

LA ADOPCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS EN EL ESQUEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

Felipe REMOLINA ROQUEÑI

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Disposiciones constitucionales vigentes*. III. *Antecedentes constitucionales*. IV. *Los presupuestos públicos en el derecho comparado*. V. *Consideraciones para una propuesta de reforma constitucional*.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo es el resumen de otro denominado “Los presupuestos públicos en México”. Dicha investigación se estructuró en cuatro grandes rubros, en los que se analizan: la Ley de Ingresos, el presupuesto de egresos, sus antecedentes históricos, un análisis de derecho comparado respecto al tema y se formula una propuesta de reforma constitucional.

Desde hace algunos años se ha podido observar que el tema de la autorización de los ingresos y egresos del Estado mexicano desencadena una serie de debates institucionales y en la opinión pública, en los que se pretende determinar la política económica y financiera del país. Esto es el resultado de la pluralidad democrática en la integración de los órganos del Estado, principalmente el Legislativo y Ejecutivo.

Sin embargo, no deja de llamar la atención o ser motivo de preocupación, que este cíclico debate pueda desencadenar en la ausencia de presupuestos para el ejercicio fiscal siguiente y, en consecuencia, los dos últimos meses del año se revisten de un espectro de inseguridad jurídica.

Ante esta situación cabe preguntarnos si las normas constitucionales vigentes, dispuestas para la determinación de los ingresos y egresos, son suficientes y adecuadas para encauzar y garantizar una toma de decisiones democrática, pero que también evite esa incertidumbre jurídica a la que hemos hecho referencia.

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIGENTES

Las disposiciones constitucionales relativas a este tema son las siguientes:

La fracción IV del artículo 31 constitucional dispone que una de las obligaciones de los mexicanos es la de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

La fracción VII del artículo 73 de la Constitución establece que el Congreso tiene facultad: “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”.

El artículo 74 constitucional, fracción IV, dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo...”. Asimismo, el segundo párrafo de la fracción citada señala que: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo...”. El séptimo párrafo prevé la posibilidad de que el plazo de presentación de las iniciativas pueda ampliarse mediante solicitud que formule el Ejecutivo, la cual deberá ser justificada a juicio de la Cámara o de la comisión permanente.

Por otra parte, en la legislación secundaria y, en concreto, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, define al presupuesto de egresos de la federación como el instrumento público necesario para expensar, durante el periodo de un año a partir del primero de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

Asimismo, el artículo 16 señala que el presupuesto de egresos comprende las previsiones en el gasto público de las entidades a que se refieren las fracciones I-IV del artículo 2o. de la Ley de referencia, y en dichas fracciones se comprende al Poder Legislativo, al Judicial, a la Presidencia de la República, y a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como a la Procuraduría General de la República.

El propio ordenamiento determina que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo y deuda pública que realicen las entidades antes señaladas.

En este orden de ideas, las previsiones constitucionales se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Es facultad del Congreso de la Unión, es decir, de las cámaras de Diputados y de Senadores, la expedición de la ley de ingresos.
- b) La iniciativa de la ley de ingresos, así como del presupuesto de egresos es facultad del Ejecutivo Federal, ya que el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional establece esta excepción a la regla general de iniciativa legislativa dispuesta por el artículo 71.
- c) La Cámara de Diputados es cámara de origen y la de Senadores es revisora, lo cual constituye, también, una excepción al procedimiento legislativo.
- d) Los plazos para la expedición de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos por cinco años son de 45 días máximos, y de un año de 15 días. Considerando la previsión aludida en el último párrafo de la fracción citada, puede darse el caso que el lapso de 45 días se contraiga.
- e) En términos generales, la vigencia de la ley es anual.

De lo anterior, se observa lo siguiente:

Si bien es cierto que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos son disposiciones estrechamente vinculadas, su ubicación en el cuerpo constitucional carece de técnica jurídica, puesto que al ser facultad del Congreso la expedición de la ley de ingresos, su tratamiento se ubica en el precepto que dispone las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Asimismo, se excluye a la Cámara de Senadores de la facultad de valorar el plazo de ampliación para la presentación de la iniciativa de la ley, siendo también de su competencia la responsabilidad de su expedición, ya que si bien es cierto que la Cámara de origen es la de Diputados, la restricción de los plazos para su análisis le afecta al Senado.

Los ingresos y los egresos son temas fuertemente vinculados por su propia naturaleza; la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para

expedir el decreto de autorización sobre los últimos, limita la facultad del Senado para conocer a profundidad el destino y atingencia de los ingresos y valorar que éstos sean suficientes para cubrir los egresos, puesto que la fracción VII del artículo 73 constitucional así lo dispone, ya que jurídicamente carece de los parámetros adecuados para determinarlos, por lo cual, la facultad senatorial se encuentra restringida y puede orillar a una desatención, por parte de esta cámara, de tan importantes temas de la vida nacional.

Además, debemos tener presente que la facultad impositiva es un atributo de la soberanía que se deposita en el Legislativo, pero esta facultad se limita por nuestra ley fundamental, al declararse que los ingresos deben ser los suficientes para cubrir los egresos, pero no deben excederse de lo estrictamente necesario de esta finalidad. Consecuentemente, en el diseño actual, el procedimiento adolece de imprecisiones que no permiten que el órgano en su totalidad, el Senado y la Cámara de Diputados, pueda conocer los egresos para estar en posibilidades de decretar los ingresos adecuados, que es, como ya lo señalamos, atributo de la soberanía.

No se encuentran reglas específicas sobre las llamadas facultades de enmienda del Congreso respecto a la iniciativa de la ley, sin embargo, podemos decir que existen de manera procedimental, a saber: el Constituyente determinó el monopolio de la iniciativa presidencial sobre los proyectos de ingresos y egresos, en consecuencia, las cámaras no pueden proponer reformas o adecuaciones a grado tal que modifiquen sustancialmente el proyecto ejecutivo, ya que en ese momento estarían vulnerando la disposición constitucional de iniciativa, puesto que la del Ejecutivo se estaría sustituyendo por otra de alguna de las cámaras o de ambas.

III. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

En el trabajo de referencia, se ubican los antecedentes constitucionales y la evolución de la figura de la autorización de los presupuestos públicos en México, en los cuales podemos observar que la facultad recaía en ambas cámaras del Congreso: en la Constitución Federal de 1824 (artículo 50, fracción VIII); en las Siete Leyes constitucionales de 1836 (Ley Tercera, artículo 44, fracción III); en las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843 (artículo 66); hasta la Constitución de 5 de febrero de 1857,

que como es sabido, dispuso un sistema unicameral, mismo que fue reformado el 13 de noviembre de 1874 para reintroducir la figura del Senado. Es precisamente mediante esta reforma que el artículo 72 se adicionó en su parte final con dos apartados (A y B), para establecer, respectivamente, las facultades exclusivas de las cámaras de Diputados y de Senadores. En el Apartado A, fracción VI, se dispuso como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones para cubrirlo: “A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e indicar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquel”.

Las reformas reseñadas fueron objeto de importantes estudios de los constitucionalistas de la época, la facultad exclusiva de la cámara baja para autorizar los egresos se explicó y justificó con argumentos que unificaron criterios en el sentido de que la Cámara de Diputados representa directamente al pueblo.

Posteriormente, el Constituyente de Querétaro de 1917 retoma las reformas a la Constitución de 1874, promovidas por Sebastián Lerdo Tejada, y en su artículo 74, fracción IV, se establece nuevamente como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél...”¹

Cincuenta años más tarde contamos con una de las reformas de mayor importancia que ha sufrido la fracción IV del artículo 74, y fue la promovida por el expresidente José López Portillo; el proyecto de iniciativas fue presentado a la Cámara de Diputados el 5 de octubre de 1977 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre del mismo año. Esta reforma resume todo el sistema en materia presupuestal, pues faculta de manera exclusiva a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y analizar la cuenta pública. Además, obliga al Ejecutivo para hacer llegar a la Cámara de Diputados tanto la iniciativa de ley de ingresos como el proyecto de presupuesto de egresos, a más tardar el último día de noviembre, debiendo comparecer el secretario de Hacienda a dar cuenta de los mismos.

1 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, p. 850.

La atribución de revisar la cuenta pública correspondía al Congreso de la Unión, es decir, a las dos cámaras, pero ello constituía una tarea difícil para la Cámara de Senadores, en virtud de que ésta ni conocía ni votaba previamente el presupuesto de egresos, careciendo además de un órgano como lo era la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, encargada de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo, por lo que debía pasar a ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el control financiero de la administración pública, en su integridad, ya que esta Cámara se encontraba mucho más directamente vinculada a la representación popular.

En la reforma se reconoce ahora la posibilidad de que la Cámara de Diputados examine, discuta y apruebe el presupuesto de egresos; estamos pues frente a un ejercicio que no obliga, como en los anteriores textos constitucionales, de manera imperativa a la aprobación del presupuesto, sino que por vez primera se considera la necesidad de entrar al análisis del mismo a través del examen y la discusión, antes de su aprobación.

La reforma igualmente consideraba como prioritario el hecho de discutir primero las contribuciones con las que deberían cubrirse los presupuestos, para posteriormente ser aprobados.

Finalmente, el expresidente Carlos Salinas de Gortari promovió una reforma a la fracción IV del artículo 74, misma que fue publicada el 25 de octubre de 1993, en el que se fija como último plazo al Ejecutivo federal para presentar las iniciativas de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos, el 15 de noviembre y no el 30 del mismo mes, como se preveía con anterioridad.

IV. LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO

De conformidad con las consideraciones que se han formulado, se estimó pertinente revisar los textos constitucionales de diversos países con el propósito de conocer el tratamiento que otorgan al tema de los presupuestos públicos. El método que se siguió consistió en seleccionar tres Constituciones europeas y 17 americanas. Entre las europeas se encuentran las de los siguientes países: República Federal de Alemania, República Francesa y Reino de España. Las Constituciones americanas corresponden a países latinoamericanos, estos son: Argentina, Bolivia,

Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Conforme al método adoptado, se ubicó en los respectivos textos el tratamiento que las Constituciones estudiadas otorgan a los presupuestos públicos conforme a las siguientes figuras:

- 1) Previsión presupuestal (reconducción).
- 2) Naturaleza jurídica de los presupuestos públicos (decreto o ley).
- 3) Unificación presupuestal.
- 4) Competencia de las cámaras (esquema de colaboración legislativa en el caso de sistemas bicamerales).
- 5) Periodicidad de los presupuestos públicos (anuales o plurianuales)
- 6) Periodo de presentación de los presupuestos públicos.

1. *Previsión presupuestal (reconducción)*

En este tema, se entiende como previsión presupuestal las medidas constitucionales que se adoptan para garantizar que el Estado no carezca de recursos presupuestales con motivo de la falta de acuerdos entre los órganos que tienen la responsabilidad de emitir los presupuestos de ingresos y egresos.

El término “reconducción” o “reconducción económica” se ha venido utilizando en los últimos tiempos para referirse a las previsiones sobre la posibilidad de ausencia de presupuestos públicos, por esta razón se alude a dicha terminología.

Conforme a los textos explorados, se aprecia que de las 20 Constituciones revisadas, 12 prevén la reconducción del presupuesto y 8 no lo hacen.

La figura se adopta con diversas modalidades, la más recurrida es la prórroga del presupuesto anterior en el caso de que el Legislativo rechace o no se pronuncie sobre los proyectos presentados; sin embargo, en esta modalidad se puede observar que la prórroga puede ser condicionada o plena, la primera se da en tanto se autoriza el proyecto presentado y la segunda en el caso de falta de presupuesto dentro de los lapsos previstos.

Otra modalidad consiste en la entrada en vigor del proyecto de presupuestos presentado por el Ejecutivo en los casos de que el Legislativo no se pronuncie en el lapso previsto o lo hubiere rechazado.

Se anotan otros casos singulares sobre la modalidad de la reconducción en las Constituciones comparadas, como son: el remitir a una ley específica en el supuesto de falta de presupuesto, y la autorización para atender rubros estratégicos para mantener la gestión económica del Estado en tanto se autorizan los presupuestos. Conforme a lo anterior, se pueden agrupar las disposiciones constitucionales comparadas de la siguiente manera:

1) Se prorroga el presupuesto anterior:

A) Condicionado:

- a) España, en tanto se autorizan los nuevos presupuestos.
- b) Panamá, en el caso de rechazo del Legislativo en tanto se autoriza el nuevo presupuesto (sistema dual).

B) Pleno:

- a) Colombia, en el caso de que el Ejecutivo no presente el proyecto al Legislativo (sistema dual).
- b) Guatemala.
- c) Paraguay.
- d) Venezuela.

2) Entra en vigor el proyecto de presupuestos del Ejecutivo cuando el Legislativo no se pronuncia:

- a) Francia.
- b) Bolivia.
- c) Colombia (sistema dual).
- d) Chile.
- e) Panamá (sistema dual).
- f) Perú.

3) Remite a ley específica en caso de no aprobarse los presupuestos:

El Salvador.

4) Autoriza al Ejecutivo a ejercer gastos sobre rubros específicos en tanto entra en vigencia el presupuesto:

Alemania.

5) Un caso especial se presenta en la Constitución del Uruguay, donde la previsión de la reconducción no cabe puesto que, atendiendo al

esquema presupuestal de ese país, el presidente de la república presenta a la Asamblea General “el *Presupuesto Nacional que regirá para su periodo de gobierno*”, conforme al artículo 214 de la referida Constitución, en consecuencia, sería materialmente imposible que el Poder Legislativo rechazara en su totalidad el presupuesto, ya que contravendría la decisión popular al paralizar al gobierno recientemente electo e impediría prácticamente que asumiera sus funciones.

En los casos de las Constituciones de Colombia y Panamá se observa que adoptan dos esquemas de previsión atendiendo a los siguientes supuestos: primero, la falta de pronunciamiento del Legislativo o rechazo del proyecto presentado, en este supuesto entra en vigor dicho proyecto, y segundo, la falta de presentación del proyecto ante el Legislativo, frente a esta situación se prorroga el presupuesto anterior. Con el propósito de identificar esta técnica se estimó pertinente denominarla “sistema dual”.

2. *Naturaleza jurídica de los presupuestos públicos (decreto o ley)*

El presente apartado tiene la finalidad de determinar la naturaleza jurídica de las previsiones presupuestales que adoptan los diversos esquemas constitucionales que se revisan, a efecto de conocer la recurrencia del sistema que se emplea en nuestro país, que como es conocido, dispone que el presupuesto de egresos es un decreto expedido por la Cámara de Diputados.

Las Constituciones que señalan que los presupuestos públicos son *ley*, son las de: Alemania, Francia, España, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela.

Las Constituciones que no disponen específicamente que los presupuestos públicos sean una ley son: Ecuador, El Salvador, y Guatemala.

La Constitución de República Dominicana presenta un esquema diverso en virtud de que dispone que los ingresos se determinan mediante un presupuesto que no es ley, y sí lo es la que previene los gastos públicos (egresos). Se aprecia la diversa naturaleza jurídica de las disposiciones presupuestales, como en el caso de México, sin embargo, en la Constitución mexicana se dispone que los ingresos se determinan por ley y los egresos por el “presupuesto de egresos”.

En este apartado se pone de manifiesto la tendencia generalizada de regular los presupuestos públicos en una ley; dicha tendencia trae como consecuencia la unificación presupuestal que se analizará a continuación.

3. *Unificación presupuestal*

Las Constituciones que disponen la *unificación presupuestal* son las de Alemania, Francia, España, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y Venezuela.

Las Constituciones que regulan en *textos legales separados los ingresos y egresos* son las de: Argentina, Colombia, República Dominicana, y Uruguay.

En este rubro se evidencia que la constante generalizada es la unificación presupuestal como una forma de organizar eficientemente los presupuestos públicos al correlacionarlos en un sólo instrumento jurídico.

4. *Competencia de las cámaras (esquema de colaboración legislativa en el caso de sistemas bicamerales)*

Es preciso señalar que de las Constituciones revisadas 9 disponen sistemas unicamerales y 11 bicamerales. Para los efectos de este trabajo, interesa determinar en el grupo de estas últimas las que señalan la colaboración legislativa para la adopción de los presupuestos públicos.

Las Constituciones que disponen *sistemas unicamerales* son las correspondientes de Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, y Venezuela.

Las Constituciones que disponen *sistemas bicamerales* son las de Alemania, Francia, España, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, Paraguay, y Uruguay.

De los textos constitucionales revisados que disponen sistemas bicamerales, se aprecia una unificación de criterios en el sentido de que todos determinan la colaboración de las cámaras para la adopción de los presupuestos públicos.

5. *Periodicidad de los presupuestos públicos (anuales o plurianuales)*

Respecto a la periodicidad de los presupuestos públicos se advierte que de las 20 Constituciones revisadas existe una marcada tendencia a adoptar el esquema de la anualidad en el ejercicio de los mismos. De tal manera, 16 textos constitucionales disponen expresamente dicha medida, 2 son omisos y 2 establecen presupuestos plurianuales, a saber:

Los países que en sus Constituciones disponen *presupuestos anuales* son Francia, España, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y Venezuela.

Las Constituciones que disponen *presupuestos plurianuales* son, únicamente, Alemania y Uruguay.

La periodicidad de los presupuestos no se señala en el texto de las Constituciones, de manera específica, de Bolivia y Chile.

Se estima conveniente comentar que en el caso de la Constitución alemana se establece de forma optativa que los presupuestos se emitan de manera anual o plurianual, en este último caso se condiciona a que los ejercicios económicos se separen por años.

La Constitución de Uruguay presenta un aspecto singular al disponer que los presupuestos públicos los presentará el Poder Ejecutivo para su periodo de gobierno que conforme al artículo 152 de dicho ordenamiento es de cinco años.

6. *Periodo de presentación de los proyectos de presupuestos públicos*

Las Constituciones que *señalan específicamente* el periodo de presentación de los proyectos de presupuestos públicos son las respectivas de España, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, y Uruguay.

Las Constituciones que *no señalan específicamente* el periodo de presentación de los proyectos de presupuestos públicos son las de Alemania, Francia, Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, y Venezuela.

En el bloque de las Constituciones que señalan de forma específica el término o periodo de presentación de los proyectos de presupuestos pú-

blicos encontramos que éstos fluctúan, en promedio, *de 3 a 4 meses de anticipación* a la fecha en que deben de regir las disposiciones presupuestales.

Como se ha podido apreciar en el desarrollo de este capítulo, las Constituciones revisadas presentan diversas constantes en la adopción de las figuras que contribuyen a organizar el esquema constitucional particular de cada una de ellas para la determinación de los presupuestos públicos.

La previsión presupuestal o reconducción es una figura que se adopta en doce Constituciones; la naturaleza de los presupuestos públicos es determinada en 16 Constituciones que señalan que es una ley; la unificación presupuestal se dispone también en 16 Constituciones; en los países con sistemas bicamerales encontramos que el criterio es unánime al disponer la intervención de las dos cámaras para la expedición de los presupuestos; la periodicidad de los presupuestos es anual en 16 Constituciones y, por último, el término promedio con el que cuenta el Legislativo para analizar y expedir los presupuestos es de 3 a 4 meses.

Conforme a lo anterior, se puede señalar que el procedimiento constitucional que dispone la Constitución mexicana para la adopción de los presupuestos públicos, no sigue las tendencias generalizadas que se han asimilado en los países cuyas Constituciones revisamos, puesto que no dispone la previsión presupuestal, la naturaleza jurídica de los presupuestos no es uniforme, no existe unificación presupuestal, no se establece la intervención de las dos cámaras del Congreso de la Unión, y el periodo para la discusión y adopción de los presupuestos no se sitúa en la media encontrada en el comparativo efectuado.

El punto de coincidencia que se aprecia es la periodicidad que la mayoría de las Constituciones señala para los presupuestos, que es de forma anual.

V. CONSIDERACIONES PARA UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

1. *¿Por qué no el Senado?*

Se ha establecido por la doctrina y la práctica constitucional que en materia de ingresos y egresos el órgano legislativo desarrolla sus facul-

tades financieras para llevar a cabo funciones de orientación política y económica, así como de revisión y vigilancia de la cuenta pública.

Por disposición constitucional el Senado se encuentra sustraído de la facultad de autorizar el presupuesto de egresos, las razones y argumentos que se han esgrimido desde las reformas a la Constitución de 1857, llevadas a cabo en 1874 por las que se restableció la segunda cámara, se basaron en el principio de que la de Diputados tiene una mayor vinculación y representación popular, que estaba en mejor posición de conocer el criterio y los sentimientos de la población y que el Senado tenía una representación territorial; como ya se trató en el apartado de los antecedentes históricos. Lo anterior encontraba en su época una explicación lógica si consideramos que los senadores se elegían por sistemas de elección indirecta (artículo 58, inciso *a*) y se les otorgaba una representación territorial, como lo señaló el artículo 1o. del “Decreto del Congreso sobre Elección de Senadores”, expedido el 15 de diciembre de 1884: “...procederán los colegios, en la misma sesión, vota un senador propietario y un suplente que representen al Estado...”²

Sin embargo, en la composición actual del Senado, no se justifican los argumentos en los cuales se basaron las normas aplicables sobre la exclusión de esta Cámara del conocimiento de los egresos.

La representación política es nacional, el legislador no lo es de un distrito, circunscripción o entidad federativa. Más aún, las disposiciones vigentes sobre la integración del Senado ya no obedecen a formulas meramente territoriales, la pluralidad política ha exigido modelos novedosos de integración en esta Cámara; así, los senadores se eligen por tres criterios de representación que señala el artículo 56 constitucional, entre los cuales destaca el de las listas nacionales que formulan cada uno de los partidos políticos.

En consecuencia, es pertinente analizar si los argumentos que motivaron el diseño de las disposiciones vigentes sobre el tema que tratamos son válidas en nuestros días. La incorporación del Senado en el proceso legislativo del presupuesto de egresos permitirá que el Congreso de la Unión conozca, como órgano pleno, de las cuestiones financieras del Estado mexicano.

2 *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados, LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. III, p. 315.

2. *¿Por qué no tender a una unificación legislativa de los ingresos y los egresos?*

Si la unidad del tratamiento de los aspectos financieros del país se encuentra establecida en la fracción VII del artículo 73 constitucional, la cual se diversifica al atribuir en esta materia el código político, la facultad exclusiva de las cámaras, y teniendo en consideración que en la actualidad no se encuentran argumentos que orienten a la exclusión legislativa camaral en estos aspectos y, si tenemos presente que las tendencias modernas indican la unificación legislativa de los ingresos y egresos, que por otra parte han permitido dejar atrás consideraciones sobre la primacía de uno u otro, es recomendable meditar sobre una reforma constitucional en este sentido.

Como se ha podido observar, en los últimos años, el tema de los gastos del Estado mexicano ha sido objeto de serios y profundos debates, sin embargo, se han cerrado a un importante órgano de representación nacional, como lo es el Senado.

La naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, que se emite vía decreto de la Cámara de Diputados, evita también que el Ejecutivo ejerza en este delicado tema su facultad constitucional de veto. Quedan entonces, la Cámara de Diputados y el Ejecutivo, sin las pocas reglas constitucionales dispuestas que permitan debatir el rubro de los egresos con los contrapesos constitucionales (necesaria intervención del Senado y, en su caso, el ejercicio del veto), dispuestos para la adopción de otras leyes, que en algunos casos no tienen la trascendencia política y económica que representa la decisión de los gastos públicos.

El análisis integral anual de las finanzas del Estado mexicano por parte de los órganos competentes, con las plenas facultades constitucionales que se encuentran dispuestas a dichos órganos, se logrará en tanto se determine la unificación legislativa de los ingresos y egresos.

3. *La necesidad de la certeza jurídica en el proceso legislativo de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos*

La evolución democrática del país ha traído como consecuencia lógica la pluralidad política, cuya manifestación evidente es la composición de las cámaras del Congreso de la Unión. Las posiciones políticas y económicas de los legisladores y el Ejecutivo federal entran de manera

cíclica, en vista del análisis de los presupuestos, en un debate nacional. No obstante, éste se da en un esquema que carece de regulación precisa y clara que posibilite que dicho debate se lleve a cabo con la certeza de que, sino se alcanzan consensos, el Estado mexicano no se quede sin presupuestos. Debido a lo anterior, es necesario revisar el texto constitucional para establecer disposiciones adecuadas que permitan el debate de los temas financieros, pero que ofrezcan y garanticen certeza jurídica a la sociedad de que la falta de consensos no la dejará sin presupuestos.

De conformidad con las reflexiones y comentarios que se formularon en los párrafos precedentes, se aprecia que el procedimiento que dispone la Constitución federal para determinar los presupuestos públicos y las reglas constitucionales para tal efecto no responden a la dinámica de la realidad actual del Estado mexicano; en el análisis del derecho comparado, como ya se mencionó, se destaca que éstas no coinciden con los parámetros o características generales que encontramos y, por ende, podemos afirmar que nuestro esquema está superado o rebasado.

Por este motivo es aconsejable realizar un último ejercicio para ensayar una propuesta que tienda a contemplar los diversos aspectos que deben tenerse en consideración para contar con disposiciones constitucionales adecuadas para atender con certeza y agilidad, en un esquema de pluralidad, el cíclico debate de las finanzas públicas de México.

En tal sentido, se considera, por tanto, conveniente el proyecto que a continuación se propone como un elemento para su discusión y análisis:

Artículo 73 [constitucional]. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. El presupuesto federal deberá ser equilibrado en sus ingresos y gastos.

El Congreso examina, discute y aprueba anualmente la Ley de Presupuestos Públicos conforme a las siguientes bases:

1a. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Presupuestos Públicos a más tardar el 20 de septiembre o hasta el 5 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83. El secretario del despacho correspondiente debe comparecer ante las Cámaras para dar cuenta de la iniciativa.

2a. La Cámara de Diputados conocerá la iniciativa conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de esta Constitución, sin embargo, si no remite al Senado el dictamen respectivo en un plazo de cuarenta días naturales, conocerá éste como cámara de origen y remitirá en un término de quince días naturales su dictamen a la Cámara de Diputados. En todo caso, la

cámara revisora contará con quince días naturales para conocer exclusivamente de las modificaciones propuestas.

3a. En el segundo supuesto de la base primera, la Cámara de Diputados remite al Senado su dictamen a más tardar el 15 de diciembre. Si en el término previsto no se pronuncia la Cámara de Diputados el Senado conoce la iniciativa como cámara de origen. La revisora contará con cinco días para conocer exclusivamente de las modificaciones propuestas.

4a. Si la Ley de Presupuestos Públicos no se aprueba antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se prorroga automáticamente la anterior.

5a. Aprobada la Ley de Presupuestos Públicos el Ejecutivo podrá presentar iniciativas de reforma a la misma.

Finalmente, se estima que es conveniente aclarar que esta propuesta de reforma traería como consecuencia el análisis de diversas disposiciones constitucionales relacionadas al tema, para ajustarlas al esquema presentado, como sería el caso de determinar si la revisión de la cuenta pública deba ser atribución del Congreso de la Unión y lo relativo al control del órgano superior de fiscalización, temas que ameritan estudiarse y que serían objeto de otro trabajo.