

ANEXO V. INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE VICENTE FOX QUESADA EN MATERIA DE VETO Y RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL [■]

C Diputado Ricardo Francisco García Cervantes
Presidente de la Cámara de Diputados
● del Honorable Congreso de la Unión

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

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

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

■ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 5 de abril de 2001.

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

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

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

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

imposibilidad de dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y de crédito público.

La iniciativa de reforma constitucional que se presenta es la primera etapa de un proceso para modernizar los procedimientos e instituciones en materia presupuestaria. En la segunda, los principios que se proponen a nivel constitucional serán desarrollados y precisados en el ordenamiento legal correspondiente, el cual será en su oportunidad sometido a consideración del Honorable Congreso de la Unión. Asimismo, en dicha reforma se incorporarán propuestas que contribuyan a modernizar el sistema presupuestario y para hacer que los recursos públicos se apliquen con base en resultados y de manera transparente.

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

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

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

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

1. ARTÍCULO 72

APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 72, FRACCIÓN K)

Puesto que la Ley de Ingresos debe entrar en vigor a partir del día 1º 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 1º 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 aquellos 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 se establecía que: “El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior...”. Asimismo, se ha interpretado que el actual segundo párrafo del artículo 74 constitucional otorga al Ejecutivo el derecho de iniciativa en la materia al señalar que éste “...hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación...”.

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

ADELANTO
A LAS FECHAS DE PRESENTACIÓN
DE LAS INICIATIVAS DE LEY
DE INGRESOS Y DE PRESUPUESTO
DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
(ARTÍCULO 74, FRACCIÓN III,
INCISO A)

Actualmente el plazo contemplado en la Constitución para que el H. Congreso de la Unión analice, discuta y apruebe la Ley de Ingresos de la Federación, y para que la H. Cámara de Diputados haga lo propio respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, es insuficiente. Diversos legisladores han presentado iniciativas de reforma constitucional para ampliar el plazo de análisis y discusión de las iniciativas de ingresos y gastos.

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

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

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

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

PRESENTACIÓN

DE LAS INICIATIVAS CUANDO

INICIA SU ENCARGO EL PRESIDENTE

DE LA REPÚBLICA (ARTÍCULO 74,

FRACCIÓN III, INCISO B)

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

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

- Se prevé un precepto que obliga al Ejecutivo Federal que concluye su administración para elaborar las iniciativas para el siguiente ejercicio fiscal, en coordinación con el presidente electo.
- Asimismo, el Ejecutivo Federal que concluye su encargo quedaría obligado a incluir en las iniciativas las recomendaciones del presidente electo, para asegurar que dichas iniciativas se ajusten a los objetivos y prioridades de la nueva administración.
- El Ejecutivo Federal que concluye su administración tendrá que presentar dichas iniciativas a más tardar el 15 de octubre.
- Una vez que el presidente electo tome posesión de su cargo el 1º de diciembre, podrá presentar a más tardar el día 3 del mismo mes modificaciones a las iniciativas enviadas con anterioridad, con el objeto de poder corregir cualquier error u omisión que pudiera haber cometido la anterior administración. Dichas modificaciones formarán parte de las correspondientes iniciativas.
- Para evitar que en la práctica se pudieran aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, antes de que el Ejecutivo que inicia su encargo tuviera la posibilidad de presentar modificaciones a dichas iniciativas, se establece

que la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público ante la H. Cámara de Diputados se realice a más tardar el 5 de diciembre, y que no podrán aprobarse las iniciativas sino hasta después de la comparecencia.

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

PROYECTOS
DE INVERSIÓN MULTIANUALES
(ARTÍCULO 74, FRACCIÓN III,
INCISO C)

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

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

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

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

GASTOS DE CARÁCTER

CONFIDENCIAL (ARTÍCULO 74,
FRACCIÓN III, INCISO D)

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

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

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

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

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

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

OBLIGACIÓN DE PREVER EN EL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
LAS REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
(ARTÍCULO 74, FRACCIÓN III, INCISO E)

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

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

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

3. ARTÍCULO 75, APARTADO A

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

APROBACIÓN DE LOS INGRESOS
PREVIAMENTE A LA APROBACIÓN DE LOS GASTOS
(ARTÍCULO 75, APARTADO A)

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

MODIFICACIONES A LAS INICIATIVAS DE LEY DE INGRESOS
Y DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
(ARTÍCULO 75, APARTADO A, FRACCIÓN I)

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

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

Hasta 1986, el artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establecía una regla relativa a las modificaciones a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la

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

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

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

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

- Que en el dictamen correspondiente se señalen los costos y beneficios que se deriven de las modificaciones propuestas, por las mismas razones expuestas para el caso de las modificaciones a la Ley de Ingresos.
- Las modificaciones que impliquen incrementos o la creación de nuevos gastos, procederán cuando en el dictamen respectivo se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, los cuales solamente podrán provenir de fuentes distintas al financiamiento. Asimismo, procederán cuando en el dictamen respectivo se señalen las reducciones necesarias en los gastos de los programas correspondientes, para cubrir los incrementos en los gastos de otros programas o los nuevos

gastos. Estas disposiciones impulsarían el equilibrio presupuestario y lograrían que las modificaciones que se propongan se justifiquen ampliamente ante la sociedad.

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

OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL

A LAS MODIFICACIONES APROBADAS

POR EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN A LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 75, APARTADO A, FRACCIÓN II, INCISO A)

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

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

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

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

OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL
A LAS MODIFICACIONES APROBADAS
POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS
A LA INICIATIVA DE PRESUPUESTO DE EGRESOS
DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 75, APARTADO A,
FRACCIÓN II, INCISO B)

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

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

Ejecutivo, aquellas resoluciones de una sola de las cámaras no previstas expresamente en dicha fracción sí pueden ser observadas.

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

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

En virtud de lo anteriormente expuesto se propone que el Ejecutivo pueda realizar observaciones a las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados. Para desahogar este procedimiento se propone un plazo de tres días para formular observaciones, así como de cinco días para que resuelva dicha cámara. En caso de que la H. Cámara de Diputados confirmara dichas modificaciones por una mayoría calificada, el Ejecutivo tendría que publicar inmediatamente el Presupuesto de Egresos de la Federación. En caso de que la Cámara no lograra la votación calificada, se publicaría el Presupuesto de Egresos sin incluir las modificaciones observadas; es decir, prevalecerían las disposiciones previstas en la iniciativa del Ejecutivo.

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

4. ARTÍCULO 75, APARTADO B

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

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

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

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

Derivado de lo anterior podría presentarse una parálisis del Estado al suspenderse los servicios públicos básicos como la educación y la salud; la ejecución de los programas sociales; el pago de

obligaciones, tales como el pago de la deuda, lo cual traería consecuencias de carácter jurídico y económico por el incumplimiento con los acreedores; el ejercicio de funciones vitales para el Estado como la seguridad pública o nacional, la procuración y administración de justicia; así como se cancelaría la ministración de las participaciones y aportaciones federales para las entidades federativas.

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

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

Asimismo, recientemente algunas entidades federativas de nuestro país han incorporado mecanismos al respecto en sus constituciones. En los estados de Chihuahua y Zacatecas se ha establecido que en caso de no aprobarse el presupuesto por parte del Poder Legislativo, se aplicará el presupuesto del año anterior para todo el ejercicio fiscal siguiente, pudiendo realizar ajustes el Ejecutivo estatal en el

caso de Chihuahua. Asimismo los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Quintana Roo y Veracruz, entre otros, prevén mecanismos de prórroga provisional.

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

MECANISMO DE RECONDUCCIÓN
PARA LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN
(ARTÍCULO 75, APARTADO B, FRACCIÓN I)

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

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

Asimismo, se propone que los ingresos excedentes, es decir, los provenientes de ingresos fiscales derivados de contribuciones,

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

MECANISMO DE RECONDUCCIÓN

PARA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS (ARTÍCULO 75, APARTADO B, FRACCIÓN II)

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

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

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

- Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes; es decir, aquellas obligaciones que se puedan determinar a través de cantidades específicas, porcentajes o fórmulas establecidas en las disposiciones legales, tales como en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el pago de contribuciones establecidas en las leyes fiscales, y las obligaciones específicas que se deriven de los tratados internacionales.
- El gasto corriente aprobado en el año anterior hasta por el porcentaje que determine la ley. Lo anterior, a efecto de que se pueda realizar la compra de medicinas, el otorgamiento de

apoyos para la alimentación, los gastos relativos a la seguridad pública y nacional, entre otros. Cabe señalar que en la ley se establecería el porcentaje aplicable, con base en las erogaciones de gasto corriente realizadas en cada mes del año anterior, en términos reales; es decir, ajustado conforme a la inflación.

- Los salarios de los servidores públicos.
- Los compromisos contractuales que de suspenderse generarían costos adicionales para el gobierno, que se derivarían en el pago de intereses o de daños y perjuicios por incumplimiento de los contratos respectivos en materia de inversión pública, adquisiciones, arrendamientos, así como contrataciones de servicios que se hayan celebrado por varios ejercicios fiscales.
- El pago de la deuda pública, incluyendo el déficit público presupuestario; la deuda de las entidades paraestatales de control indirecto; la deuda pública neta del Distrito Federal, y la intermediación financiera.

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

PERIODO EXTRAORDINARIO PARA QUE SE APRUEBEN
LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS
DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 75, APARTADO B,
FRACCIÓN III)

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

II. PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

ARTÍCULO 126

Como parte fundamental de la propuesta de reforma constitucional, se incorporan disposiciones en materia fiscal con el objeto de establecer parte de las condiciones de estabilidad económica que requiere

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

NO PROCEDEN LOS PAGOS FUERA DE PRESUPUESTO

(ARTÍCULO 126, PÁRRAFO PRIMERO)

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

EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

(ARTÍCULO 126, PÁRRAFO SEGUNDO)

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

Con finanzas públicas sanas se evita el endeudamiento excesivo por parte del sector público; se propicia que los recursos financieros

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

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

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

ESTIMACIONES ECONÓMICAS DE MEDIANO PLAZO

(ARTÍCULO 126, PÁRRAFO TERCERO)

Con el fin de promover una planeación económica de mediano plazo, se prevé que las iniciativas de ingresos y gastos incluyan proyecciones acerca de las principales variables económicas. Diversos países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, han adoptado este tipo de herramientas con resultados favorables. Esas estimaciones abarcan entre los tres y cinco ejercicios fiscales siguientes, con los ajustes que se requieran

conforme a la evolución económica 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.

VARIACIÓN EN LOS INGRESOS

(ARTÍCULO 126, PÁRRAFOS CUARTO Y QUINTO)

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

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

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

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

Derivado de que el endeudamiento público de nuestro país es muy elevado, por lo que es deseable, promover una política fiscal que genere ahorros que contribuyan a su reducción, esta administración

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

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

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

DECRETO

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

Artículo 72 (...)

A) a J) (...)

K) La Ley de Ingresos de la Federación deberá aprobarse en el periodo de sesiones ordinarias en el que se presente, o en su caso en el periodo de sesiones extraordinarias que para tal efecto convoque inmediatamente la Comisión Permanente. En caso de que el Ejecutivo Federal realice observaciones al proyecto de Ley de

Ingresos, se estará a lo dispuesto en el artículo 75, apartado A, fracción II.

Artículo 74 (...)

I (...)

II (...)

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

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

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

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

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

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

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

d) La Cámara podrá autorizar gastos de carácter confidencial exclusivamente para erogaciones relacionadas con la seguridad pública o nacional, que se emplearán por acuerdo escrito del presidente de la

república. La entidad de fiscalización superior de la Federación verificará la aplicación de dichos gastos, la cual deberá guardar estricta reserva sobre la información correspondiente en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades;

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

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

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

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

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

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

VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Las remuneraciones de los servidores públicos;

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

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

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

III. La Comisión Permanente deberá convocar al Congreso, o en su caso a la Cámara de Diputados, a un 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 el 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 1º 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.

Reitero a usted, ciudadano presidente de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Palacio Nacional, a 3 de abril de 2001

Sufragio efectivo. No reelección.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos
Vicente Fox Quesada (rúbrica)