. a III.

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

...

En la elaboración, examen, discusión y aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá regir el objetivo de equilibrio presupuestal para el ejercicio fiscal correspondiente, aprobado por el Congreso de la Unión para cada ejercicio fiscal:

a) En el primer trimestre de cada año, el Ejecutivo federal propondrá al Congreso de la Unión el objetivo de equilibrio presupuestal para el ejercicio fiscal siguiente;

b) Si el objetivo de equilibrio presupuestal fuese aprobado por el Congreso, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y las demás iniciativas que tengan efectos en las finanzas públicas, habrán de elaborarse de conformidad con ese objetivo; si dicho objetivo fuese rechazado, el Ejecutivo federal enviará uno nuevo al Congreso, dentro del plazo de los treinta días siguientes al rechazo; este procedimiento regirá hasta el vencimiento del plazo en que las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos deban ser presentadas por parte del Ejecutivo federal ante el Congreso;

c) Se reputará aprobado por el Congreso todo objetivo de equilibrio presupuestal que no haya sido devuelto al Ejecutivo antes del vencimiento del plazo de presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

d) El objetivo de equilibrio presupuestal se determinará con base en los lineamientos y principios que establezca la ley en la materia;

e) En la discusión y aprobación del objetivo presupuestario se seguirá el procedimiento que designe el reglamento de debates, y se considerará la opinión técnica que emita el órgano de evaluación de las finanzas públicas del Congreso de la Unión, a través de los órganos de gobierno de las Cámaras.

...

...

...

...

...

V. a VIII. ...

Artículo 75. ...

Las reformas o derogaciones que realice la Cámara de Diputados a los niveles de ingreso y gasto públicos contenidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán estar fundamentadas en la evaluación del impacto presupuestal que realicen las comisiones de dictamen, con base en el estudio del órgano técnico de evaluación de las finanzas públicas de la Cámara, y cuando se trate de modificaciones propuestas por la Cámara de Senadores a la ley de Ingresos, se hará exigible el mismo requisito.

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

I. y II. ...

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, la que deberá regirse por el objetivo de equilibrio presupuestal aprobado por el Congreso de la Unión, y ser

acompañada de la evaluación técnica respecto del impacto esperado en las finanzas públicas que haga el órgano técnico del Congreso, en los términos que disponga la ley;

IV. y V. ...

Base Primera. ...

I. a V. ...

a) ...

b) ...

...

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la formulación de las iniciativas correspondientes deberá regirse por el objetivo de equilibrio presupuestal aprobado por el Congreso de la Unión y presentarse acompañada de la opinión técnica que emita el órgano técnico de la Cámara respecto del impacto esperado en las finanzas públicas del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa, observando lo previsto en el párrafo anterior.

Artículo Segundo. Se reforma el inciso f) y se adiciona con un segundo, tercero, cuarto y quinto párrafos dicho inciso del numeral 6 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 45.

1. a 6. ...

a) a e) ...

f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, las comisiones contarán previamente con el estudio de impacto en las finanzas públicas, el

cual será elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara. Las conclusiones del estudio respecto de las iniciativas, los proyectos y las proposiciones presentadas ante las comisiones serán consideradas para efectos del análisis, discusión y deliberación, y deberán acompañar, en calidad de anexo, al dictamen que las comisiones produzcan.

La evaluación que elabore el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas deberá contener la determinación de las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación susceptibles de crearse o, en su caso, modificarse, de conformidad con los recursos públicos de que disponga el Gobierno Federal para el ejercicio fiscal correspondiente, con base en el objetivo de equilibrio presupuestal aprobado por el Congreso de la Unión; dicho estudio se limitará a establecer el monto de la erogación a cargo del erario público que tendría que hacerse para la realización del objeto de la iniciativa, proyecto o proposición, sin hacer consideraciones de carácter político, ni emitir recomendación alguna a favor o en contra de los mismos.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas dispondrá de veinte días hábiles para emitir las conclusiones de cada estudio, contados a partir de la fecha de la solicitud del mismo que haga la comisión dictaminadora; en su elaboración se observarán los principios de imparcialidad, legalidad y rigor técnico. Cuando por la complejidad del estudio fuese necesario contar con recursos adicionales al presupuesto anual asignado al Centro, resolverá la Conferencia General para los Trabajos Legislativos de la Cámara y, en su caso, la Junta de Coordinación Política de las Cámaras decidirá en última instancia lo conducente.

Para la realización de los estudios que le sean encargados, el Centro atenderá, sin perjuicio de su autonomía técnica, la opinión que pudieran emitir tanto las comisiones dictaminadoras competentes y la del proponente de la iniciativa, proyecto o proposición que corresponda, como la que en su caso emita la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento del Ejecutivo federal; y

g) ...

Transitorios

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

Segundo. Para efecto del cumplimiento de lo dispuesto por la adición del inciso a, de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que forma parte del presente Decreto, se otorgará una ampliación del plazo, por única vez, para que el Ejecutivo federal envíe el objetivo de equilibrio presupuestal a la Cámara de Diputados, de hasta de treinta días naturales antes

de la fecha límite en que deba enviar las iniciativas de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

Tercero. La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y la de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión proveerán lo necesario para efecto de que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas pueda cumplir las funciones y tareas que se establecen en el presente Decreto, además de las señaladas de conformidad con lo que dispuesto en el artículo 42 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a los quince días de diciembre de 2003.

Dip. Federico Döring Casar (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Diciembre 15 de 2003.)