

CAPÍTULO V.

ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA

5.1.NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA

5.1.1. ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA

El día 3 de abril del año 2001, se enviaron al Congreso de la Unión el paquete de iniciativas, propuestas por el Poder Ejecutivo, que integran la Nueva de Hacienda Pública Distributiva, la cual está integrada por tres grandes reformas: la primera de ellas, en materia tributaria; la segunda, en materia financiera; y la tercera, en materia presupuestaria.

Pero antes que nada, es necesario conocer, analizar y estudiar la Exposición de Motivos que expresa el Poder Ejecutivo de dicha propuesta. La cual se anexa al final de este trabajo de investigación.

Como podemos observar en esta Exposición de Motivos, es necesario y urgente un crecimiento económico estable, igualitario, dinámico e incluyente, a través de un marco tributario equitativo, competitivo y eficiente, al igual que a través de un sistema financiero sano, capaz de canalizar el ahorro de manera eficiente.

Se han expresado diversos comentarios con relación a la Nueva Hacienda Pública Distributiva, la cual va dirigida hacia una Política Hacendaria de Estado, es decir, como ya se ha estudiado en capítulos anteriores, ésta es la que se encarga de estudiar y analizar los ingresos y los gastos que tiene el Estado, cuyo objetivo primordial es el armonizar el manejo de las finanzas del sector público con las

necesidades financieras del desarrollo económico y con las vinculadas a las de los sectores privado y social. Trata temas relacionados con la creación de condiciones financieras propicias a la reconstitución de los procesos de ahorro e inversión, a mejorar la productividad de los sectores estratégicos de la economía y a un reparto social más justo de los frutos del desarrollo.¹¹⁵

Entre los objetivos que se propone cubrir la Política Hacendaria son:

- Contribuir en el área de su competencia;
- Consolidar la economía y la inversión;
- Combatir el proceso inflacionario;
- Fortalecer el sistema financiero;
- Sanear las finanzas públicas;
- Multiplicar las fuentes de empleo y redistribuir más equitativamente el ingreso.

Esta Política debe de responder a los propósitos superiores del desarrollo nacional y no sólo a los objetivos parciales o temporales de política económica o financiera.

Entre los objetivos que pretende cubrir esta reforma son los siguientes:

- * Lograr mayor redistribución de los ingresos a favor de los pobres;
- * Recaudar más de quienes generan más ingreso;
- * Otorgar incentivos para la formalización del comercio informal (ambulantes);
- * Desaparecer la carga fiscal sobre las utilidades distribuidas;
- * Canalizar más recursos hacia los gobiernos estatales;
- * Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes;
- * Reducir la Deuda Pública;

¹¹⁵ IBARRA MUÑOZ, David. *Ob.cit.*, nota 61, p. 25, 153

- * Hacer posible un financiamiento mayor y más barato para las empresas emisoras mexicanas
- * Proporcionar mayor seguridad jurídica a los accionistas minoritarios de la Bolsa Mexicana de Valores;
- * Obligar al gobierno a una mejor rendición de cuentas.

Entre las diversas opiniones que se generan con relación a este tema, ha surgido un documento auspiciado por la Universidad Nacional Autónoma de México y avalado por las fuerzas políticas más importantes que son el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el cual es llamado “Principios, Coincidencias y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado”.¹¹⁶ En tal documento, tales fuerzas coinciden en lo siguiente, con relación al tema en que se trata: que: “la Política Hacendaria debe tener una visión congruente e integral de las políticas de ingreso, gasto y deuda pública, el cual debe de trascender la temporalidad de las políticas sexenales de gobierno. Se debe tener un sustento jurídico en la Constitución; además, se debe asegurar un desarrollo justo, soberano y sustentable que construya al bienestar de todos los mexicanos. Planteándose la necesidad de establecer un capítulo dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e impulsar cambios legales y administrativos de diverso orden, que deberán ser políticamente concertados e instrumentados bajo criterios y mecanismos de equilibrio, equidad y gradualidad, ofreciendo certidumbre jurídica para la población contribuyente y certeza económica al erario”.

Por todo lo anterior podemos entender que esta Nueva Hacienda pretende fortalecer la unidad nacional; el equilibrio de los Poderes de la Federación; fortalecer las Finanzas Públicas a nivel Municipal, Estatal y Federal, para lograr con

ello la estabilidad económica, cumpliendo con eficacia, eficiencia, equidad, transparencia en las responsabilidades del Estado: económicas, sociales y políticas. También nos habla de hacer cambios o reformas integrales a nuestra Carta Magna.

Nos señala el establecimiento de un *Federalismo Hacendario*, el cual será necesario explicar en que consiste. El Federalismo¹¹⁷ tiene relación con el término del Estado Federal, el cual es una forma de organización del territorio de un Estado, cuya característica principal es la descentralización, es un estado intermedio entre el Estado Central y una Confederación de Estados. Éste se crea en la Constitución, al establecer dos clases de órdenes jurídicos: la Federación, cuyo ámbito espacial de competencia es la totalidad del territorio del Estado; y las Entidades Federativas, cuyo ámbito espacial de competencia son las zonas geográficas específicas del territorio estatal. Entre ellos, no existe subordinación, sino una coordinación, pero ambos subordinados a la Constitución que los creó. Es una manera de concebir la organización política y económica de un Estado.

Por lo que, Hacienda es todo lo relativo a los ingresos y gastos de las entidades públicas.

Podemos concluir, que el Federalismo Hacendario es el sistema de relaciones entre los ingresos y los gastos que se establecen entre los diversos niveles de gobierno en un Estado Federal.

En ese documento que se llama “Principios, Coincidencias y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado”¹¹⁸, se señalan que con relación al Federalismo Hacendario es necesario realizar un Convención Nacional Fiscal.

¹¹⁶ MARTÍN GRANADOS, M.B.A. María Antonieta. “Algunos comentarios al Documento ‘Principios, Coincidencias y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado’ “ en *Revista del Nuevo Consultorio Fiscal*, UNAM, núm. 319, año 16, 1ª Qna. De diciembre de 2002, México, D.F., p 41, 42, 43

¹¹⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*, *ob.cit.*, nota 34, p. 345

¹¹⁸ MARTÍN GRANADOS, M.B.A. María Antonieta. *Ob.cit.*, nota 116, p. 44

Se requiere un acuerdo básico entre las fuerzas políticas del país y los tres órdenes de gobierno, éste debe de tratar temas relacionados con la responsabilidad del gasto, con las potestades de ingresos y de deuda que corresponda a cada uno de ellos, para evitar que se fraccione o se divida la Hacienda del Estado y pueda dañar la solidez y las acciones del Gobierno Federal con relación a las Finanzas Públicas Nacionales.

Esta iniciativa pretende fortalecer este Federalismo Hacendario mediante el fortalecimiento de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, a través de la aplicación de los diversos programas de capacitación y profesionalización, para elevar la calidad de su personal y equipo de apoyo, los cuales deben de ser utilizados adecuadamente. Todo esto se lleva a cabo, cuando las Entidades Federativas y los Municipios modernizan sus catastros y pueden con ello elevar la eficiencia recaudatoria y contribuir a reducir su dependencia de las participaciones federales a medida que aumenta la recaudación nacional.¹¹⁹

Entre los principales puntos que se tocan, que son en materia tributaria, financiera y presupuestaria, se explican a continuación.

5.1.2. REFORMA TRIBUTARIA

Debido a la baja recaudación en el país, comparado con otros países, provocando con ello la limitación de las posibilidades de atender las necesidades crecientes de gasto social e inversión pública, en grupos más vulnerables. Generado lo anterior, principalmente, por un sistema de pago complicado y confuso para el contribuyente, por un sistema impositivo que incluye excesivas exenciones y tratamientos especiales, por la inequidad del sistema tributario, por el alto costo y deficiencias de la administración tributaria, por la existencia de prácticas de corrupción en la supervisión y aplicación de las disposiciones

¹¹⁹ MARTÍN GRANADOS, M.B.A. María Antonieta. *Ob.cit.*, nota 116, p. 44

tributarias, por los elevados niveles de informalidad y un creciente incumplimiento de las obligaciones fiscales. Todo esto lleva a que se pretenda iniciar una reforma integral constitucional en materia tributaria, por lo cual se propone fortalecer la postura fiscal del Gobierno y reducir los requerimientos financieros del Sector Público; incrementar el gasto social en áreas prioritarias como educación, salud e infraestructura; promover un entorno de tasas de interés bajas: componente central para alcanzar un crecimiento económico sostenible, fomentar una actitud para cumplir con las obligaciones fiscales; además se propone modificar ciertos ordenamientos fiscales, de los cuales se dará una breve explicación en los aspectos en los que se pretende reformar:

* Impuesto al Valor Agregado. Se propone eliminar las exenciones y la tasa cero, incorporando una tasa uniforme del 15%, esto se realiza con el propósito de aumentar la base tributaria. Respetándose la tasa del 10% en la zona fronteriza. Este impuesto se causa con base de flujo de efectivo y no en términos devengados, es decir, que se causa en el momento en que efectivamente cobre el contribuyente sus contraprestaciones.

* Impuesto Sobre la Renta para Personas Físicas. Reducir la tasa del 40% al 32%. El crédito al salario otorgado a los trabajadores de más bajos ingresos así como otras transferencias serán incrementadas para resarcir el impacto negativo que pudiera tener el aumento en la base del IVA sobre los ingresos de los sectores más desprotegidos.

* Impuesto Sobre la Renta para Personas Morales. Una tasa uniforme del 32%. Eliminación del Impuesto sobre Dividendos. La desaparición de esquemas preferenciales para sectores específicos como transporte, agricultura y edición de libros. Deducibilidad de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas. Deducibilidad inmediata de inversiones efectuadas fuera de las áreas

metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Lo que se busca es estimular el desarrollo regional, así como promover la inversión y la producción.

* Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios. Incorporación de un impuesto ad-valorem, propuesto para bebidas alcohólicas.

* Impuesto Sobre Automóviles Nuevos. La protección de medio ambiente es una prioridad para las autoridades mexicanas. Lo que se buscaba era establecer impuestos ecológicos, que se basan en mayor medida en el nivel de contaminantes emitidos por los automóviles y no tanto por el costo de estos.

* Administración Tributaria y Cumplimiento de las Obligaciones Fiscales. Son iniciativas orientadas a mejorar la recaudación y administración tributaria, simplificando el sistema impositivo e incrementando el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Se incluye las reformas a la legislación fiscal: Código Fiscal de la Federación y la Ley del Servicios de Administración Tributaria. Hay que reconocer que uno de los puntos más débiles en el funcionamiento del sistema fiscal ha sido el SAT, por lo cual se ha propuesto una serie de reformas a dicho órgano para combatir la evasión fiscal, el contrabando y la comercialización de mercancía pirata. Y lo que se busca, como se expresa en la Exposición de Motivos es el alcanzar una Administración Tributaria de alta calidad, que cuente con la infraestructura, tecnología y recursos humanos necesarios para garantizar la estricta aplicación de las disposiciones fiscales, reduciendo los costos de cumplimiento y dé seguridad jurídica a todos los particulares que contribuyan al gasto público.

Se pretende crear o reestructurar un sistema tributario que pretenda recaudar más y mejor, que imponga contribuciones más equitativas y proporcionales a la capacidad contributiva de los contribuyentes, facilitando el

pago de éstas es un sistema más sencillo, eliminando con ello, los trámites burocráticos y estimulando a las personas que practican el comercio informal a que incorporen a la formalidad su negocio.

Existen diversos puntos, a demás de las reformas a la legislación fiscal, que se tocan en esta reforma, los cuales se expresan a continuación:

- Adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del impuesto al valor agregado, a través de la adecuación del beneficio que significa la tasa cero y las exenciones en el impuesto al valor agregado, estableciendo mecanismos de compensación, ya que se afecta a grupos más desprotegidos de la población y se compensará con programas sociales de transferencias directas;

- Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo, mediante el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa;

- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, a través del régimen de base de efectivo, el cual consiste en que los contribuyentes paguen el 100% del IVA cuando se reciba su pago, mientras que las empresas que adquieren bienes o servicios lo acrediten hasta que lo hayan pagado. También se propone que el pago de las contribuciones se haga por vía electrónica de fondos, sin necesidad de declaración, así como pagar en las ventanillas de los bancos, incluso para los contribuyentes que no tienen una cuenta de cheques; presentar las declaraciones fiscales vía Internet, así como la realización de diversos trámites por este medio, contemplando que si el contribuyente no cuenta con estos medios, asista a las oficinas de asistencia la contribuyente; eliminar diversas declaraciones informativas y múltiples avisos que deben presentar los contribuyentes; liberar a los contribuyentes de la obligación de expedir facturas impresas en talleres autorizados, cuando sus clientes utilicen los estados de cuenta bancarios para efectos de comprobar sus deducciones;

- Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, esto se realiza a través de otorgar mayor certeza y seguridad jurídica a los particulares, habilitando un procedimiento denominado “Justicia de Ventanilla”, a través del cual las autoridades resuelvan en un plazo de seis días hábiles, los problemas relacionados con multas, requerimientos, declaraciones fiscales y de registro federal de contribuyentes. Además de fortalecer las facultades que se le otorgan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y otorgar mayor certeza a los particulares de que las disposiciones que nos rigen, le se han debidamente aplicadas;

- Combatir a la economía informal, esto se propone a través del régimen de base de efectivo, haciendo con ello posible la ampliación de la base y la liberación de recursos adicionales para orientarlos hacia el crecimiento de la economía. Para evitar que se desvíe mercancía del comercio formal hacia el informal, se propone poner en práctica lo siguiente: decomisando mercancías de contrabando de grandes distribuidores; combatiendo el contrabando técnico disfrazado de importaciones lícitas, que aprovecha las ventajas de los importadores legales; realizando acciones concretas en contra de los comerciantes medianos de mercancía pirata y de contrabando; combatiendo las prácticas de los proveedores que surten a la economía informal a través de la simulación de ventas o destrucción de mercancías.

En una Política Fiscal o de Ingresos¹²⁰ se tocan los temas de cómo el gobierno federal financia el gasto público y el cual tiene tres formas de hacerse de recursos:

- * Recaudación de impuestos;
- * Endeudamiento interno o externo;

¹²⁰ MENA PORRAS, Gustavo. *Ob.cit.*, nota 56

* Emisión de papel moneda.

A mi parecer, lo primero que se tiene que estudiar y analizar en esta reforma es que realmente se grave, en ISR, la renta, la utilidad que tenga un contribuyente y no el ingreso, ya que ambos son conceptos diferentes, y que actualmente se grave el segundo, con lo cual se daña la capacidad contributiva, que es la potencialidad de pago que tiene todo contribuyente.

También es necesario proponer reformas viables, es decir, que al proponer un impuesto en medicinas y artículos básicos, se está perjudicando a esos grupos vulnerables o que están en pobreza, porque al establecer este impuesto repercutiría en la economía de estos. Por lo cual se contradice con el propósito que se quiere alcanzar, que es elevar el nivel de vida de esta población.

Bueno esta iniciativa de reforma en materia tributaria, en nuestros días ya fue analizada, estudiada y aprobada en algunos aspectos por el Congreso de la Unión, incluso a mi consideración se le hizo demasiada polémica, más de la que realmente se merecía hacerle, dejando a un lado lo que verdaderamente se debería analizar que es la reforma en materia presupuestaria, que más adelante se analizará, la cual ni siquiera se ha tocado punto alguno.

5.1.3. REFORMA FINANCIERA

En esta reforma en materia financiera, que fue estudiada y analizada por el Congreso de la Unión, sin ningún problema y sin ninguna polémica, como la que se le hizo a la de la materia tributaria, se señala que el sector financiero ha contribuido de manera limitada al financiamiento del crecimiento económico.

En esta reforma en materia financiera se contempla lo siguiente:

- Incrementar la proporción de ahorro interno canalizado a través del sistema financiero;

- Promover un entorno que resulte en un mayor nivel de ahorro, en particular de largo plazo y popular;

- Fomentar la competencia entre los intermediarios;

- Fortalecer el gobierno corporativo de las instituciones financieras y de las empresas en general, así como los derechos de los accionistas minoritarios;

- Promover el desarrollo e innovación de los productos y servicios financieros;

- Reducir los costos de supervisión y regulación;

- Crear un entorno que disminuya de manera significativa la vulnerabilidad del sector financiero a choques adversos;

Con todo lo anterior, en esta reforma se propone:

- * Crear una Institución llamada Nacional Hipotecaria, que promueva la construcción y adquisición de vivienda mediante el otorgamiento de préstamos y garantías, así como las condiciones necesarias para la bursatilización de los préstamos hipotecarios;

- * Establecimiento del Banco de Ahorro Nacional como una institución nacional de crédito y desarrollo, que se enfoque en reforzar el ahorro popular y las instituciones que lo otorgan;

- * Cambios en las estructuras de los Consejos de administración de instituciones bancarias y los grupos financieros. Estos cambios abarcan la inclusión de consejeros independientes en dichos consejos;

- * Ampliar la capacidad operativa de la banca de desarrollo, así como la eficiencia de los servicios que ofrecen, fomentan y fortalecen a estos intermediarios financieros otorgándoles un mandato más claro;

- * Actualizar el marco legal para que simplifique y haga efectivos los controles sobre los créditos relacionados;

- * Introducir medidas correctivas inmediatas que brinden una mejor protección a los depositantes del sistema bancario;

- * Promover entre los consejos de administración de las instituciones bancarias y financiera la creación de comités de auditoría. El Banco del Ahorro Nacional sustituirá al Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), el cual no otorgaba crédito y sólo promovía el ahorro;

- * Delegar una mayor responsabilidad en la supervisión financiera a los auditores externos;

- * Mejorar las prácticas de regulación prudencial por parte de la Comisión Nacional de la Bolsa de Valores y permitir a un mayor número de intermediarios que provean a los usuarios con una mayor gama de servicios y productos;

- * Garantizar los derechos de accionistas minoritarios en el mercado de valores modificando la composición y funciones de los consejos de administración

y asignando derechos específicos a minorías que detenten cierto porcentaje de capital;

* Incrementar las facultades de la Comisión Nacional de la Bolsa de Valores para investigar el uso indebido de información privilegiada y la manipulación del mercado, así como las sanciones relativas a estas prácticas;

* Otorgar derechos adicionales a los pensionados de las Afores, lo que resultará en mayor seguridad para ellos y una mayor eficiencia de las Siefores. En este sentido, la reforma incluye el fomento de nuevas sociedades de inversión;

* Crear un nuevo enfoque en la regulación de las sociedades de inversión, estableciendo nuevas reglas en el gobierno corporativo de estas instituciones. Y ampliando los activos en los que pueden invertir;

* Prohibir a los centros bancarios (entidades no reguladas) la operación de transferencias electrónicas y limitar sus operaciones a 10,000 dólares por cliente.

Es necesario tener en cuenta, que como se expresa en la Exposición de Motivos, que la reforma financiera por sí misma no puede detonar un crecimiento económico en el país, si es que continúan los desequilibrios fiscales y la absorción de un porcentaje muy alto del total de ahorro nacional por parte de las empresas y del sector social. Por lo anterior, se debe de complementar con la reforma tributaria en la promoción de la inversión productiva, ya que esta reforma financiera busca crear condiciones para canalizar de manera eficiente el ahorro a la inversión y a los usos productivos que generen el mayor valor agregado para la sociedad, mientras que la reforma tributaria otorga incentivos a la inversión productiva.

En conclusión, entre los grandes objetivos financieros se encuentran el proponer y llevar a cabo una reforma adecuada de mercado y dotarla de un marco legal flexible y competitivo que permita enfrentar grandes retos de ampliar el ahorro interno, aumentando la eficiencia en la intermediación financiera y otorgando financiamiento

5.1.4. REFORMA PRESUPUESTARIA

Este apartado, a diferencia de los anteriores, lo utilizaremos en forma de introducción para dar pauta a iniciar el siguiente apartado, en el cual entraremos a fondo para analizar y estudiar la propuesta de reforma constitucional en materia presupuestaria.

En una Política de Gasto¹²¹ se tiene que tomar en cuenta la forma en que el Gobierno gasta sus ingresos, cuánto del gasto se destina a pagar gasto corriente (sueldos del gobierno, etc.), cuánto se destina a pagar intereses y gasto social como educación, salud, desayunos escolares y programas sociales. Esta Política de Gasto se plasma en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio económico.

En el Proyecto para lograr implementar una Hacienda Pública Distributiva, se proponen *cambios a nivel constitucional* en materia presupuestaria, con ello eliminar la incertidumbre e incrementar la transparencia y la eficiencia en el proceso de presentación, análisis y aprobación de dichas iniciativas, y con ello lograr una mayor seguridad jurídica para todos los que contribuyen al gasto público.

También se propone la *reconducción presupuestal*, situación que actualmente no se tiene prevista en nuestra Constitución; además, de proponer los *presupuestos multianuales*.

¹²¹ MENA PORRAS, Gustavo. *Ob.cit.*, nota 56

Además se contempla la Federalización del Gasto Público considerando lo siguiente:

* No existe claridad en las reglas para una efectiva Federalización Hacendaria, la cual la explicamos brevemente en apartados anteriores de este capítulo, pero daremos más énfasis al continuar el siguiente capítulo;

* Delimitación de las responsabilidades de servicios que deben atenderse con recursos públicos y el fortalecimiento de las capacidades de gasto, a partir del incremento en la eficiencia de las capacidades tributarias locales, así como a través de una mayor racionalidad, responsabilidad y transparencia en su ejercicio y rendición de cuentas.

Es indispensable tomar en cuenta los principales programas de desarrollo social y de fomento a la infraestructura productiva del país, en el momento de planear la Política de Gasto o de Egresos de un Estado. Por lo anterior, es necesario implantar programas sociales que combatan a la pobreza extrema, cuyas estrategias serían:

- impulsando el proceso de descentralización del gasto hacia los gobiernos locales, para elevar su eficiencia y la participación de las comunidades;

- reasignar el presupuesto para que aumente la inversión pública;

- impulsar programas que tengan un impacto social en el bienestar de la población, como programas en los sectores: hidráulico, energético y carretero.

Pero para lograr muchos de los objetivos que se proponen en la reforma constitucional en materia presupuestaria es necesario tener una mayor eficiencia y

eficacia en la gestión pública, para impulsar la descentralización de las erogaciones federales que se hacen, pudiéndose apoyar en tres elementos:

1. capacidad de las entidades federativas para administrar los recursos;
2. Señalar las ventajas que se tienen al ejecutar los programas susceptibles de descentralizar;
3. El constante cambio estructural del sector público en los tres niveles de gobierno.
(Federal, Estatal, Municipal).

Ahora daremos inicio al siguiente apartado, tomando en cuenta los puntos que en el presente se mencionaron de forma introductoria.

5.2. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PRESUPUESTARIA

5.2.1. INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PRESUPUESTARIA

A continuación se transcribe fielmente la Iniciativa que envió el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, incorporando comentarios u opiniones que creamos necesarios¹²². Esta Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Presupuestaria fue enviada al Congreso el día 3 de abril del año 2001.

Tal iniciativa empieza así:

**“ Ciudadano Diputado Ricardo Francisco García Cervantes
Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de
la Unión.
Presente.**

Me dirijo a Usted con el objeto de poner a consideración del Honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los

¹²² Todo lo que aparezca entre comillas es el escrito que pertenece a la Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Presupuestaria, lo demás que no esté entre comillas y con otro tamaño de letra serán comentarios que se vayan incorporando.

Estados Unidos Mexicanos en materia presupuestaria, con base en los razonamientos que a continuación se exponen.

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

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

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

En este último párrafo se señala, el término de “ejercicio fiscal” el cual para mi consideración, no se debería emplear, ya que denota el periodo de tiempo en el que controla el nacimiento y cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, por lo que al emplear éste, se está remitiendo exclusivamente a la materia tributaria, sin tomar en consideración a la materia presupuestaria, que también se sujeta y se suscita en el mismo periodo de tiempo.¹²³ Por lo que consideramos que es necesario que el término que se emplee sea otro, como el de *ejercicio financiero*, porque va relacionado y tiene su sustento en el Derecho Financiero¹²⁴ que es el conjunto de normas jurídicas que sistematizan los ingresos y los gastos públicos normalmente previstos en el presupuesto y que tienen por objeto regular las funciones financieras del Estado, incluyendo la asignación de recursos, el pleno empleo con estabilización, la distribución del ingreso y el

¹²³ *Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo-Americano. Ob.cit.*, nota 10, p. 783

¹²⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob.cit.* nota 44, p. 73

desarrollo económico. De acuerdo con Mario Publiece, es el que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los otros órganos del Gobierno para el desarrollo de sus actividades y el estudio de las relaciones políticas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos dicha relación deriva de la aplicación de esas normas.

También podría llamarse *ejercicio hacendario*¹²⁵, porque tendría su sustento en que el periodo de tiempo en el cual se lleva a cabo el ejercicio de la Hacienda Pública, la cual comprende el conjunto de ingresos, bienes, medios de producción que permiten abastecer una comunidad, en la cual también se consideran las propiedades y los gastos, que tiene un Estado. Pero a mi punto de vista sería mejor llamarlo ejercicio financiero, por las razones antes explicada, aunque muchas veces para referirnos a la actividad financiera del Estado nos referimos a la Hacienda Pública. Lo que es importante es que se emplee el término correcto.

Aunque actualmente, no existe distinción alguna entre los términos “Financiero” y “Hacendario”, su empleo es de sinónimos.

Por otro lado para continuar con nuestros comentarios, en ese último párrafo, también, se expresa la propuesta de implementar la *Reconducción Presupuestaria*, la cual se analizará en apartados más adelante, pero es necesario hacer mención de que antes de que se establezca en nuestra Carta Magna se estudie y analicen los pros, los contras, las ventajas y desventajas que tiene esta figura, para ver si es conveniente introducirla en nuestro sistema jurídico. A mi parecer, es necesario cubrir esta laguna que existe en nuestra ley fundamental, pero con ciertas reservas, es decir aplicar la reconducción de manera provisional y

¹²⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob.cit.* nota 44, p. 73

solamente en ciertos aspectos, pero esto es sólo un avance de lo que más adelante haré mención.

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

En este último punto que los Legisladores proponen, se toca el tema de los *Presupuesto Multianuales*, tema que también se propone en esta Iniciativa de Reforma Constitucional en materia Presupuestaria, parte integrante de la Nueva Hacienda Pública Distributiva y el cual tampoco se tiene contemplado en nuestra Constitución, la cual se refiere a autorizar programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, los cuales tendrán garantizados las asignaciones presupuestarias durante la vida del proyecto. Pero lo estudiaremos con mayor precisión en apartados siguientes.

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

En este párrafo también encontramos otro de los puntos que integran la Iniciativa de Reforma Constitucional en Material Presupuestaria, el cual es dar *certidumbre*, es decir, mayor *seguridad jurídica* a los particulares que contribuyen con el Gasto Público. Esta seguridad jurídica que debe otorgar el Estado a toda la población consiste en la certeza que tiene todo individuo de que sus bienes le serán respetados; de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente; de que su convivencia será

en un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento se asegura por la coacción pública.¹²⁶

También en este párrafo se habla de los *Principios de Responsabilidad Fiscal*, los cuales se incorporan con el objeto de establecer criterios permanentes en materia económica que contribuyan a promover un entorno de certidumbre y de estabilidad. Lo cual tiene relación con lo que comentábamos en párrafos anteriores, a cerca de la seguridad jurídica.

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

Al final de este párrafo, podemos observar las consecuencias que se suscitarían en el caso de que no se aprobase a tiempo el Presupuesto de Egresos de la Federación y es uno de los principales motivos que se dan para que lo que se propone en la Iniciativa se apruebe, en el caso de la Reconducción Presupuestaria, ya que la Constitución no prevé esta situación y que es necesario y urgente que exista para desaparecer la enorme laguna jurídica que existe en ella.

“La iniciativa de reforma Constitucional que se presenta es la primera etapa de un proceso para modernizar los procedimientos e instituciones en materia de aprobación de los ingresos y gastos del sector público. En la segunda los principios que se proponen a nivel Constitucional serán desarrollados y precisados en el ordenamiento legal correspondiente, el cual será en su oportunidad sometido a consideración del Honorable Congreso de la Unión”.

Esos principios de los que se hablan son:

- Proyecciones Financieras Multianuales;

¹²⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano, ob.cit.*, nota 34, p. 349

- Equilibrio Presupuestario;
- Delimitación del Déficit Público;
- Superávit Presupuestario, aplicándose al pago de la deuda o reservas de emergencia;
- Todo gasto debe estar aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio de que se trate.

“Asimismo, en dicha reforma se incorporarán propuestas que contribuyan a modernizar el sistema presupuestario y para hacer que los recursos públicos se apliquen con base en resultados y de manera transparente”.

En este párrafo se señala, que el sistema presupuestario debe de adecuarse a la realidad social en el que se encuentra.

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

Bueno esta reforma se pretendía que fuera aprobada en el último periodo de sesiones ordinarias del Congreso del año 2001, para que entrara en vigor el primero de enero del año siguiente. Situación que no ocurrió, debido a que ni siquiera los legisladores la tomaron en cuenta, al mandarles todo el paquete de reformas para la Nueva Hacienda Distributiva, ya que sólo se quedaron estancados en la reforma en materia tributaria.

“I. PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. La presente iniciativa de reformas a la Constitución contempla establecer en los artículos 72, 74 y 75, el procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Comprende las etapas de presentación de las respectivas iniciativas; la discusión y votación de las mismas; las modificaciones a las iniciativas por parte del Poder Legislativo; la presentación de observaciones por parte del Ejecutivo, y la resolución sobre éstas por parte del Legislativo.

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

Es necesario que hacer que la Constitución de México se adecue a la realidad en que se encuentra nuestro país, es necesario que evolucione, que no se rezague ni mucho menos no se adapte a las situaciones que se puedan suscitar en el país. Es por eso que considero viables algunas de las reformas que se propone en esta iniciativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

La fracción III del artículo 74 incluiría las siguientes disposiciones:

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

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

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

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

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

Actualmente el plazo contemplado en la Constitución para que el H. Congreso de la Unión analice, discuta y apruebe la Ley de Ingresos de la Federación, y para que la H. Cámara de Diputados haga lo propio respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, es insuficiente. Diversos Legisladores han presentado iniciativas de reforma Constitucional para ampliar el plazo de análisis y discusión de las iniciativas de ingresos y gastos. Esa preocupación, es compartida por el Ejecutivo Federal, que considera que el Poder Legislativo debe contar con un plazo adecuado para analizar de manera detallada las iniciativas en esta materia que presente el Ejecutivo”.

En este último párrafo debe entenderse por “plazo adecuado” lo siguiente, por plazo¹²⁷ es el tiempo señalado para una cosa, es un acontecimiento futuro de realización cierta que está sujeta a la eficacia o extinción de una obligación; y por adecuado es un adjetivo relativo a lo que es apropiado o acomodado a una cosa.¹²⁸ Este tipo de plazo es muy relativo, dependiendo de lo que se quiera decir

¹²⁷ *Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo-Americano. Ob.cit.*, nota 10, p. 790

¹²⁸ *Idem.*, p. 130

o se pretenda dar a decir por adecuado y que se considera para el legislador como tal. Pero suponiendo que lo que quiso decir, es darle a los legisladores un término o un lapso para que puedan analizar, estudiar y aprobar concienzudamente el proyecto de presupuesto que se les mande, ya que se considera que es muy corto el tiempo que tienen para hacer eso y que requieren un lapso más amplio. Aunque habría que preguntarles si es esto lo que realmente se necesita para que puedan hacer su trabajo eficientemente o es simplemente una justificación o un pretexto para cuando no les da tiempo de aprobar tal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se debe entender por “coyuntura política” lo siguiente, es la articulación, la unión, la oportunidad, la pertinencia, la congruencia en lo relativo a los asuntos que le interesan al Estado y el modo de dirigirlos.¹²⁹

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

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

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

¹²⁹ *Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo-Americano. Ob.cit., nota 10, p. 367*

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

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

Al reestructurar este artículo para adecuarlo, se pretende incorporar las Inversiones Multianuales en este inciso de esta fracción, señalando el procedimiento que tendrán éstas en nuestra ley suprema.

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

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

No obstante lo anterior, debe tomarse en consideración que existen gastos del Estado, concretamente los relacionados a la seguridad pública o nacional, que podrían requerir cierta confidencialidad para su ejercicio. Tales gastos se relacionan por ejemplo con acciones de combate al crimen organizado, incluyendo el narcotráfico, y acciones para salvaguardar la soberanía del Estado. En caso de que dichos gastos no estuvieren sujetos a criterios de confidencialidad, podrían dificultarse las acciones descritas anteriormente.

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

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

iniciativa, por tratarse de gastos relacionados con la seguridad pública o nacional, se propone que sólo se pueda hacer pública esta información cuando de su revisión se derive el fincamiento de responsabilidades.

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

Se cambia el nombre de “partidas secretas” por el de “gastos de carácter confidencial”, incluyendo en éste exclusivamente los destinados a cubrir las erogaciones relacionadas con la seguridad pública o nacional y no para otras áreas.

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

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

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

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

Lo que se pretende hacer es una “reforma integral al artículo 74 Constitucional”, lo que significa es lo siguiente, que por “reforma” debe entenderse todo aquello que se arregla, se modifica, se corrige, se rehace, se

enmienda, es decir, es la modificación que se introduce en las bases orgánicas de la organización del Estado¹³⁰; en tanto que por “integral”, que deriva del latín *integer*, que significa entero, completo.¹³¹ En conclusión, es la modificación completa o entera que se hace a este artículo para adecuarlo a la realidad social, política, económica, financiera que vive nuestro país.

“3. ARTÍCULO 75, APARTADO A.

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

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

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

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

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

Su objeto es muy claro, es dar seguridad jurídica de la que hablábamos y que es indispensable que sea proporcionada por el Estado en todas sus actuaciones, de eso es lo que trata el Principio de Transparencia.

“En relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación, la H. Cámara de Diputados comúnmente ha realizado cambios a la iniciativa presentada por el Ejecutivo. Sin embargo, se ha discutido ampliamente si la Cámara cuenta formalmente con dicha atribución, en virtud de que la fracción IV del artículo 74

¹³⁰ Diccionario Enciclopédico Espasa. Ed. Espasa-Calpe, S.A., 8ª. Ed., Tomo VI, Madrid, España, 1978, p. 389

¹³¹ *Ibidem*

Constitucional no contempla expresamente que dicha Cámara esté facultada para hacer modificaciones. La presente Administración del Ejecutivo Federal coincide con la mayoría de los autores en el sentido de que la H. Cámara de Diputados sí cuenta con dicha atribución; sin embargo, se considera que la Constitución debe señalarlo expresamente.

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

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

Existen señalamientos sobre la magnitud de los cambios que la H. Cámara de Diputados puede realizar a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, argumentándose por un lado que la Cámara podría llegar a modificar los programas del Ejecutivo a tal grado que estaría realizando funciones de planeación y de administración sin ser responsable de la rendición de cuentas, rompiendo con ello el equilibrio de poderes; por el otro lado, las opiniones en contrario señalan que no puede limitarse a la representación popular en cuanto a dichas modificaciones.

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

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

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

Las reglas descritas para modificar las iniciativas de ingresos y gastos tienen por objeto hacer más transparente la toma de decisiones, abriendo el proceso de aprobación a la sociedad en general, ante la cual deberán justificarse

los proyectos aprobados de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Tocamos el “Principio de Equilibrio Presupuestario”, que consiste, como se explicó en el Capítulo II de este trabajo de investigación, en preparar el presupuesto, el cual deberá considerar tanto a los ingresos como a los gastos que sean iguales. En el documento de “Principios, Coincidencia y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado”, auspiciado por la UNAM y avalado por las tres fuerzas políticas más importantes en nuestro país (PRI, PAN, PRD), lo han considerado como uno de los principios de Responsabilidad Fiscal, el cual propone una política económica que aliente el desarrollo del país y dé señales de certidumbre y de estabilidad en los mercados nacionales e internacionales; así como, lograr que éste se invoque al momento de aprobar las Iniciativas de Ingresos y Egresos, para que contribuyan a lograr una estabilidad de mediano plazo y reducir, con ello, el excesivo endeudamiento público del país.¹³²

Se debe entender por “Política Económica” lo siguiente: es el sistema de medidas económicas que el Estado aplica en interés de las clases dominantes, influye sobre muchos aspectos del desarrollo de la sociedad.¹³³

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

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

¹³² MARTÍN GRANADOS, M.B.A. María Antonieta. *Ob.cit.*, nota 164, p. 45

¹³³ *Enciclopedia Jurídica Omeba, ob.cit.*, nota 4

señala qué pasa con las disposiciones observadas si el H. Congreso no logra confirmarlas.

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

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

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

Una pregunta que seguramente nos hemos de hacer, es ¿por qué aprobar primero el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación y después el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación? Y ¿por qué no al revés? Bueno es muy sencillo, en 1996, en el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, a fin de auxiliar el fortalecimiento del equilibrio macroeconómico que se estaba viviendo en esos momentos, se requería impulsar la reactivación de las actividades productivas, por lo que fue necesario limitar el nivel de los egresos a la disponibilidad de recursos o de los ingresos que se obtuvieran; por lo que en atención prioritaria de los programas de alto impacto social y el impulso a la inversión pública, la clave consistió en la adecuada orientación y composición de las erogaciones programables. Es por ello que se existen los gastos programables.

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

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

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

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

Es necesario saber que por “prioritario” debe entenderse que es todo aquello que es con anterioridad de una cosa respecto de otra en el tiempo o en el orden, podría tener relación con programas que sean indispensables u obligatorios cumplir y que sin ninguna razón se deberían dejar de llevar a cabo.¹³⁴

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

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

¹³⁴ *Enciclopedia Jurídica Omeba. Ob.cit., nota 4*

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

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

4. ARTÍCULO 75, APARTADO B.

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

Aquí podemos señalar que se hace, primero que nada una reforma integral a este artículo, después que en este se introduce el mecanismo o el procedimiento para llevar a cabo la Reconducción Presupuestaria, que más adelante se explicará.

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

Es decir, lo que implicaría es una inestabilidad en la economía, en la política de nuestro país, lo cual repercutiría en las finanzas, en la economía de tal, ya que al no poder hacer gasto alguno, se caería en un caos total, en un desorden sinigual, que provocaría solamente una crisis, una inestabilidad, la cual podríamos evitar. También esto reflejaría de que nuestros representantes directos no se ponen de acuerdo para gastar, que es algo que les convendría, lo cual implicaría

que no existe estabilidad, orden, armonía entre ellos. Esto es algo que no conviene a un país que aspira a superar todos los problemas económicos por los que pasa, como es el caso de México.

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

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

Derivado de lo anterior podría presentarse una parálisis del Estado al suspenderse los servicios públicos básicos como la educación y la salud; la ejecución de los programas sociales; el pago de obligaciones, tales como el pago de la deuda, lo cual traería consecuencias de carácter jurídico y económico por el incumplimiento con los acreedores; el ejercicio de funciones vitales para el Estado como la seguridad pública o nacional, la procuración y administración de justicia; así como se cancelaría la ministración de las participaciones y aportaciones federales para las entidades federativas.

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

Los mecanismos de reconducción han sido incorporados en varios países a efecto de eliminar la incertidumbre económica y evitar la paralización de las actividades del Estado. En el caso de países como Argentina, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y Uruguay, el mecanismo adoptado prevé que se aplique el presupuesto de ingresos y gastos del año anterior para todo el ejercicio fiscal siguiente, con los siguientes ajustes que el Ejecutivo realiza: se eliminan las erogaciones que no deben repetirse; se ajustan los gastos para garantizar la

continuidad en la prestación de servicios y producción de bienes públicos y el pago del servicio de la deuda, entre otros. Por otro lado, en países como Chile se prevé que si el Congreso Nacional no aprueba el presupuesto de ingresos y gastos, se aplica el proyecto del Ejecutivo. Finalmente, en países como Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Italia y Suiza, se prevé como mecanismo de reconducción la aplicación parcial del presupuesto de ingresos y gastos del año anterior, por mes, trimestre o cuatrimestre, con la opción en algunos países de realizar ajustes, hasta que se apruebe el nuevo presupuesto.

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

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

Es decir, existen diversos tipos de Reconducción Presupuestal, en México el que se adopta es el Provisional, es el que se implementa mientras se aprueba el presupuesto que debe corresponder al ejercicio de que se trate. En otros países, se implementa el presupuesto del ejercicio anterior y es de forma definitiva, es decir, que al no aprobarse el día en que deba entrar en vigor el presupuesto, ya no cabe posibilidad de aprobarlo después o de que existe una prórroga para su aprobación, por lo que el presupuesto que se va aplicar del ejercicio anterior será el definitivo para todo el año, surgiendo con ello muchísimos problemas.

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

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

correspondiente a Petróleos Mexicanos, en tanto se apruebe la ley para el correspondiente ejercicio fiscal.

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

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

Es oportuno aclarar que el tema que estudiaremos es con relación a la materia de egresos y no de ingresos, por lo que todo lo que se relacione con estos últimos no haremos comentario alguno, ya que en este trabajo no se estudiarán, sin quitarle la importancia que tienen en las Finanzas Públicas de México.

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

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

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

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

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

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

* Los salarios de los servidores públicos.

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

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

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

Es preciso distinguir entre los gastos necesarios y los gastos indispensables, para poder distinguir entre los gastos que se deberán incluir en dicha reconducción provisional, por lo que más adelante haremos un estudio acerca de estos, por el momento sólo señalaremos que los segundos prevalecen sobre los primeros, ya que se consideran que son los que no se pueden ni deben dejarse de cumplir con los relación a los otros, que sin falta se deben tomar en cuenta para el siguiente ejercicio.

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

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

II. PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

ARTÍCULO 126.

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

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

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

Estos principios, entre otros, se explicaron en el Capítulo II de este trabajo, por lo que brevemente mencionaremos en que consisten. El *Principio de Universalidad* consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de que se trate y su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 126. El *Principio de Unidad* consiste en que hay un solo presupuesto y no varios, por lo que la reunión o agrupación de todos los gastos se debe de hacer en un solo documento.

“Equilibrio presupuestario (artículo 126, párrafo segundo).

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

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

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

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

Lo que se pretende con este Principio de Equilibrio Presupuestario, como ya se explicó en el Capítulo II de este trabajo de investigación y en párrafos anteriores de este apartado, es tratar de evitar el déficit y, porque no también el superávit, aunque un supone que existe cuando los gastos superan a los ingresos y el otros existe cuando los ingresos superan a los gastos, ambos son consecuencia de que existe un desequilibrio.

Pero para evitar el déficit, que es mucho peor que el superávit, se debe implementar este principio, para no tener las consecuencias de este desequilibrio del que se habla, las cuales son, como también se explicaron en el Capítulo II de este trabajo, aquí sólo las mencionaremos:

- Aumento de la Inflación:
- Aumento de las Tasas de Interés;
- Deterioro en la cuenta corriente;
- Presión en el tipo de cambio real;
- Aumento de la Deuda Pública.

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

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

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

Es necesario saber que significa la palabra “estimación”, que es el aprecio y el valor que se establece a una cosa. Apremiar significa poner precio a una cosa.¹³⁵ Y por “planificar”, de acuerdo a lo que señala De la Garza¹³⁶, es la actividad de hacer

¹³⁵ *Diccionario Enciclopédico Quillet*. Ed. Cumbre, 6ª ed., Tomo III, México, 1976, p. 372

¹³⁶ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob.cit.*, nota 44, p 92.

planes de acción para el futuro y por “programación” es la selección cuidadosa de los fines y medios apropiados para alcanzarlos.¹³⁷ Por lo anterior, podemos interpretar los párrafos a analizar como aquellos planes de acción, a los que se les otorga un valor y un precio y que son realizados entre tres y cinco ejercicios financieros o hacendarios, como proponemos llamarlos. Estos tienen relación con los Presupuestos Multianuales.

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

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

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

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

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

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

El Superávit, como señalamos en párrafos anteriores, manifiesta un desequilibrio presupuestario, ya que expresa que hay más ingresos que gasto, aunque esto refleje un resultado positivo para la economía, ya que se puede

¹³⁷ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob.cit.*, nota 44, p 92.

emplear para el pago de la deuda o de otros pasivos o simplemente para tenerlo como provisión, demuestra un desequilibrio. Muchas veces, y algunos tratadistas lo señalan, y yo también lo considero así, que es necesario que exista un desequilibrio presupuestario, para que exista un equilibrio en la economía del país.

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

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

DECRETO

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

Artículo 72. (...)

a) a j) (...)

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

Artículo 74. (...)

I.- (...)

II.- (...)

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

Aquí hay que hacer una reflexión, ya que en este último párrafo se habla de “contribuciones”, por lo que a mi parecer lo que se debe de discutir primero son los ingresos, ya que éstos contemplan a las contribuciones, es decir, los ingresos son el género y las contribuciones son la especie, por lo que en este párrafo se utilizó o empleo mal esta palabra, ya que lo que quiso decir el legislador es que aprobar primero los ingresos, que entre otras cosas abarcan las contribuciones. Es preciso recalcar esto, para evitar confusiones y tener un buen empleo de las palabras técnicas que en esta materia se manejan.

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

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

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

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

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

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

Aquí se señalan la existencia de Presupuestos Multianuales.

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

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

IV.- Revisar la Cuenta Pública con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y evaluar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En esta fracción tocamos el tema de la Reconducción Presupuestaria, que explicaremos más adelante.

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

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

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

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

En esta segunda fracción se señala que sólo entrarán en la reconducción Provisional que se propone, los gastos obligatorios; pero es necesario señalar qué se considera y qué se entiende por tales. En apartados siguientes abordaremos este tema, al explicar la diferencia que existe y que debe existir entre gastos obligatorios, necesarios e indispensables.

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

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

b) El gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta por el porcentaje que determine la ley”;

En este inciso de la fracción segunda, se señala el gasto corriente, que como explicamos en el Capítulo II de este trabajo, son los destinados a cumplir con las operaciones de los distintos programas que se manejan.

“c) Las remuneraciones de los servidores públicos;”

Este inciso es el actual artículo 75 constitucional, al cual se propone hacerle una reforma integral.

“d) Las obligaciones contractuales cuya suspensión implique responsabilidades y costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública;

e) El pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior;

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

En este último párrafo podemos observar que queda al arbitrio de los legisladores determinar que se va a considerar como gastos obligatorios o no.

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

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

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

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

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

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

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

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Las reformas y adiciones a las leyes que se requieran para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en este Decreto, deberán entrar en vigor a más tardar el 1 de enero del año 2002. Hasta antes de dicha fecha,

continuarán aplicándose las disposiciones vigentes en lo que no se opongan a este Decreto.

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

Por todo lo expuesto en la iniciativa, podemos concluir con el siguiente cuadro, que es forma de resumen, las Iniciativas de Reforma a la Constitución:

SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA DE REFORMA
<p style="text-align: center;">No existe</p> <p>Art. 74, fracción IV. “ A más tardar el día 15 de Noviembre o el 15 de diciembre, en el caso de Quese inicie un nuevo periodo ejecutivo”</p> <p style="text-align: center;">No existe</p> <p style="text-align: center;">No existe</p>	<p>Artículo 72, inciso K. “En caso de no aprobarse la ley de ingresos en el periodo en el que se presente, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para tal efecto”.</p> <p>Art. 74, fracción III, inciso a). “La Iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se deberá presentar a más tardar el 15 de Noviembre”</p> <p>Art. 74, inciso b). “ El año en el que el Ejecutivo inicia su cargo, elaborará las Iniciativas de Presupuesto y de Ley de ingresos en coordinación con el Presidente en turno. Al tomar posesión el Presidente Electo, tiene como fecha límite para presentar modificaciones hasta el 3 de diciembre”.</p> <p>Art. 74, inciso c). “La Cámara autorizará gastos de carácter</p>

Art. 74, fracción IV. “No podrán partidas Secretas fuera de autorizará las que se consideran necesarias” pública y nacional.

No existe

La fracción IV del artículo 74 no es clara

No existe

confidencialexclusivamente en materia de seguridad pública nacional. La entidad de fiscalización de la Federación verificará la aplicación de dichos gastos”.

Art. 74, inciso d). “La Cámara existirá gastos de carácter confidencial exclusivamente en materia de seguridad pública. La entidad de Fiscalización de la Federación verificará la aplicación de dichos gastos”.

Art. 74, fracción IV. “ Las funciones y atribuciones de la Auditoria Superior de la Federación, son asumidas por la entidad de Fiscalización de la Federación”

Art. 75, apartado A. “ Se prevé la aprobación de los ingresos previamente a la aprobación de los gastos”

Art. 75, fracción II. “El Presidente tendrá un plazo de tres días naturales para hacer observaciones a las modificaciones acordadas por el Congreso en torno al proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos”.

5.2.2. REFORMA AL MARCO JURÍDICO PRESUPUESTARIO

Se compone y se estructura de la siguiente manera:

- I. Motivación de la Reforma Presupuestaria
- II. Reforma Constitucional
- III. Reforma al Marco Legal Presupuestario

IV. Beneficios de la Reforma Presupuestaria.

5.2.2.1. MOTIVACIÓN DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA

En este apartado señalaremos las causas o razones que justifican la existencia de esta Reforma Constitucional en materia Presupuestaria, las cuales son:

- Aprovechar el entorno del cambio. Se refiere a que después de 70 años de tener el poder una de las principales fuerzas políticas de nuestro país, que fue, y sigue siendo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), toma el mando el Partido de Acción Nacional (PAN). Con esto se cierra un ciclo en la vida política del país. A mi punto de vista, esto es bueno, tener cambios después de mucho tiempo es sano para la vida política, social, económica, cultural de un país; cabe aclarar, que no porque un partido político ahora tome el mando de un país, sólo tenga éste que gobernar para los de su partido. Es necesario hacerles ver a todos los funcionarios y servidores públicos que al ejercer un puesto de esta naturaleza, se deben de quitar, por así decirlo, “la camiseta de su partido” y gobernar para todo el pueblo de México y no buscar intereses personales.

- Fortalecer la visión integral de la reforma. Lo que se pretende es que al hacer una modificación completa a la Constitución en materia presupuestaria, se busque reforzar este aspecto, que es muy importante para la vida de un país y prevenir situaciones que se puedan suscitar en un momento dado, ya que en toda administración se deben de prevenir, planear, programar, realizar, administrar diversas acciones. Y no es necesario esperar a que suceda una situación, que se pudo prever, para empezar a hacerlo. Es necesario empezar a tener otra visión y evolucionar conforme a las realidades que actualmente se enfrentan.

- Certidumbre en los procesos de aprobación del Presupuesto. Es otorgar plena seguridad, certeza a todos los particulares, de que el proceso de

aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se llevará acabo con estricto apego a la ley. Ese proceso de aprobación, es una de las etapas para elaborar un presupuesto, iniciando con la presentación de la Iniciativa de Proyecto de Presupuesto, por parte del Ejecutivo Federal y terminando con la promulgación y publicación de ésta, después de pasar por el de aprobación, donde la Cámara de Diputados da su visto bueno o hace alguna modificación a éste para que lo pueda aprobar.

- Incorporar Principios de Prudencia Fiscal. La palabra “prudencia” viene del latín *prudencia* que significa virtud que hace prever y evitar las faltas y peligros.¹³⁸ En otras palabras, lo que se busca es anticiparse en el conocimiento de situaciones que puedan llegar a suscitarse.

- Transparencia. Ser claro, que se deja ver o descubrir fácilmente.

- Cambiar el enfoque de procedimientos a uno de resultados.

5.2.2.2. REFORMA CONSTITUCIONAL

A. REFORMA A LOS PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN, GASTOS CONFIDENCIALES Y MULTIANUALIDAD.

1. Fecha de Presentación de las Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados.

De acuerdo al criterio que utilizó el Ejecutivo para mandar su iniciativa, señala que las proyecciones financieras más sólidas para proponer la política de ingresos y gastos se conocen hasta los meses de septiembre y octubre. En su propuesta señala el día 15 de octubre como fecha de presentación de la Iniciativa

¹³⁸ *Diccionario Enciclopédico Quillet. Ob.cit., nota 135, p. 689*

del Proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación y la Iniciativa del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Haciendo un estudio comparativo se determinó lo siguiente:

PAÍS	PLAZO CON EL QUE CUENTA EL LEGISLATIVO PARA ANALIZAR Y APROBAR EL PRESUPUESTO
Argentina	2 meses y medio
Bélgica	2 meses
Chile	2 meses
Estados Unidos	8 meses
Francia	2 meses y medio
México	1 mes
México (propuesta)	2 meses

Se prevé que el caso para el año de inicio del encargo del Ejecutivo, el Presidente entrante sólo dispone de 15 días para preparar y presentar la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación, así como la Iniciativa del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Con lo cual es inadecuado e ineficaz que la Cámara de Diputados tenga 15 días para analizarlos, ya que por mandato constitucional, tienen hasta el 15 de diciembre de cada año, que es el tiempo en que permanece en sesiones ordinarias, en el caso que no se llegaran a aprobar tales, se abriría un periodo extraordinario de sesiones, pero a más tardar tendrían que ser aprobadas el 31 de diciembre.

Se propone que tales iniciativas se presenten, como fecha límite, el día 15 de octubre, con la obligación de la administración saliente de elaborar los proyectos en coordinación con el Presidente Electo, el cual una vez que entre a ejercer su encargo podrá presentar a la Cámara las modificaciones a las iniciativas presentadas, a más tardar el día 3 de diciembre, es decir, tendría dos días para presentar tales.

2. Mecanismo de Reconducción Presupuestaria

En esta iniciativa se propone, que en una Política de Estado debe existir un mecanismo que elimine la incertidumbre económica y que evite la paralización de las actividades del Estado.

A mi punto de vista es la más viable y la que más le conviene al país, en un momento dado que se llegara a presentar tal situación. En el siguiente apartado se explicarán en qué consisten esos gastos obligatorios. En este punto estoy de acuerdo, ya que el Presupuesto de Egresos se diseña pensando exclusivamente en un ejercicio financiero o hacendario, como dice el Maestro Jaime Esparragoza “es un traje echo a la medida” para un ejercicio, pero no se puede dejar de prever las situaciones que se puedan llegar a dar en determinado caso y que es necesario cubrir ciertos gastos que se consideran obligatorios y que no se pueden dejar al aire. Por eso la conveniencia de Reconducción del Presupuesto, pero de forma provisional y en determinados gastos solamente.

3. Gastos Obligatorios.

En la Reconducción Provisional del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio inmediato anterior, pero sólo en gastos que se consideren obligatorios, los cuales son:

- 1- Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes;
- 2- El gasto corriente aprobado en el año anterior hasta por el porcentaje que determine la ley. Se propone que sea el Ejecutivo Federal el responsable de determinar la prioridad de los gastos conforme a los criterios que señale la ley;
- 3- Los salarios de los servidores públicos;

4- Los compromisos contractuales que de suspenderse generarían costos adicionales para el gobierno;

5- El pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior.

Con relación al punto número 2, se considera que por “prioritario” se debe de entender aquello que tiene la anterioridad de una cosa respecto de otra en el tiempo o en el orden.¹³⁹ Por lo que, de acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Omeba¹⁴⁰, que establece una definición entre gastos ordinarios y extraordinarios, lo cual nos serviría para empezar a diferenciar entre los gastos que se consideran que deberían estar en la reconducción provisional del presupuesto. Los “gastos ordinarios” son aquellos indispensables que demanda toda actividad habitual relacionada con el patrimonio y todo bien, para mantenerlo apropiadamente a su uso y aprovechamiento. En cambio, por “gastos extraordinarios” deben entenderse aquellos que corresponden a situaciones de emergencia por la que atraviesa algo o alguien. Y por “gasto indispensable” debe entenderse aquella erogación que no se puede dispensar, que debe de tomarse en cuenta, sin falta debe de considerarse.

Pero quien decide que gastos son obligatorios es el propio Ejecutivo, quedando al arbitrio de éste determinar cuales son.

A nuestra consideración se debe de tomar en cuenta los que satisfagan las necesidades colectivas, sociales, ya que hay que recordar que todo gasto debe, primero que nada, de satisfacer el interés público, como son la salud, la educación, apoyos alimenticios, los relativos a la seguridad pública y nacional. Los que son

¹³⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba, ob.cit.*, nota 4, p. 1024

¹⁴⁰ *Idem.*, p. 431

antes de cualquier otro gasto por cubrir, los que no puede ni deben dejarse de considerar en el Presupuesto por algún motivo, los indispensables por cubrir.

En la Iniciativa se propone la Prórroga Automática Provisional para Gastos Obligatorios, la cual tendría el siguiente procedimiento:

PRESENTACIÓN	APROBACIÓN	INICIO DEL EJERCICIO
Se aprueba la LIF	No se aprueba PEF	Se aplica el PEF del año anterior en gastos obligatorios
No se aprueba LIF	No se aprueba PEF	*Estructura impositiva del Año anterior continúa vigente * Se aplica el PEF del año anterior en gastos obligatorios * Se puede conservar el endeudamiento público neto hasta por el equivalente al del año anterior

4. Facultades de la Cámara de Diputados para Modificar las Iniciativas de Ingresos y de Gastos y las Posibilidad de Veto Presidencial

ALCANCE DE LAS MODIFICACIONES.

Lo que la Iniciativa pretende obtener con la reforma constitucional en materia presupuestaria es lo siguiente:

* Se propone un Principio de Transparencia que implica que la Cámara debe motivar los beneficios de las modificaciones que haga.

* Se propone que la Cámara de Diputados al establecer incrementos o nuevos gastos, señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, la cual no podrá provenir de mayor endeudamiento.

* Se propone que la Cámara de Diputados cuente con dos fuentes para cubrir gasto adicional:

- aumento de ingresos (impuestos o precio del petróleo) o
- reasignación de gasto de programas previstos por el Ejecutivo.

VETO PRESIDENCIAL.

En tal Iniciativa, con relación a este tema:

* Propone la procedencia de la facultad de veto del Ejecutivo

* El efecto de veto sería rechazar las modificaciones, prevaleciendo lo propuesto en el proyecto del Ejecutivo.

* Los Legisladores podrían superar el veto por mayoría calificada, como en el caso de las leyes

Con relación a este tema del Veto Presidencial, es necesario que lo estudiemos y analicemos con mucha atención.

El veto, viene del latín *veto*, tiempo de verbo que con su significado de “me opongo”, “vedo” o “prohibo”. Supone un acto cuya existencia requiere el concurso de la voluntad de dos o más individuos.¹⁴¹ Es el acto por el cual el jefe de Estado o el Presidente de la República, teniendo el derecho de aprobar los proyectos de ley votados por las Cámaras, desaprueba un proyecto o algunos de sus artículos impidiendo su conversión en ley, ya sea en forma absoluta o en forma condicional.

¹⁴¹ *Enciclopedia Jurídica Omeba, ob.cit.*, nota 4, Tomo XXVI, p.665

El veto implica una función legislativa o ejecutiva. Los que sostienen esto último se basan en que el Presidente, cuando veta un proyecto sancionado por las Cámaras, no contribuye a la formación de la ley, sino a impedir su nacimiento. Pero si se considera que el poder de desaprobación que entraña el veto es, más que una consecuencia del poder de aprobar, su más visible manifestación, parece que la tesis contraria es la exacta¹⁴².

El veto encuentra su fundamento constitucional en el inciso b del artículo 72, en donde se faculta al presidente de hacer las observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esto se le llama veto. Las finalidades de esta figura jurídica son las siguientes¹⁴³:

1. Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales;

2. Capacitar al Ejecutivo para que se defienda “contra la invasión y la imposición del Legislativo”;

4. Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

5.

El veto en México puede ser total o parcial: en el inciso c del artículo 72 constitucional, señala que: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo...”. Se ha opinado que el veto parcial acrecienta los poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible

¹⁴² *Enciclopedia Jurídica Omeba, ob.cit.*, nota 4, Tomo XXVI., p.667-671.

¹⁴³ *Idem.*, p.680

que el que establecen aquellos sistemas que sólo tienen el veto total como en Estados Unidos de América.

En el inciso j del artículo mencionado, señala que “El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que 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”. Tal parece que lo que no se menciona en este inciso puede ser vetado, pero esto no es cierto, ya que lo que puede vetar el Presidente es todo lo relativo de la materia del artículo 72 constitucional, que son las leyes o decretos “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”, es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado.

El problema es complejo, sobre todo en los casos donde el presupuesto tiene naturaleza jurídica de ley y en cuya aprobación participan dos cámaras.

En la mayoría de las Constituciones, no se prevé el procedimiento especial para poder vetar las leyes de presupuesto, por lo que son aplicables las normas generales en materia.

En Estados Unidos de América, el veto parcial podría generar situaciones de irregularidad que permitirían a los presidentes aceptar los aspectos del presupuesto que les resultan favorables y bloquear los que no comparten.

EL 1° de marzo del año 2001, se introdujo una iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Representantes, conforme a la cual se propone modificar el artículo 1, sección 7, de la Constitución de Estados Unidos, para

facultar al presidente de vetar parcialmente el presupuesto, señalando que sólo devolverá al Congreso aquellas disposiciones presupuestarias con las que no esté de acuerdo. Pero actualmente, tal iniciativa no se ha introducido.

En el caso de México, no existe el veto en materia de presupuesto. El artículo 72 constitucional, regula el veto, pero alude sólo a la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras. La aprobación del presupuesto corresponde sólo a la Cámara de Diputados, por lo que en este caso no resultan aplicables las normas previstas para el veto.

Los órganos del poder actúan siempre conforme a facultades expresas, y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de la norma contraviene uno de los postulados centrales del Estado de derecho: la seguridad jurídica (la certeza que tiene todo particular de que las normas le serán aplicadas conforme a derecho).¹⁴⁴

La restricción del veto en materia del presupuesto no necesariamente corresponde a una omisión accidental ni a un error en el diseño constitucional. La omisión puede ser problemática, pero fue deliberada. Al restituirse el Senado en 1874, deliberadamente se le excluyó en cuanto a su participación en la elaboración del presupuesto, conservándose esta función como exclusiva de los Diputados.¹⁴⁵ En el sistema constitucional en 1857 no existía el veto presidencial. La improcedencia del veto en esta materia es un elemento que encuentra su origen en la Constitución de 1857.

¹⁴⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano, ob.cit.*, nota 34, Tomo IV, p. 631

¹⁴⁵ GUTIÉRRES, Gerónimo, LUJAMBRO, Alonso y VALADÉS, Diego. *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del Poder*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2001, p. 60

Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambro y Diego Valadés¹⁴⁶, en su libro “El Proceso Presupuestario y las relaciones entre los órganos del Poder” citan a Jorge Carpizo, el cual considera que el veto ha sido utilizado por los Presidentes mexicanos de una manera más frecuente de las que usualmente se supone o se conoce, a pesar de la presencia dominante del partido que gobernaba en forma mayoritaria a nuestro país. Las nuevas formas de relación entre el gobierno y el Congreso, en virtud de la composición de éste, hacen previsible que el veto vuelva a aplicarse en diversas materias. Este es un instrumento de control político que puede contribuir a evitar desequilibrios en el ejercicio del poder.

Es necesario, que para que se pueda dar lo anterior, se considere la idea de que el presupuesto sea aprobado por las dos Cámaras y que se le otorgue la naturaleza de ley, para que pueda proceder la figura jurídica del veto. Para lo cual, se tendrán que establecer reglas específicas, en tanto que las actuales no resultan razonables ni adecuadas para que sean aplicables a esta materia presupuestaria. Entre las cuales se citan, que el cómputo del término para la interposición del veto se interrumpa por la terminación del periodo ordinario de sesiones (art. 72, inciso b), con lo que se detendría la aplicación del presupuesto desde diciembre de un año hasta marzo del siguiente año.

Se suscita otro problema igual de importante, será necesario establecer normas especiales para la tramitación del presupuesto en el Congreso, ya que conforme al procedimiento actual, no puede presentarse en el mismo periodo de sesiones, un proyecto de ley que fue rechazado en el mismo. El procedimiento de aprobación por parte de las Cámaras y el veto presidencial, deberán ser adaptados a los requerimientos de la ley de presupuesto, de tal manera que se garantice que el plazo constitucional que medie entre la presentación del proyecto de

¹⁴⁶ GUTIÉRRES, Gerónimo, LUJAMBRO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Ob.cit.*, nota 145, p. 60-64

presupuesto hasta su publicación sea el adecuado. Quien juega un importante papel, son también las Comisiones que se formen al respecto.

El otorgarle la facultad al Presidente de poder vetar el Presupuesto es necesario, ya que de lo contrario se generaría un resultado inconveniente para el país, de que el presidente tuviera una facultad exclusiva sobre un tema respecto del cual ya no podría pronunciarse, convirtiéndose en una especie de Secretario técnico del Poder Legislativo.¹⁴⁷

El veto parcial constituye un poder excesivo para el Presidente porque bajo su marco puede tomar lo que se ajusta a sus preferencias y rechazar lo que se alega de ellas.

Conviene más al país, que las relaciones entre los órganos del poder, dando al presidente sólo la posibilidad de vetar totalmente el presupuesto, de modo que la única forma de aprobar lo que se ajuste a sus preferencias sea aprobado, en paquete, el proyecto como un todo.

El veto parcial no autoriza la promulgación también parcial de una ley. Cuando se ejerce el veto parcial se suspende la promulgación de todo el texto hasta el momento en que se resuelve el diferendo.¹⁴⁸ El problema de fondo sería que, el veto parcial es que contrae la discusión en el Congreso sólo al texto o textos con relación a los cuales el presidente formula observaciones. Si en materia de presupuesto se admitiera el veto parcial, se discutiría en ambas cámaras y no cabría ajuste alguno en las partes que no controvierta el Ejecutivo y quien estaría en desventaja sería el Legislativo.

¹⁴⁷ FRAGA, Gabino. *Ob.cit.*, nota 68, 287

¹⁴⁸ GUTIÉRRES, Gerónimo, LUJAMBRO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Ob.cit.*, nota 145, p. 64

Un problema que se suscita es la falta de promulgación de una ley, cuestión que no debe ser confundida con el veto, ya que esta promulgación se refiere a la falta de publicación formal de una ley y no a la formulación de observaciones a un proyecto de ley. Si se suscitara esta situación, el Congreso podría promulgar la ley o decreto. La publicación formal de las leyes del Congreso no es una facultad discrecional del Presidente, sino una obligación y por ello la Ley Suprema no contempla mecanismo para obligar al Presidente a dar cumplimiento a su obligación ni prevé sanción alguna por el incumplimiento en que pueda incurrir, se concluye que el Congreso puede ordenar de manera directa la promulgación.¹⁴⁹ Si no se afectaría el orden constitucional al no poderse reparar una decisión arbitraria del Presidente.

La promulgación es un requisito formal de validez de una norma, sin el cual no puede ser aplicada, con lo cual se suscitara un problema práctico y no tanto académico o teórico. Nuestra carta magna señala sólo un caso en que no es necesaria la promulgación por parte del Presidente, es en el caso de expedir la Ley Orgánica del Congreso.¹⁵⁰

Realmente no existe una diferencia clara entre publicar y promulgar, en el artículo 89 constitucional, en la fracción I se señala que la obligación del Presidente de promulgar las leyes; en cambio, el artículo 120 del mismo ordenamiento, señala que la obligación de los gobernadores de “publicarlas”, distinción relevante, porque en tanto que la promulgación presidencial es un requisito de validez de la norma, la publicación por parte de los gobernadores es una obligación de difusión, para el mejor conocimiento de las normas.

¹⁴⁹ GUTIÉRRES, Gerónimo, LUJAMBRO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Ob.cit.*, nota 145, p. 65

¹⁵⁰ *Idem.*, p. 66

La Suprema Corte ha interpretado que la publicación de las leyes por parte de los gobernadores no es un requisito formal de validez, ya que éstos no intervienen en el procedimiento legislativo. A diferencia del Presidente, los gobernadores de los Estados sí son responsables por violaciones a la Constitución y procedería contra ellos el juicio político por incumplir en la obligación de publicar las leyes federales.

Si en algún momento se dejará de publicar alguna ley, en especial el presupuesto, e incluso el remedio jurisdiccional, generaría un conflicto entre órganos del poder que debe ser previsto en otros términos.

Un ejemplo, si se adoptará el sistema de reconducción y que en algún momento el presidente no estuviera de acuerdo con la ley de presupuesto, dejándola de publicar. Convendría incluir en el texto constitucional, de manera expresa, que cuando el presidente no haya ejercido su facultad de veto, el Congreso podrá promulgar directamente las leyes que haya de aprobar.

Si el Ejecutivo veta una parte del proyecto, implícitamente aprueba el resto. Pero ¿quiere decir que la parte no vetada está en condiciones de ser promulgada? Evidentemente no, esa aprobación implícita de la parte no vetada, no es pura y simple, sino condicional, exactamente como lo es el veto.

Si un proyecto vetado es confirmado, dice el inciso c del citado artículo “por las dos terceras partes del número total de votos”, entonces ese proyecto se convierte en ley. Superar el veto presidencial son necesarias las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores en cada cámara o las dos terceras partes de los legisladores presentes. La redacción de tal no es correcta.

En la Iniciativa se propone lo siguiente:

* Si la Cámara aprueba la Iniciativa de Presupuesto con las modificaciones que crea pertinentes y el Ejecutivo las acepta, se incorporan las modificaciones de la Cámara y el Ejecutivo manda a publicar el Presupuesto con tales modificaciones;

* Si la Cámara aprueba la Iniciativa de Presupuesto con las modificaciones que crea pertinentes y el Ejecutivo no las acepta en un plazo de 3 días siguientes, haciendo las observaciones que considere y las entrega de nuevo al Legislativo, éste tiene 5 días siguientes para reconsiderar y si se supera el veto por el voto calificado, el ejecutivo debe de mandarlo a publicar con las modificaciones que le haya hecho el Legislativo; pero si en esos 5 días reconsidera y no supera el veto, prevalecen las observaciones del Ejecutivo y éste lo manda a publicar con sus observaciones.

5. Gastos Confidenciales

En las propuestas parlamentarias se tiene lo siguiente:

INICIATIVA	PROPUESTA
PAN (Gaceta Parlamentaria 29/09/00)	* Conservar la partida secreta
PAN (Gaceta Parlamentaria 16/10/00)	* Prohibe la existencia de partidas secretas
PRD (Gaceta Parlamentaria 13/10/00)	* Eliminar la partida secreta

En un estudio comparativo, con algunos países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico que cuentan con Gastos Confidenciales son:

- Alemania;
- Estados Unidos;
- España;
- Suiza.

Lo que se propone es eliminar la partida secreta y crear la categoría de Gastos Confidenciales, exclusivamente en materia de seguridad pública o nacional, como lo muestra la experiencia internacional, incluyendo un procedimiento que permita al Legislativo verificar la utilización de los recursos.

6. Presupuestos Multianuales

Actualmente, en México existen únicamente los compromisos multianuales que están sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

En la Iniciativa lo que se propone es que la Cámara de Diputados podrá autorizar los programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, los cuales tendrán garantizadas las asignaciones presupuestarias durante la vida del proyecto.

Se propone que la Cámara de Diputados podrá cancelar o modificar los proyectos multianuales. Pero aquí cabe una pregunta: ¿por qué no también la Cámara de Senadores y hasta el Presidente puedan cancelarlos o modificarlos?

B. PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

1. Estudio Comparativo

PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

PAÍSES

* Proyecciones Financieras Multianuales	Alemania, Argentina, Australia, Chile, Holanda, España, Nueva Zelanda y Suecia.
* Equilibrio Presupuestario	Alemania, Argentina, Nueva Zelanda
* Delimitación del Déficit Público	Alemania
* Superávit presupuestario se aplicará al pago de la deuda o reservas de emergencia	Alemania

- * Todogasto debe estar aprobado en el PEF Alemania, Argentina, Australia, Chile, España, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia

2. Finanzas Públicas Sanas y Equilibrio Presupuestario

- * Acompañar los ingresos y gastos anuales con proyecciones financieras y objetivas de mediano plazo;

- * Fortalecimiento de la planeación a través de proyectos multianuales de inversión,

- * Incorporación del Principio de Equilibrio Presupuestario a nivel Constitucional

- * Delimitación del déficit público, condicionando la aprobación del mismo a su eliminación progresiva durante los 3 ejercicios fiscales siguientes;

- * En caso de superávit presupuestario, se aplicará al pago de deuda o creación de reservas de emergencia;

- * Incorporación del Principio de Ajuste Automático en caso de disminución de ingresos;

- * Fortalecimiento del Principio de que todo gasto debe estar aprobado en el Presupuesto de Egresos.

5.2.2.3. REFORMA AL MARCO LEGAL PRESUPUESTARIO

La iniciativa de reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, es parte fundamental de la Reforma al Sistema Presupuestario, la cual tiene entre sus principales objetivos promover:

- a) la transparencia en el uso de los recursos públicos;
- b) la aplicación eficiente y eficaz de los mismos, fomentando el ahorro de recursos sin descuidar el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales, y
- c) la asignación de recursos públicos con base en los resultados obtenidos, los cuales serán medidos a través de indicadores de desempeño.

5.2.2.4. BENEFICIOS DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA

A.) PROMOVER LA TRANSPARENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y CONTRIBUIR A LA ESTABILIDAD ECONÓMICA, CON BASE EN LO SIGUIENTE:

1. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN:

* Amplia el plazo de uno a dos meses para que la Cámara de Diputados analice y apruebe los ingresos y los gastos. Se propone ampliar las facultades del Congreso de la Unión y que se éste el que analice y apruebe los ingresos y los gastos;

* Reconducción Provisional de ingresos y gastos. Elimina la posibilidad de que se paralicen las actividades del Estado en caso de que no se aprobaran a tiempo los ingresos y gastos, al preverse que se aplicarán provisionalmente los ingresos y los gastos autorizados para el año anterior;

* Para aprobar los incrementos al gasto, deberá señalarse la fuente de recursos adicionales para cubrirlos;

* Establece requisitos de transparencia para que las modificaciones que se propongan por el Congreso en la aprobación, se justifiquen ampliamente;

* El Ejecutivo Federal podrá vetar las modificaciones del Congreso. Asimismo, se prevé que el Ejecutivo Federal pueda observar las modificaciones que propone el Legislativo.

2. FINANZAS PÚBLICAS SANAS Y EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

B.) ACCIONES COMPLEMENTARIAS:

1. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN SE INTENSIFICA:

- Se pretende crear la Comisión para la Transparencia y el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal;

- Se toman acciones concretas para el combate a la corrupción, contrabando y otras actividades ilícitas.

5.2.2. EXPLICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PRESUPUESTARIA

Con el objeto de promover la transparencia en el uso de los recursos públicos, así como su aplicación eficiente y eficaz, el Ejecutivo Federal ha sometido a la consideración del Poder Legislativo una iniciativa de reforma a la Constitución en materia presupuestaria, la cual forma parte de la “Nueva Hacienda Pública Distributiva”.

Los principales *objetivos* de esta iniciativa son:

* el proveer certidumbre jurídica y económica al procedimiento de aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como;

* incorporar principios de responsabilidad fiscal para promover una política económica que aliente el desarrollo del país y dé señales de certidumbre y estabilidad en los mercados nacionales e internacionales.

Como ya lo analizamos y lo estudiamos en apartados anteriores de este Capítulo, es necesario y deber, por parte de los integrantes del Gobierno, el otorgar la seguridad y la certeza a toda la población de que la ley se aplicará apegados al principio de legalidad.

Es necesario que nuestro país dé señales de estabilidad en todos los aspectos, para lograr que se vuelva atractivo para los inversionistas y dé seguridad a toda su población.

Los aspectos más relevantes de la iniciativa son los siguientes:

1. FECHA DE PRESENTACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE LEY DE INGRESOS Y DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

- Se propone adelantar al 15 de octubre la fecha de presentación de las iniciativas de ingresos y gastos, con el objeto de que el Poder Legislativo cuente con un plazo adecuado para analizar, discutir, modificar en su caso, y aprobar dichas iniciativas.

- La fecha también sería aplicable en el año en que inicie su periodo el Presidente de la República, conforme a reglas específicas que garantizan la colaboración entre el Presidente que termina su mandato y el Presidente Electo, asegurando que dichas iniciativas se ajusten a los objetivos y prioridades de la nueva Administración.

- Así, se lograría por un lado que el Poder Legislativo contara con un plazo adecuado para aprobar las iniciativas de gastos y, por el otro, se institucionalizaría un mecanismo de cooperación entre el Ejecutivo que termina su encargo y la nueva Administración, evitando que esta colaboración dependa de la voluntad del Gobierno saliente y la coyuntura política.

A mi parecer, este punto de la propuesta es muy viable, aunque habría que considerar qué se entiende por “plazo adecuado”, ya que este término muy relativo, muy subjetivo, ya que cada uno de nosotros interpretaría a su mejor conveniencia el significado de éste. Pero por dar un concepto se entendería, por muchos de nosotros, un plazo apropiado, justo, oportuno, conveniente, apto para realizar alguna actividad. Aún así sigue siendo muy relativo el concepto, pero el plazo que se propone, a mi opinión es conveniente, ya que los Legisladores, actualmente sin esta reforma, cuentan con un término de un mes, tiempo que se juzga inapropiado para analizar, estudiar, discutir y aprobar todo el Paquete Fiscal para todo un año y que con las prisas y la presión del tiempo se aprueba, muchas veces sin estudiarlo y analizarlo a fondo. Y no nos preguntemos lo que pasa cuando hay cambio de Administración.

El tiempo de presentación del presupuesto es importante, es el tiempo que tiene el Legislativo para realizar un adecuado análisis y deliberación acerca del gasto público y de las políticas que establece éste.

México presenta uno de los periodos más cortos para el análisis y aprobación del presupuesto por parte del Legislativo y no se hable cuando se trata del inicio de una nueva administración.

Un periodo corto para el despacho del proyecto de presupuesto tiende a empobrecer el debate y el análisis sobre el mismo, ya que podría darse el caso de que llegaría a fortalecer al Ejecutivo en detrimento del Legislativo en el proceso de aprobación.

Un periodo corto limita la capacidad de las comisiones legislativas para realizar un estudio minucioso de aquellos rubros de gasto asociados a su competencia.

En México, el análisis, la discusión y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados cambiaron significativamente a partir de 1997.

Existen limitaciones para poder operar adecuadamente en sus funciones dichas Comisiones:

- * El diseño constitucional básico incluido el plazo para la discusión y aprobación del proyecto de presupuesto;

- * La cantidad, calidad y oportunidad de la información que se envía acompañando al proyecto de presupuesto

- * El papel que ha desempeñado el sistema de comisiones.

Aunque se ha venido mejorando significativamente la cantidad y calidad de la información que incluye el paquete económico anual.

En los últimos años la información sobre estos aspectos ha venido mejorando principalmente a través de una exposición de motivos más comprehensiva. Igualmente, a partir de 1997, la denominada Reforma del Sistema Presupuestario introdujo una nueva estructura programática para el presupuesto que intenta vincular planeación, programación y presupuestación con el objetivo de ofrecer una visión más integral de la política de gasto, y favorecer una evaluación del gasto con base en resultados.

Es siempre útil, el estudio comparativo de las prácticas, legislación, esquemas funcionales o de procedimientos de otros países. Como dice Laureano

López Rodó¹⁵¹, “El progreso de la ciencia administrativa ha de venir en gran parte de los estudios comparados. Cada vez menos las ciencias pueden permanecer aisladas en sus demarcaciones nacionales”. Por lo anterior, analizaremos algunos procesos o sistema presupuestarios de algunos países en Latinoamérica, Norteamérica, Europa, Asia.

Comenzaremos con Latinoamérica. Sólo por mencionar algunos, iniciaremos por Colombia, el proyecto de presupuesto debe ser presentado dentro de los primeros diez días de cada Legislatura, éstas son anuales. El Congreso tiene 3 meses para discutirlo. En Costa Rica, se debe de presentar a más tardar el día 1° de Septiembre y la Asamblea General deberá aprobarlo a más tardar el 30m de noviembre. En Chile, se exige tres meses ante de que deba empezar a regir. A partir de su presentación, el Congreso dispone de dos meses para su despacho. En Venezuela, el plazo no parece en la Constitución, si no lo fija la ley. En el caso de que el presidente no presente el proyecto a tiempo o la Asamblea Nacional lo rechace, seguirá en vigor el presupuesto del ejercicio fiscal en curso. En México, se debe de presentar a más tardar el día 15 de noviembre o el 15 de diciembre cuando se trate del inicio de un nuevo periodo gubernamental.¹⁵²

Aun cuando algunos países cuentan un sistema bicameral y otros con unicameral, el periodo con el que cuenta México, para el despacho del proyecto de presupuesto es muy corto. Como se muestra en el siguiente cuadro:

¹⁵¹ CARDÓN, Rubén. “Necesidad de ampliar los límites del Control de los Gastos Públicos más allá del Control de Legalidad” en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLI, núm. 1, 1975, Bruselas, Bélgica, p. 39 y 40.

¹⁵² GUTIÉRRES, Gerónimo, LUJAMBRO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Ob.cit.*, nota 145, p. 67

PAÍS	SISTEMA	INSTANCIAS QUE APRUEBAN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO	DÍAS PARA DESPACHAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO
Bolivia	Bicameral	Cada una de las cámaras	60
Brasil	Bicameral	Cada una de las cámaras	100
Colombia	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Chile	Bicameral	Cada una de las cámaras	60
Paraguay	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Uruguay	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
México	Bicameral	Cámara de Diputados	30
Costa Rica	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Ecuador	Unicameral	Congreso Nacional	90
El Salvador	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Guatemala	Unicameral	Congreso de la República	120
Honduras	Unicameral	Congreso Nacional	105 - 120
Panamá	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Perú	Unicameral	Congreso	90

Se refiere al plazo normal para despachar el proyecto, es decir, dentro del periodo normal de sesiones del Congreso (sin periodo extraordinario) y en años en los que no haya cambio de administración. Al menos en Panamá, Ecuador y México tienen disposiciones específicas que reducen el plazo en el año en que cambia la Administración.¹⁵³

En Norteamérica, hablando específicamente de Estados Unidos de América, es el sistema presupuestario más complejo, ya que no toma la forma de una pieza legislativa como tal, sino que comprende diversa legislación, en la que se establece los plazos para discutir y aprobar el proyecto de presupuesto. El proyecto es formalmente presentado al Congreso a más tardar el primer lunes de febrero,

¹⁵³ GUTIÉRRES, Gerónimo, LUJAMBRO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Ob.cit.*, nota 145, p. 137 a 159

iniciando el ejercicio fiscal el primero de octubre, es decir, se tienen casi ocho meses para analizarlo y aprobarlo. En Canadá, el Parlamento recibe el proyecto en enero o febrero, entre los 30 y 60 días antes del inicio del ejercicio fiscal que es el 1° de abril.¹⁵⁴

En Europa, en Australia, en un periodo de dos meses y medio antes de la fecha de expiración del presupuesto vigente. En Bélgica, el proyecto debe ser presentado al Parlamento a más tardar el 30 de septiembre, para aprobarlo el 30 de noviembre, es decir, dos meses antes de inicio del ejercicio. En Dinamarca, cuatro meses antes de la conclusión de la vigencia del presupuesto. En Alemania, el proyecto es enviado al Parlamento en agosto para votarse durante noviembre y diciembre, es decir, cuatro o cinco meses antes de iniciar el ejercicio. En Suecia, cuenta con un periodo excepcional largo para desecharlo, el cual debe presentarse durante enero para aprobarse, antes del inicio del ejercicio (julio). En el Reino Unido, el Parlamento lo aprueba mediante “votos de cuenta” y una ley de apropiaciones en julio. En Francia, su Parlamento, cuenta con 81 días antes del inicio del ejercicio para despachar el proyecto.¹⁵⁵

En Asia, la Dieta en Japón recibe el proyecto a finales de enero, para ser aprobado a más tardar en marzo antes del inicio del ejercicio, que es el 1° de abril.

Regresemos ahora a analizar el caso de México, en el cual se han presentado 10 iniciativas de reforma al artículo 74 constitucional, en lo que va de la actual Legislatura XVIII y la anterior. El propósito principal de estas iniciativas es el ampliar el plazo de deliberación en torno al Proyecto de Presupuesto. De esas iniciativas, siete fueron desechadas, una fue aprobada y enviada al Senado y dos más permanecen en comisiones todavía.

¹⁵⁴ GUTIÉRRES, Gerónimo, LUJAMBRO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Ob.cit.*, nota 145p. 160

¹⁵⁵ *Idem.*, p. 160

Las iniciativas que sí fueron aprobadas son las que reglamentan el artículo 74 constitucional en lo referente a la Ley de Ingresos, en las cuales se prevé que en el mes de septiembre y de ahí en adelante, se presente, periódicamente hasta la fecha formal de presentación, el paquete económico, es decir, el Ejecutivo adelante información a la Cámara de Diputados relativa a los ingresos.

Es muy conveniente y apropiado la ampliación del plazo de deliberación legislativa en torno al presupuesto, aun cuando se ha presentado evidencia internacional de su conveniencia, no nos podemos explicar por qué no ha prosperado su reforma correspondiente.

Podemos mencionar tres hipótesis o supuestos del rechazo de tales iniciativas.¹⁵⁶ La primera, es que el Ejecutivo no tiene incentivos de adelantar la fecha de presentación de su proyecto de presupuesto en tanto carezca de la posibilidad de vetar independientemente del alcance y modalidad del veto, un decreto que incluye enmiendas significativas a su proyecto original, ya que con esto ningún Presidente querrá dar más tiempo al Congreso para que modifique su iniciativa de proyecto, si después aquél no puede hacerle las observaciones al producto final aprobado por los representantes.

El segundo supuesto es que en la Legislatura LVII es donde cobra importancia la aprobación del presupuesto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, de tal suerte que empezó a realizarse un intercambio de aprobaciones entre los partidos. Quizá provocó que las relaciones antes mencionadas fueran “secuestradas” por la pugna partidista, en lugar de ser analizadas y votadas por sus méritos propios.

¹⁵⁶ GUTIÉRRES, Gerónimo, LUJAMBRO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Ob.cit.*, nota 145, p. 160

La tercera hipótesis que se contempla es la relativa a que las soluciones propuestas hayan sido deficientes o incompletas para el propósito que perseguían.

Pero bueno, no todos los procedimientos que se siguen en México son deficientes o inadecuados, ya que todos tienen su razón de ser. Por ejemplo, una de las razones que se dan para que se presente tarde el proyecto de presupuesto, que es el 15 de noviembre, es el que de esta manera se cuenta con información más precisa y confiable sobre la situación de cierre previsible y evolución futura de diversas economías clave para la definición de la política de gasto.

Toda vez que éstas influyen de manera decisiva en la disponibilidad de ingresos públicos y en las necesidades de gasto que habrán de regir en el próximo ejercicio económico:

- el tipo de cambio;
- el precio internacional del petróleo;
- las tasas de interés tanto internacionales como domésticas;
- el crecimiento esperado de la economía;
- la disponibilidad de ahorro externo, entre otras.

Una solución que se propone es que el Ejecutivo envíe al Congreso, los documentos preliminares sobre su proyecto de gasto a fin de que se inicie el análisis correspondiente por parte de las comisiones legislativas antes de la presentación legal del proyecto. La opción implicaría la necesidad de elaborar un proyecto preliminar de los Criterios Generales de Política Económica (documento que presenta el Ejecutivo junto con el Paquete económico anual, para hacer más comprensibles la Iniciativa de Ley de Ingresos como el Proyecto de Presupuesto de Egresos). Por lo anterior, es necesario reglamentar en una ley secundaria, el alcance y las características de la información que adelante el Ejecutivo.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones tienen la obligación de sesionar cuando menos una vez al mes. Por lo que no es necesario que el Congreso se encuentre en sesiones ordinarias para que las comisiones puedan avanzar en los trabajos relacionados con el Presupuesto de Egresos.

La elaboración de un proyecto de presupuesto involucra el trabajo de cientos de personas, la conciliación de proyectos y programas de dependencias y entidades y la negociación interna en el Ejecutivo.

El uso de nuevas técnicas informativas y sistemas electrónicos en línea permiten acortar significativamente los plazos de integración del Proyecto.

Por lo anterior, queda demostrada la hipótesis que planteamos en el Capítulo I, de este trabajo de investigación, por las siguientes razones:

Es *transparente* el gasto al tomar en cuenta esta reforma, porque los recursos que se destinen a satisfacer ciertas necesidades colectivas, a través de los gastos públicos son claros, congruentes, ya que con el tiempo que se les da a los legisladores para aprobarlo, se podrá analizar y estudiar mejor y a fondo, de una manera minuciosa, las necesidades que realmente se requieren satisfacer a través del gasto público.

Cumple con la *eficacia*, porque logra hacer efectivo el propósito, que es estudiar y analizar a fondo los problemas y necesidades que surgen en la sociedad, adentrándose a su estudio en un tiempo apropiado o adecuado y autorizar gastos que realmente sean justificables.

Es *eficiente* tomar en cuenta esta reforma, porque se analizan y estudian a

conciencia los gastos que se requieren satisfacer.

Cumple con la *certidumbre*, porque al tener un plazo adecuado o apropiado para el estudio y análisis exhausto de las necesidades que se requieren cubrir a través del gasto público, se tiene la certeza de que los gastos que se autorizan realizar no surgen ni se aprueban “al vapor”, sino que se determinan a través de un proceso de aprobación en un lapso adecuado, donde no cabra el pretexto que no se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación “al ahí se va” o “por falta de tiempo”.

2. MECANISMO DE RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA

- Se prevé establecer un mecanismo en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se encontraren aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Actualmente la Constitución no contiene mecanismo alguno que prevea esta situación, lo cual genera incertidumbre jurídica y económica y, en última instancia, representa un gran riesgo institucional para el adecuado funcionamiento del Estado y el bienestar de sus habitantes, toda vez que no podría efectuarse pago alguno para continuar prestando los servicios públicos esenciales, tales como la salud, educación y seguridad pública de la población.

- En el caso de la Ley de Ingresos se prevé que continúe vigente la Ley aprobada en el año anterior, a efecto de que se puedan continuar recaudando las contribuciones. Asimismo, se prevé que el endeudamiento público sea hasta por el equivalente al del año anterior.

- En el caso del Presupuesto de Egresos, se propone que se aplique provisionalmente el Presupuesto del año anterior únicamente respecto a los gastos

obligatorios del Estado, entre otros:

- el gasto corriente indispensable para que no se paralicen funciones esenciales del Gobierno (la compra de medicinas, el otorgamiento de apoyos alimenticios, los gastos relativos a la seguridad pública y nacional, etc.);
- las participaciones federales a entidades federativas y municipios;
- las pensiones;
- las remuneraciones de los servidores públicos;
- el pago de la deuda pública y;
- el de las obligaciones contractuales.

Como aclaración, sólo se estudiará lo concerniente a la Reconducción Presupuestaria en materia de Egresos, sin decir con esto, la importancia que tiene, también, la de Ingresos.

Como lo explicamos en apartados anteriores, acerca de qué se debe de considerar “gastos obligatorios”, que en pocas palabras, son todos aquellos gastos que son indispensables de cubrir, que no puede faltar, por ninguna causa su cumplimiento, son los que sin ellos no se podría continuar realizando la actividad ni puede seguir marchando la vida de un país o Estado, en muchos aspectos, que su cumplimiento asegura el orden, la estabilidad en un Estado.

También es importante recalcar, que este término es, también muy relativo, muy subjetivo, ya que depende de los legisladores aprobar a su consideración y criterio los gastos que se deben entender como obligatorios.

Pero la pregunta sería ¿qué gastos, entonces, no son obligatorios, si supuestamente todo lo que se incluya en el Presupuesto de Egresos de la Federación, son gastos que se consideran indispensables para que pueda seguir en marcha la actividad del Estado?

A mi punto de vista, es necesario que los legisladores, sobre todo, el Ejecutivo y todos los demás integrantes y dirigentes de un país, tomen conciencia de que llegar a una situación de Reconducción Presupuestaria no es muy conveniente para el desarrollo y la estabilidad, en todos los aspectos, de un país que está en vías de crecimiento. Pero no por eso, no vamos a cerrar los ojos y dejar de prever situaciones que en un momento dado se puedan llegar a suscitar y que podamos con ello contribuir a que el país encuentre, en esa circunstancia, un poco de estabilidad.

A continuación realizaremos un breve, pero sustancioso análisis y estudio de todo lo referente a la Reconducción Presupuestaria.

La palabra *reconducción* proviene de la acción o efecto *de reconducir*, la cual viene del latín *re-conductio*, que significa acción de tomar de nuevo algo, es el prorrogar tácita o implícitamente un contrato, convenio.¹⁵⁷

La Reconducción Presupuestaria es el de prorrogar la vigencia del Presupuesto del ejercicio inmediato anterior, de forma definitiva o provisional, cuando el Proyecto de Presupuesto del ejercicio que corresponda no se llegara aprobar en tiempo y forma.¹⁵⁸

¹⁵⁷ *Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo-Americano. Ob.cit.*, nota 10, p. 1302

¹⁵⁸ GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBRO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Ob.cit.*, nota 145, p. 179

El Propósito de la Reconducción es el destinado a permitir erogaciones, ya que la administración pública se vería en un gran conflicto, siempre que el presupuesto del ejercicio que corresponda, no se llegare a aprobar por el órgano facultado por la Constitución o por la ley le asigne la potestad de autorizar los gastos; o bien, siempre que, no obstante, de haber sido dicho presupuesto aprobado, su promulgación y consiguiente ejecución resultaran obstaculizadas por una reconsideración o una nulidad.

Sin presupuesto, la administración está constitucional o legalmente impedida de realizar gasto alguno; sin embargo, su existencia, así como las exigencias del orden público y de los servicios sociales básicos, imponen la realización de numerosos gastos.

Con la Reconducción, como comenta Eduardo Arroyo Talavera¹⁵⁹, se permite conciliar las demandas conflictivas, porque si falta el nuevo presupuesto, se prorroga el anterior, con ello se vuelve a sujetar, se renueva, aun cuando se aplique con severas restricciones o ajustes tendientes a limitar los gastos. Se puede considerar como una solución de compromiso entre las demandas básicas de la Administración y el principio de que no hay gasto alguno sin el voto de los representantes del pueblo. Con esta figura se opta en dar valor a un presupuesto que, no obstante, de haber sido dispuesto para un ejercicio ahora concluido, obtuvo en su momento la aprobación de los legisladores y se permite la realización únicamente la realización de los gastos que, amparados por ese presupuesto renovado, se reputan indispensables.

Supone que muchos programas en proyecto no se ejecuten y que las etapas venideras de muchos programas en ejecución queden en suspenso.

¹⁵⁹ ARROYO TALAVERA, Eduardo. “La Reconducción del Presupuesto Nacional”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 1996, p. 56

También es necesario saber a que autoridad es la competente para reconducir el Presupuesto Nacional. Si se designa al Ejecutivo Nacional, como la autoridad encargada de la reconducción, la decisión le corresponde al Presidente. Se trata de renovar la vigencia del presupuesto de ejercicio inmediato anterior. Se supone que si el Presidente tiene la facultad de promulgar el Presupuesto, también se le debe de otorgar la facultad de reconducirlo. El Ejecutivo debe de publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, remitiendo una copia de esa reconducción a las comisiones correspondientes del Congreso o de la cámara de Diputados, así como también, al Secretario de Hacienda. Las leyes se presumen conocidas y son obligatorias, según se disponga en sus artículos transitorios, desde el momento de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Como lo pudimos observar en apartados anteriores, en los estudios comparativos que se hicieron, podemos señalar que, v.gr., en Chile, si el Congreso no aprueba un nuevo presupuesto, se aplica como presupuesto el proyecto presentado por el Presidente. En Alemania, si el presupuesto no es aprobado oportunamente, el gobierno(hasta que entre en vigor el nuevo presupuesto) puede mantener los organismos legalmente existentes, cumplir los compromisos jurídicamente fundados y proseguir las construcciones, adquisiciones y servicios que hubiesen contado con dotación en el ejercicio anterior. El sistema danés señala que en el caso de que se prevea que la discusión del presupuesto no estará terminada oportunamente, el gobierno someterá al propio Parlamento un proyecto provisional de presupuestos. En España, cuando la ley de presupuesto no sea aprobada antes del primer día del ejercicio al que deba corresponder, se prorrogará la vigencia del presupuesto anterior hasta la aprobación del nuevo.

En México, esta figura jurídica no está prevista en la nuestra Ley Suprema, por lo que su estudio debe ser muy cuidadoso, para que se pueda dar solución a la enorme laguna constitucional existente y no se establezca sólo por establecerse y

poder decir que México cuenta con esta figura jurídica.

Los mecanismos de reconducción pueden alimentar los incentivos para no llegar a un acuerdo, sobre todo por parte del Presidente, quien es el que presenta la Iniciativa o que el presupuesto del año anterior cobre vigencia automáticamente en caso de que el presupuesto que se propone no se apruebe en forma y tiempo. Una pregunta sería ¿qué puede forzar a los actores a arribar a un acuerdo si de cualquier modo el desacuerdo no va a producir consecuencias graves para ellos mismos? La ausencia de mecanismos que permitan sostener el gasto, al menos en los rubros que se considerarán indispensables, supondría un riesgo real de parálisis de servicios y funciones básicas, como las de salud y seguridad, por mencionar algunos ejemplos. Dejar de pagar la deuda pública también podría producir efectos graves.

Entre las consecuencias que se pueden llegar a dar al poner en marcha la Reconducción Presupuestaria, es que al adoptar alguna de las modalidades de reconducción se debe tener como objetivo constante los efectos del posible incumplimiento de los plazos para la proposición y aprobación del presupuesto. Esta figura jurídica disminuye la presión política sobre los Congresos y Parlamentos para aprobar el presupuesto en plazos determinados, pero ello puede tener consecuencias negativas.¹⁶⁰

Antes de introducir un mecanismo de Reconducción Automática Presupuestaria a la Constitución de nuestro país, deben estudiarse con profundidad y minuciosamente las ventajas y desventajas que se presentarían, así como estudiar las diversas modalidades que existen de esta figura.

Otra de las consecuencias que se podrían dar es, que si no se aprueba antes

¹⁶⁰ GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBRO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Ob. cit.*, nota 145, p. 75 a 79.

del 1° de enero del ejercicio que corresponda, entraría en vigor ese mismo día el presupuesto reconducido, de manera provisional, mientras se aprueba el presupuesto que debe de corresponder al ejercicio de que se trate.

En tiempo de inflación de precios, tanto los ingresos como los gastos de un presupuesto sometido a una vacancia de tres meses, porque ese sería el tiempo que duraría el presupuesto reconducido, mientras entran en sesiones ordinarias el Congreso para aprobar el otro, acusaría de desactualización desde el mismo comienzo del ejercicio.

No es conveniente reconducir o renovar un presupuesto, recomenzar su ejecución, antes de que su vigencia original concluya. Si el presupuesto concluye el 31 de diciembre, no es posible reconducirlo antes. La reconducción sólo es posible a partir del 1° de enero, fecha en la cual comienza el ejercicio y se requiere poner en vigor un presupuesto, ya sea aprobado por el Legislativo o reconducido por el Ejecutivo. Si la decisión de reconducir el presupuesto es tomada en cualquier momento anterior al comienzo del ejercicio, tal decisión sólo podrá surtir efectos a partir del 1° de enero que sigue.

Otro supuesto sería si se acepta como fecha límite, para aprobar el nuevo presupuesto, mucho antes de que termine el ejercicio que está por concluir, no se comprenderá por qué el Congreso o la Cámara no es competente para aprobarla durante el tiempo que le queda para que pueda entrar en vigor o que sea hasta el último minuto de la última hora del último día del ejercicio en el que se debe aprobar el nuevo presupuesto.

El único supuesto para que se pueda aplicar la reconducción es por la falta de aprobación por parte del Legislativo y no porque, aun cuando se haya aprobado, no se llegue a promulgar por parte del Ejecutivo, y en este caso la

solución no estaría en que la Administración se detenga o bien realice gastos sin autorización presupuestaria, ya que lo único que generaría sería una transgresión al orden constitucional. El Ejecutivo debería, en este caso, de reconducir el presupuesto del ejercicio inmediato anterior.

Puede darse el caso de que se aplique el presupuesto reconducido el 1° de enero, de manera provisional y en sesiones ordinarias, que empiezan el 15 de marzo y terminan a más tardar el 30 de abril, si para esta última fecha se ha aprobado el presupuesto que ya debería de estar vigente, el cual ya no sería anual, porque empezaría a regir del 1° de mayo, a más tardar, al 31 de diciembre de ese año. Pero en el caso de no se aprobara para tal fecha, del 30 de abril, entonces, el presupuesto reconducido deberá considerarse definitivamente vigente hasta el final del ejercicio.

Como ya mencionamos, existirán casos en los que el Gobierno llega a considerar la reconducción como alternativa preferible a una ley de presupuesto demasiado austera o rígida, o en general, que no conviene o está conforme a sus intereses. En tal caso, es posible que el Presidente, aun cuando careciendo de argumentos a su favor, solicite la reconsideración del nuevo presupuesto o invoque que es ilegal o inconstitucional, con la intención de que se aplique el presupuesto reconducido por todo el ejercicio, es decir, de forma definitiva. Esto sería una conducta fraudulenta, pero podría darse el caso.

Es necesario mantener un mínimo de estabilidad en el desempeño presupuestario, ya que a medida de que avanza el ejercicio se hace más difícil y menos productiva la substitución de un presupuesto por otro.

Lo que se propone incluir, cuando se aplique la Reconducción Automática Provisional del Presupuesto, no va hacer idéntico al original, ya que se ajustaran

las estimaciones de ingresos y de las asignaciones de gastos.

Durante el nuevo ejercicio regirán las disposiciones generales de la ley de presupuesto original, en cuanto sean aplicables. Pero serán inaplicables, ya sea porque se refieran a situaciones específicas, peculiares, del ejercicio que terminó; ya sea porque, no obstante se trate de regulaciones repetitivas o se refieran a situaciones persistentes, que no se puedan introducir a los ajustes que se hacen a los ingresos y los gastos.

En cuanto a lo demás que debe incluir la reconducción, en materia de gastos, el Ejecutivo debe excluir los créditos irrepetibles, porque se han incumplido los fines para los cuales fueron previstos; pero deberá incluir: la partida del crédito, calculada según los ingresos ordinarios estimados para el nuevo ejercicio; los aportes previstos en leyes vigentes a la fecha de presentación del último proyecto de la ley de presupuesto; las partidas destinadas al servicio de la deuda pública y a la satisfacción de los compromisos derivados de tratados internacionales; y los créditos indispensables para asegurar la continuidad y eficacia de la administración, en especial los servicios educativos, sanitarios, asistenciales y de seguridad.¹⁶¹

La competencia de incluir las señaladas asignaciones de gasto, no implica competencia discrecional para establecer nuevos conceptos de gastos y atribuirles monto. Un ejemplo de esto, el Ejecutivo debe incluir los créditos indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios de seguridad, con ello no significa que goce de libertad para decidir qué servicios deben ser calificados como de seguridad y para asignarles los créditos que, en su criterio, aseguren continuidad y eficiencia.¹⁶² El Ejecutivo debe limitarse a trasladar al presupuesto

¹⁶¹ ARROYO TALAVERA, Eduardo. *Ob.cit.*, nota 159, p. 58

¹⁶² *Ibidem*

reconducido, las asignaciones correspondientes a los servicios así calificados en el presupuesto original, incluyendo las modificaciones que dichas asignaciones hayan podido sufrir durante el ejercicio que concluyó.

Al hacer los ajustes o variaciones en los gastos, el Ejecutivo debe de considerar las modificaciones presupuestarias sufridas por las asignaciones de gasto durante el ejercicio que concluyó, es decir, debe tener en cuenta los créditos adicionales, las rectificaciones y los traspasos con los cuales hayan sido modificadas las partidas originales del presupuesto objeto de reconducción.

El Ejecutivo debe de adaptar, en función de los ajustes hechos en los ingresos y gastos, los programas, objetivos y metas de presupuesto original. Esta adaptación supone la programación física y financiera de la ejecución del presupuesto. El Ejecutivo considerará indispensable todo aquello para asegurar la continuidad y eficacia de la administración del Estado.

Esta figura jurídica que se propone incorporar a nuestra ley suprema, es conveniente y demuestra la hipótesis que se planteó desde un principio, por las siguientes razones:

Es *transparente* para el gasto público, porque se sabe que sólo se llevará a cabo en ciertos gastos que se consideran indispensables y no en todo el presupuesto y se sabría qué gastos son.

Es *eficaz* para el gasto público, porque logra hacer efectivo su propósito el cual es que no entre en una crisis, caos o paralización de las funciones de un país. Porque al llegar al límite legal de un periodo que constitucionalmente está marcado para concluir el trámite del presupuesto y no hay acuerdos y luego se va a un periodo extraordinario, y tampoco se llega a un acuerdo, entraría automáticamente

su aplicación y evitaría una crisis presupuestaria.

Es *eficiente* para el gasto público, porque se reconduciría automáticamente y de manera provisional, los gastos indispensables para evitar una paralización en todos los aspectos del país.

Otorga *seguridad* al gasto público, porque se tiene la certeza de que el país no se paralizará ni entrará en caos, por la incorporación de este mecanismo a la Constitución y se estarían efectuando los gastos indispensables que se requieren hacer en la sociedad, para que el país siguiera con cierta estabilidad. Porque, además de estar seguros de que sólo se reconducirán gastos indispensables. Porque es la certeza de que se autoriza gastar al Gobierno en ciertos rubros.

3. PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

- Se incluyen disposiciones relativas al procedimiento de aprobación de las iniciativas de ingresos y gastos, en lo que se refiere a las modificaciones a las iniciativas correspondientes por parte del Congreso de la Unión o en su caso de la Cámara de Diputados; las observaciones que en su caso presente el Ejecutivo Federal sobre las modificaciones, y la resolución sobre dichas observaciones.

- La propuesta establece que las modificaciones a las iniciativas deberán motivarse en el dictamen correspondiente, señalando los costos y beneficios que se deriven de las mismas.

Asimismo, las modificaciones que impliquen incrementos o la creación de nuevos gastos, procederán cuando se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos.

- Las reglas descritas anteriormente tienen por objeto hacer más transparente la toma de decisiones, abriendo el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación a la sociedad en general, ante la cual deberán justificarse los proyectos aprobados.

Esta figura jurídica que se propone incorporar a nuestra ley suprema, es conveniente y demuestra la hipótesis que se planteó desde un principio, por las siguientes razones:

Es *transparente* para el gasto público, porque hace más clara, la toma de decisiones y deberán ajustarse y justificarse los proyecto modificados y aprobados de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Otorga mayor *certidumbre* al gasto público, porque otorga un conocimiento seguro y claro que tiene la sociedad, al momento de que se justifiquen amplia, clara, concreta y concisamente las modificaciones.

En el aspecto de la eficacia y eficiencia que debe otorgar al gasto público, existe un desacuerdo, ya que esta figura a realizarse, se estaría otorgando funciones de planeación y administración a los legisladores, sin ser responsables de la rendición de cuentas, rompiendo el equilibrio de poderes.

4. PROYECTOS DE INVERSIÓN MULTIANUALES

- Se propone establecer que la Cámara de Diputados podrá autorizar programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, los cuales tendrán garantizadas las asignaciones presupuestarias durante la vida del proyecto.

- Lo anterior busca crear un esquema que dé certidumbre a la asignación

de recursos a los proyectos de inversión, logrando con ello que éstos puedan concluirse en los plazos originalmente previstos, con una aplicación de los recursos de manera más eficiente y eficaz, y un esquema más transparente.

El principio de Certidumbre que se maneja en el segundo punto y en general en todo esta iniciativa es otorgar la seguridad jurídica que requieren los proyectos de inversión multianuales, es decir, dar la seguridad, la certeza, de que se llevarán a cabo y se aplicarán adecuadamente, sin hacer algún tipo de violación o de incumplimiento a las disposiciones que se establezcan. Por lo cual nos lleva a determinar otro principio que es el de Transparencia, el cual es el resultado al haber otorgado la seguridad jurídica que requiere todo proyecto, y más aun lo multianuales, que es el de llevarlo a cabo sin engaños o ser inductivos al tomar una decisión al respecto.

Esta figura jurídica que se propone incorporar a nuestra ley suprema, es conveniente y demuestra la hipótesis que se planteó desde un principio, por las siguientes razones:

Es *transparente* para el gasto público, porque se sabe cuál será el destino de los recursos para un gasto proyectado, abarcando más de un año y qué gasto será, es decir, qué necesidad colectiva se satisfecerá a través de ese gasto. Porque en rubros de obras de infraestructura, salud y educación, es en donde serían convenientes y no en gasto corriente. El Diputado Federal, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública señala que estos rubros por su naturaleza requieren más de un año. Porque mientras más específicos, para proyectos y programas más definidos. Porque se establecerían generalidades y un tope máximo de gasto y se especificarían qué programas requieren de un gasto así.

Se menciona la eficiencia y la eficacia en la gestión pública, entendiéndose la *eficacia*, que viene del latín *efficacia*, del verbo *efficio, is, feci, fectum, ficere*, que significan hacer, efectuar, causar, ocasionar. También se entiende como la virtud, la actividad, la fuerza. Corresponde a que el hecho de que la conducta real de los hombres corresponda al orden jurídico y llega a ser sinónimo de efectividad. Por *eficaz* viene del latín *efficaz*, que significa activo, que produce efecto, es la causa que produce un efecto.¹⁶³

Esta reforma sería de eficacia para el gasto público, porque se lograría llevar a cabo proyecto para satisfacer necesidades colectivas que requieren ser satisfechos en más de un ejercicio financiero. Porque evita la politización de las discusiones presupuestarias de cada fin de año y se provoque con ello, la afectación en la aplicación de los fondos. Porque, además de eliminar la politización, elimina, también, la incertidumbre y la burocracia del gasto y el desgaste de discutir partidas cada año, cuando se destinan a proyecto de mediano y largo plazo.

Por *eficiencia* que proviene del latín *efficiens*, que es la virtud para hacer algo. Con relación a nuestro tema, es lo que se procura, la mejor utilización de los fondos públicos. Que la Administración deba obrar, pero obrar bien, es decir, que si va a utilizar los recursos en gastos presupuestarios, que se utilicen bien, que exista una calidad del gasto y no se gaste por gastar, que se ocupen o destinen para cosas productivas. Esta eficiencia radica no en gastar menos, sino en gastar mejor. Por *eficiente* que, también, viene del latín *efficiens*, que significa lo que produce realmente un efecto.¹⁶⁴

¹⁶³ Enciclopedia Jurídica Omeba, *ob. cit.*, nota 4, p. 715

¹⁶⁴ *Ibidem*

Logra la eficiencia en el gasto público, porque éste se realiza, sabiendo de antemano que parte del destino de los recursos, será en proyectos que abarquen más de un ejercicio financiero. Porque podría agilizar el ejercicio del gasto y eliminaría la burocracia. Porque es un mecanismo que hace más ágil y segura la aplicación del gasto público. Porque da continuidad a muchas obras y programas que requieren un presupuesto de varios años.

Otorga mayor *certidumbre* al gasto público, porque otorga seguridad de que se satisfecerá cierta y determinada necesidad colectiva, que se requiere cubrir en más de un ejercicio financiero y que se llevará a cabo, aun cuando haya cambio en la administración federal. Porque garantiza la continuidad de obras de infraestructura que se interrumpen o que quedan inconclusas. Porque sólo será a ciertos gastos de inversión. Porque otorga la seguridad de disponer de solidez presupuestaria en rubros sustanciales para la marcha económica del país. Porque su establecimiento no eliminaría la presentación de un proyecto presupuestal cada año. Un claro ejemplo de esto son los proyectos municipales, en donde las administraciones cambian cada tres años y en ocasiones las autoridades entrantes varían las prioridades y dejan a medias algunos proyectos.

Un claro ejemplo de Proyectos Multianuales es el PRONAFIDE (Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo), el cual es un presupuesto multianual, aunque de manera enunciativa y no normativa, pues no hay ley que obligue a cumplirlo. Éste contiene lineamientos generales en materia de ingresos y gastos, así como del déficit público y manejo de la deuda para el peridos 2002 a 2006.

No se debe de comprometer toda la política de gasto en un presupuesto multianual, porque a la larga será un candado, ya que no sería conveniente por objetivos que no pudieran cumplirse. Es necesario ajustar el gasto ante una

eventual caída de los ingresos, sobre todo en el caso de México, pues los ingresos son muy variables.

Hay que aclarar que por politización debe entenderse el sacar una parte importante de la dinámica de su discusión anual. Y por burocratización, que implica estarlos aprobando cada año.

Es necesario y urgente, un sistema efectivo de contabilidad pública, de ejecución presupuestaria y de control financiero es básico para la estructura administrativa de un gobierno y es de particular importancia para sus programas de desarrollo.

5. PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

· Como parte fundamental de la propuesta de reforma Constitucional, se incorporan principios de responsabilidad fiscal con el objeto de establecer criterios permanentes en materia económica que contribuyan a promover un entorno de certidumbre y estabilidad.

Esta figura jurídica que se propone incorporar a nuestra ley suprema, es conveniente y demuestra la hipótesis que se planteó desde un principio, por las siguientes razones:

Es *transparente* para los gastos públicos, porque existe un principio que señala que los gastos serán iguales a los ingresos. Porque en caso de haber superávit se aplicará para el pago de la deuda y reservas de emergencia.

Es *eficaz* para el gasto público, porque logra su propósito de volver más atractivo al país para los inversionistas, nacionales o extranjeros.

Otorga *certidumbre* al gasto público, porque otorga la seguridad de asignar

los recursos a las prioridades nacionales, mediante el gasto público. Porque el Principio de Equilibrio de Poderes, otorga seguridad en la política económica, alentando el desarrollo del país y estabilización en mercados nacionales e internacionales. Porque otorga seguridad de que en caso de tener déficit, su eliminación será progresiva hasta los tres ejercicios siguientes, desapareciendo en el cuarto ejercicio financiero. Porque el Principio de Ajuste Automático, otorga la certeza de que en caso de que los ingresos disminuyan, los gastos se ajustarán a aquellos.

- Se prevé que las iniciativas de ingresos y gastos se acompañen con estimaciones económicas que abarquen varios ejercicios fiscales, a fin de proveer un horizonte económico de mediano plazo más certero en favor de una mejor planeación por parte de todos los sectores.

- Se propone fortalecer el principio de equilibrio presupuestario, estableciendo en la Constitución que la aprobación de las iniciativas de ingresos y gastos deben contribuir a lograr el equilibrio en el mediano plazo. Se propone que la política fiscal adopte una tendencia orientada al equilibrio, procurando reducir progresivamente el excesivo endeudamiento público del país.

- Se prevé que el Congreso de la Unión, en caso de aprobar un Presupuesto con déficit presupuestario, deberá establecer en el dictamen correspondiente su reducción progresiva en los tres años subsecuentes, para que en el cuarto año se haya eliminado totalmente.

- Asimismo, se propone establecer un principio claro del manejo que deberá tener en el mediano y largo plazo el superávit presupuestario que se genere. Por ello, se prevé que el superávit pueda aplicarse para la amortización de la deuda pública o la creación de reservas para afrontar diversas contingencias.

- Por otro lado, se propone institucionalizar el principio de responsabilidad fiscal previsto desde el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1986, relativo al ajuste del gasto público en caso de presentarse una disminución de los ingresos durante el año, caso que podría presentarse por ejemplo por la caída en el precio del petróleo.

- Finalmente, se propone fortalecer los principios de universalidad y unidad de los gastos públicos; es decir que no puedan hacerse pagos que no estén previstos en el Presupuesto de Egresos.

6. GASTOS DE CARÁCTER CONFIDENCIAL

Esta figura jurídica que se propone incorporar a nuestra ley suprema, a mi punto de vista no es conveniente y, por lo tanto, no demuestra la hipótesis que se planteó desde un principio, por las siguientes razones:

Al tocar la *transparencia* que le daría al gasto público, aquí la reforma no es conveniente, ya que si realmente fuera para un gasto transparente y si éste se denominaría “gasto para la seguridad pública o nacional”, que es, según, para lo que se crea, ¿por qué ponerle o denominarlo “gasto confidencial”? Aquí considero que no hay transparencia del gasto.

Tampoco es *eficaz*, porque no se sabe realmente, si el propósito o el fin para los que están destinados se cumplirán, ya que existe la interrogante de ¿por qué llamarlos gastos confidenciales?.

Tampoco otorga *certidumbre* al gasto público, porque realmente la certeza del gasto, está en incógnita, ya que se supone que será esta partida creada, exclusivamente para gastos de seguridad pública o nacional, pero porque denominarla “confidencial”, lo confidencial es algo que es secreto, que no está

seguro de que sea destinado algún recurso realmente para eso.

- Se propone eliminar la partida secreta y crear la categoría de gastos de carácter confidencial exclusivamente en materia de seguridad pública o nacional, para acciones de combate al crimen organizado, incluyendo el narcotráfico, y acciones para salvaguardar la soberanía del Estado.

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