

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARTÍN SANDOVAL SOTO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Martín Sandoval Soto, diputado federal de la LXV Legislatura del honorabilidad Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación, son dos instrumentos trascendentales para la planeación y la programación económica y financiera de todas aquellas actividades realiza la Federación, así como los distintos órdenes de gobierno.¹ Ambos instrumentos, junto con los Criterios Generales de Política Económica y la Miscelánea Fiscal, forman parte de Paquete Económico, que envía anualmente el presidente de la República al Poder Legislativo para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación.

Dentro del Paquete Económico se materializan una serie de proposiciones de carácter económico y fiscal² que tienen el propósito no solo de establecer los métodos de captación de recursos públicos, sino también de fijar su destino a las diferentes actividades gubernamentales, que van desde los programas sociales destinados para el bienestar de la población, hasta los servicios que prestan las distintas secretarías de Estado.

Es importante señalar que mientras la Ley de Ingresos de la Federación es un ordenamiento jurídico de carácter económico, en donde se contemplan los conceptos bajo los cuales se pretenden recaudar los recursos públicos para un determinado año fiscal;³ el Presupuesto de Egresos de la Federación, determina la distribución del dinero que estima recaudar el gasto público, conforme a los objetivos y estrategias planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Debido a la trascendencia del Paquete Económico para el país, el Poder Legislativo ha requerido siempre de un tiempo razonable para realizar el estudio, análisis, dictamen y discusión de los instrumentos de política económica que lo conforman, y así poder pronunciarse de manera razonable por la aprobación o rechazo de las proposiciones que son sometidas a su consideración.

Ello permite que los representantes populares puedan valorar si se cumple con los objetivos de la planeación del desarrollo nacional, o si con ello se cubre con las distintas necesidades sociales que se encuentran presentes en el país.

Y aunque es cierto que a lo largo de los años han existido diversas propuestas que se han presentado en el Poder Legislativo para modificar los tiempos de presentación y aprobación de los instrumentos de política económica, para lograr un correcto equilibrio en su proceso de análisis, discusión y aprobación en el Poder Legislativo; lo cierto es que aún en la actualidad existen inconsistencias en los supuestos contemplados por nuestra Constitución, sobre todo cuando hablamos de la prerrogativa que se le ha dado al Ejecutivo para presentar de manera extraordinaria el Paquete Económico, el primer año de su ejercicio.

Fue precisamente con la reforma al segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo decreto se publicó en el DOF el 17 de noviembre de 1982, que se abrió la posibilidad de que en el año de ejercicio del titular del Poder Ejecutivo Federal, es decir, cuando inicie su encargo conforme al artículo 83 constitucional (1 de diciembre), podría hacer llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de diciembre.

De esta manera se tenía el propósito de que, en el año de la sucesión presidencial, el Presidente entrante tuviera oportunidad de ejercer adecuadamente una facultad de carácter sustantivo, como lo es la planeación del desarrollo; ello independientemente de que su predecesor hubiera proyectado “la orientación general y la aplicación del ingreso, gasto y financiamientos públicos para el ejercicio de la nueva gestión”.⁴ Por ello que se decidió ampliar el término de presentación de los instrumentos de política económica hasta el 15 de diciembre, para que pudieran participar en su formulación, quienes llegaban al nuevo gobierno a aplicar la política económica y social.

Estos cambios constitucionales, tenían su razón de origen en la participación que se le daría al nuevo titular del Ejecutivo federal para que pudiera revisar los documentos de política económica, que, ciertamente se encontraban orientados por su predecesor; sin embargo, lo cierto, es que el funcionamiento de este sistema solo pudo haber sido entendido, a la luz del gran poderío político que tuvo el partido hegemónico, por lo que el análisis, discusión y debate del Paquete Económico, podía concluirse en menos de un mes por el Poder Legislativo.

En 2004, ya con una pluralidad política consolidada en ambas Cámaras Federales, existió una nueva reforma constitucional al artículo 74, fracción IV, donde se obligó a la Cámara de Diputados a aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre de cada año. Además, se adicionó un tercer párrafo, en el que se conservaba la prerrogativa del Ejecutivo federal para hacer llegar a la Cámara de Diputados el Paquete Económico a más tardar el 15 de diciembre, en el año en que entrara a ejercer sus funciones.

Y aunque durante el tiempo que estuvo vigente esta disposición constitucional, no se invocó la presentación extraordinaria del Paquete Económico; lo cierto es que, de haberlo hecho, el Legislativo hubiera estado en una situación compleja, por los pocos días que tendrían para poder concretar el proceso parlamentario.

Esta redacción se conservó por más de diez años, hasta que en el año 2014 se realizaron una serie de modificaciones, como corolario a la reforma política-electoral. Con estas reformas – hasta el día de hoy se encuentran vigentes–, se contempló un nuevo plazo extraordinario para la presentación del Paquete Económico por parte del Ejecutivo Federal en año que ejerza sus funciones, pasando del 15 de diciembre al 15 de noviembre. Es decir, que se disminuyó el tiempo para que el Poder Ejecutivo tenga la posibilidad de presentar extraordinariamente los instrumentos de política económica.

Desafortunadamente, no se contempló un periodo extraordinario razonable para que el Poder Legislativo pudiera cumplir con sus obligaciones constitucionales.

Por su parte, es indispensable señalar que los tiempos contemplados por la Constitución y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, no corresponden a los plazos que tendría que cumplir el Poder Legislativo en caso de que el Ejecutivo determinara enviar el Paquete Económico a más tardar el 15 de noviembre.

Ello imposibilitaría a que los legisladores tuvieran la oportunidad de realizar un adecuado análisis parlamentario de los citados instrumentos de política económica presentados por el Ejecutivo, tanto en comisiones como en pleno, y pondrían en jaque no sólo la función de control que existe entre los poderes públicos, sino la correcta interrelación entre estos.

No sería descabellado que el Poder Legislativo, en su premura por aprobar el Paquete Económico, tuviera que recurrir a la práctica de utilizar la práctica de detener el reloj legislativo, para prolongar el tiempo de las sesiones y poder cumplir con las obligaciones que establecen nuestros ordenamientos jurídicos; sin embargo, las faltas estarían estando presentes.

Para evitar lo anterior sería deseable contemplar tiempos extraordinarios para que el Poder Legislativo pueda estudiar, discutir y, en su caso, modificar y/o aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre y cuando el Poder Ejecutivo agote los tiempos previstos por el párrafo tercero, fracción IV, del artículo 74 de la Constitución.

No hay que perder de vista que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 42, fracción IV, establece que la Ley de Ingresos de la Federación deberá ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre, y por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre.

Además, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, y el artículo 42, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, contempla que la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre.

En ambos casos, y de agotarse los tiempos de envío de ambos instrumentos el 15 de noviembre, habría un incumplimiento en los plazos de aprobación para el caso de la Ley de Ingresos, mientras que para el caso de Presupuesto de Egresos de la Federación tampoco habría las condiciones para un correcto análisis del proyecto enviado por el Ejecutivo, o éste sería prácticamente nulo.

Hay que señalar que la actual redacción del artículo 74, fracción IV, de la Constitución, tiene de igual manera una relación directa con los cambios en nuestro sistema político derivados de la reforma-política electoral del año 2014, donde se contempló que quien resulte electo como presidente de la República, a partir de 2024, tomaría protesta a su cargo el 1 de octubre y ya no el 1 de diciembre, como históricamente se mandató desde la Constitución de 1857. Ello nos permite hacer un ajuste de los tiempos extraordinarios de la presentación y aprobación del Paquete Económico.

No hay que olvidar que el artículo 42, fracción VI, de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, contempla que tanto la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados, por lo que sería un parámetro indispensable para poder establecer tiempos de carácter extraordinario.

Ello quiere decir, que la fecha límite de aprobación para el Presupuesto de Egresos de la Federación, debería ser el 11 de diciembre, para que el Poder Ejecutivo cuente con 20 días naturales para su publicación el 31 de diciembre, y entre en vigor el primer día del siguiente ejercicio fiscal.

En este sentido, y de enviarse la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos el 15 de noviembre, el Poder Legislativo tendría 27 días naturales poder desahogar sus trabajos, lo cual seguiría siendo demasiado ajustado en términos de tiempos parlamentarios; sobre todo en una época donde existe una gran pluralidad política al interior de ambas Cámaras federales.

Hay que tener en consideración que, en el proceso ordinario de aprobación del Paquete Económico, el Poder Legislativo tiene 42 días naturales para la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación en la Cámara de Diputados, más 11 días adicionales para que el Senado de la República pueda pronunciarse sobre los instrumentos legislativos de política económica; y para el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados tiene 68 días naturales.

Por ello que, utilizando un criterio de comparación en los tiempos de presentación y aprobación ordinarios, y con la finalidad de buscar un equilibrio entre los plazos máximos para la presentación extraordinaria del Paquete Económico por parte del Ejecutivo federal y de aprobación de éste por parte del Legislativo; se propone que el plazo extraordinario para la presentación de los instrumentos de política económica se reduzca del 15 de noviembre al 31 de octubre, es decir, en una tercera parte.

Con ello el Poder Ejecutivo y su equipo de trabajo tendría un mes desde el ejercicio de sus funciones para poder revisar la orientación y aplicación del ingreso, gasto y financiamientos públicos para el ejercicio de la nueva gestión, y en su caso hacer las adecuaciones necesarias. Por su parte, el Poder Legislativo contaría con 42 días naturales para estudiar, analizar, discutir y, en su caso, aprobar el Paquete Económico en su totalidad, es decir, que se le da al Legislativo un periodo de casi una tercera parte del que originalmente se cuenta en el procedimiento ordinario, que es de 68 días naturales.

En este sentido, y debido a que la Ley de Ingresos debe ser discutida y analizada en primer término, como producto del ciclo presupuestario, se propone que la Cámara de Diputados tenga como fecha límite de aprobación el 25 de noviembre y, por su parte, el Senado de la República tenga hasta el 5 de diciembre para resolver sobre la minuta.

Si bien los tiempos entre la presentación y la aprobación extraordinaria del Paquete Económico es razonablemente más equilibrado; lo cierto es que estas modificaciones ayudan a no dejar en desventaja al Poder Legislativo ante situaciones que pudieran llevar al límite los tiempos o a un desgaste político que podría traer consecuencias negativas para nuestras instituciones.

Ello permite tanto a la Cámara de Diputados como al Senado de la República, programar de manera adecuada, la aprobación extraordinaria de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Además, esto ayudaría a prevenir una posible crisis o parálisis institucional derivada de no lograr aprobarse un Presupuesto de Egresos para el siguiente ejercicio fiscal, ya que dentro de este instrumento se encuentran los recursos destinados para dar sustento a las actividades gubernamentales en los distintos órdenes de gobierno.⁵

La reforma constitucional que propongo a esta soberanía se encuentra redactada en los siguientes tenores:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I. al III. ...</p> <p>IV. ...</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I. al III. ...</p> <p>IV. ...</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre, a</p>
<p>Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>V. al IX....</p>	<p>excepción de cuando el Ejecutivo Federal inicie su encargo.</p> <p>Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 31 del mes de octubre, en cuyo caso la Cámara de Diputados deberá aprobar la Ley de Ingresos a más tardar el 25 de noviembre y el Senado de la República a más tardar el 5 de diciembre. Asimismo, la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 11 de diciembre.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>V. al IX....</p>

En este sentido, someto a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a III. ...

IV. ...

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de estos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre, **a excepción de cuando el Ejecutivo federal inicie su encargo.**

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el **31 de octubre, en cuyo caso la Cámara de Diputados deberá aprobar la Ley de Ingresos a más tardar el 25 de noviembre y el Senado de la República a más tardar el 5 de diciembre. Asimismo, la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 11 de diciembre.**

...

...

V. a IX. ...

Transitorio

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

Notas

1 Confróntese Galindo Camacho, Miguel; Teoría de la Administración Pública, México, Editorial Porrúa, 2000, página 172.

2 S/A, “¿Qué es el Paquete Económico”, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, LXV Legislatura, 2023.

3 Confróntese Tépatch Marcial, Reyes; “El procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación” en S/A; La nueva generación en materia de presupuestaria, Cámara de Diputados, LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, 2006, p. 80.

4 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, LII Legislatura, año I, Periodo Ordinario, Número de Diario 24, 21 de septiembre de 1982.

5 Confróntese González Chávez, “Estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel constitucional sobre el tema”, México, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, Cámara de Diputados, LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, 2003, páginas 60 y 61.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de marzo de 2023.

Diputado Martín Sandoval Soto (rúbrica)

SIL