Que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los párrafos quinto y sexto al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para tal efecto, procedo a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

I. Encabezado o título de la propuesta

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

La presente iniciativa tiene por objeto mejorar el diseño constitucional al explicitar la facultad de la que goza el titular del Ejecutivo para formular observaciones (veto) al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que haya sido aprobado por la Cámara de Diputados, esto para el supuesto de que no coincida o no comparta las modificaciones que hubiere incorporado la Cámara baja al proyecto de presupuesto que para tal efecto hubiese puesto el Ejecutivo a su consideración.

III. Argumentos que la sustenten (exposición de motivos)

El Estado es la institución formada para asegurar a la sociedad, las condiciones y relaciones para la vida en colectivo. Con ese fin, el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para alcanzar la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, según lo establece el artículo 26 de la Constitución Federal.

La planeación del desarrollo nacional lleva implícita una fase de programación y otra de presupuestación. Si bien la Carta Magna no contiene alguna norma que indique expresamente tal vinculación, es innegable que ésta existe. Así lo corrobora la Ley Federal de Presupuesto y

Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) –ordenamiento que reglamenta la fracción IV del artículo 74 Constitucional en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos–, habida cuenta que contiene múltiples disposiciones que articulan las actividades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PEF.1

De no ser así, los objetivos, metas, estrategias, programas y prioridades contenidos en el PND, correrían el riesgo de quedar desprovistos de recursos necesarios para cumplimentarlos. Luego, el PEF debe elaborarse y aprobarse siempre bajo el enfoque de cumplimiento de los objetivos planteados en el PND, lo cual además, contribuye a restar discrecionalidad al uso de los recursos públicos.

Para la debida comprensión de la fase de “presupuestación”, es menester tener claro lo que debe entenderse como “Presupuesto de Egresos”.

Sobre el término “Presupuesto”, autores como María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trujillo señalan que un presupuesto –para cualquier persona, empresa o gobierno– es ante todo un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles.2

Para otros como Inocencio Sánchez, el Presupuesto es una herramienta de planificación, coordinación y control de funciones que presenta en términos cuantitativos las actividades a ser realizadas por una organización, con el fin de dar el use más productivo a sus recursos, para alcanzar determinadas metas. “En otras palabras, es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas”.3

El término, llevado al ámbito del sistema de planeación nacional, permite definir al PEF como aquel documento jurídico, contable y de política económica –aprobado en el caso de nuestro país por la Cámara de Diputados a iniciativa del presidente de la Republica–, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Rafael de Pina define al Presupuesto de un Estado como “la previsión de los ingresos y gastos públicos para un ejercicio anual, autorizada en la forma constitucionalmente predeterminada”.4

Cecilia Licona Vite al abordar el tema, señala que el PEF es un importante instrumento de fijación de políticas públicas y un desglose de los gastos necesarios para el gobierno del país; precisando que es el mecanismo primordial del Estado para la organización de las funciones encomendadas a todos los órganos que lo integran, los que sólo pueden operar y asumir sus responsabilidades cuando cuentan con recursos financieros a su disposición, por lo que a su juicio, es el componente fundamental de la Hacienda Pública Federal y es la autorización indispensable para que se lleve a cabo el gasto público federal.5

Partiendo de esos conceptos, puede decirse que el PEF es el documento legal aprobado por la Cámara de Diputados, a través del cual se prevén y autorizan los gastos que durante un ejercicio fiscal puede llevar a cabo el gobierno en ejecución de los planes y programas preestablecidos.

Tal definición obliga a examinar la naturaleza jurídica que reviste este documento, pues siendo emitido (aprobado) por un órgano legislativo (Cámara de Diputados) –lo que le da el carácter de un acto “formalmente” legislativo– al no tener una finalidad estrictamente normativa, sino en todo caso, prever o contemplar los gastos públicos para un ejercicio anual, pudiera cuestionarse si desde el punto de vista “material” es un acto legislativo o de naturaleza diversa, verbigracia, administrativo.

Sergio Francisco de la Garza señala al respecto que “la doctrina extranjera ha discutido de manera abundante si (el Presupuesto de Egresos) tiene el carácter de acto legislativo, tanto en su aspecto formal como en su aspecto material”.6

Sobre el particular, comenta María de la Luz Mijangos que en Alemania fue el primer país en donde tuvo lugar este debate. Paul Laband elaboró toda una teoría para dar respuesta a esta discusión y concluyó que el Presupuesto tenía la naturaleza de un “acto administrativo” y no “materialmente legislativo”. Esta conclusión permitió a Guillermo I de Prusia eludir la intervención del Parlamento en el análisis y aprobación de este documento; lo cual resultaba relevante en ese momento, pues el órgano legislativo se negaba a autorizar ciertos gastos militares pretendidos por el rey.

En opinión de María de la Luz Mijangos, considerando la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene la aprobación del presupuesto, carece de sentido y lógica que sólo la Ley de Ingresos tenga el rango de ley material y que el PEF sea calificado como un acto de autorización o condición.

Agrega la autora considera que las leyes no son formales o materiales, simplemente son leyes porque resultan de la actividad de los órganos del Estado investidos por la Constitución de las facultades para hacer leyes. En su concepto, no existen elementos esenciales para distinguir una ley de otro tipo de normas tales como la generalidad o la abstracción, ya que la reciente Teoría General del Derecho señala que la generalidad y la abstracción son “requisitos” no de la norma jurídica “como es”, sino como “debería ser” para corresponder a un ideal de justicia.7

Oscar Nava Escudero por su parte, sostiene que el PEF reviste la naturaleza jurídica de una “ley”, tanto formal como materialmente hablando, sin que pueda ni deba considerarse como un “acto administrativo” toda vez que ello significaría desconocer el poder presupuestario que ostenta constitucionalmente la Cámara de Diputados. Agrega que en muchos países se acepta el presupuesto como un acto legislativo en sentido formal y material, pues amén de ser aprobado por la Cámara de Diputados (aspecto formal) responde a las particularidades intrínsecas del acto legislativo (aspecto material), pues reúne las características de generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad que reviste todo documento jurídico que se precie de ser una ley. 8

Lo cierto es que, como lo reconoce el propio Nava Escudero, no existe una doctrina dominante sobre la naturaleza jurídica del PEF , y lo más relevante –cuando menos en nuestro país– es que la SCJN se ha inclinado por considerar que el Decreto de PEF no es una ley sino “un acto de aplicación de la ley”, es decir, es un acto materialmente administrativo, 9 bajo la premisa de que aunque lo aprueba un órgano legislativo, su contenido es materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autorización de gasto público.

Como puede apreciarse de lo antes expuesto, establecer la naturaleza jurídica del PEF no es un tema nuevo ni tampoco de fácil solución y lamentablemente, nuestro más alto tribunal, no ha profundizado en el tema, no obstante haber tenido oportunidad con motivo de la resolución recaída a la citada Controversia Constitucional 109/2004, en la cual la Cámara de Diputados expuso diversos argumentos sobre el particular.

Ahora, tal discusión no es estéril sino que tiene su valía, pues de considerarse que se trata de un acto formal y materialmente legislativo, entonces –sin duda alguna– puede ser objeto de “veto” por parte del Ejecutivo como cualquier otra ley; empero, de considerar que su naturaleza es distinta, la posibilidad de “veto” no resulta igualmente clara.

Esto es así, ya que el “veto” se ha entendido –según definición de la SCJN– como “la facultad que tiene un órgano ejecutivo dentro del proceso legislativo para objetar, expresando su desaprobación y falta de consentimiento por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente el decreto que se le envía para sanción, promulgación y publicación”. Así se desprende de la tesis de jurisprudencia de rubro “Controversia constitucional promovida por el gobernador de un estado en contra de un decreto dentro de cuyo proceso legislativo no hizo valer el derecho de veto. Es improcedente por no agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, así como por consentimiento”10

Como se aprecia, el más alto tribunal del país circunscribe su definición de “veto” al “proceso legislativo”,el cual se conceptualiza como el “procedimiento seguido para la formación de las leyes”,11 y que tradicionalmente consta de seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Luego, en el supuesto de que considerar que la naturaleza jurídica del PEF es distinta de una ley, entonces –siguiendo esta definición– tendría también que concluirse que el “veto” del Ejecutivo no tiene cabida respecto del PEF.

Ello explica que diversos tratadistas hayan destinado esfuerzos encaminados a desentrañar y establecer por un lado, cuál es la naturaleza jurídica del PEF; y por otro, si existe la facultad de “veto” a favor del Ejecutivo una vez aprobado por la Cámara de Diputados (“veto presupuestal”).

Lógicamente, esta discusión no acaparó mayor atención en nuestro país, sino hasta que tuvo lugar la “transición democrática” que se identifica con la llegada al Poder Ejecutivo del Partido Acción Nacional, terminando así con más de setenta años de hegemonía priísta.

En efecto, ante la prevalencia –en otras épocas– dentro del Congreso y especialmente en la Cámara de Diputados, del mismo partido político del que surgía el presidente de la Republica, resultaba prácticamente imposible que la Cámara modificara el proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo y lógicamente, también se anulaba la posibilidad de que el Ejecutivo pretendiera observarlo o vetarlo.

De hecho, ni siquiera el texto constitucional confería como atribución de la Cámara de Diputados la modificación del PEF; empero al darse una mayor pluralidad política en la Cámara y al no existir un partido con mayoría absoluta, se fueron procesando modificaciones constitucionales y legales que permitieron, en un momento, que la Cámara de Diputados quedara en aptitud de modificar el Proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo.

Doctrinariamente, el “veto” presidencial –explica Luis Carlos Ugalde– es “un medio de defensa y moderación de los poderes ejecutivos frente a decisiones de las asambleas legislativas”.12 Cecilia Licona Vite lo describe como “un acto del Poder Ejecutivo de no aprobación del proyecto de ley o decreto que le envía el Congreso. Ese acto impide que el proyecto –mientras no sea superado el veto–- se convierta en ley o decreto; asimismo, impide la publicación del mismo”.13

La figura así entendida está claramente establecida en la Constitución respecto de las leyes y decretos que ordinariamente aprueba el Congreso de la Unión, empero, tal claridad no se aprecia tratándose del PEF que aprueba –en ejercicio de un facultad exclusiva– la Cámara de Diputados.

Esto es así, ya que nuestro texto constitucional regula el veto presidencial en su título tercero, capítulo II, sección II, “De la Iniciativa y Formación de las Leyes”, en los términos siguientes:

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

...”

Como se aprecia, la figura del “veto presidencial” se encuentra situada en un marco general que delimita los supuestos en los cuales se puede ejercer esa facultad, particularmente tratándose de leyes o decretos que son aprobados por el Congreso de la Unión, esto es, por ambas Cámaras, de tal suerte que si conforme al artículo 74, fracción IV, de la propia Constitución Federal, el PEF es un acto cuya resolución compete “en exclusiva” a la Cámara de Diputados, entonces, en una lectura literal y aislada de estos preceptos tendría que concluirse que el “veto” puede ser ejercido respecto del PEF, pues no se trata de un acto aprobado por el Congreso de la Unión, sino por una sola de sus Cámaras.

Vistos dichos preceptos en sentido estricto, la facultad de veto y por ende, la posibilidad de formular observaciones a los actos del Poder Legislativo, se circunscribe a las leyes o decretos del Congreso de la Unión.

La propia SCJN, al resolver la citada controversia constitucional 109/2004, planteada en diciembre de 2004 por el titular del Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados, consideró que las normas constitucionales –en su literalidad– no consignan con claridad y especificidad dicha atribución a favor del Ejecutivo, de ahí que se hizo necesario efectuar una interpretación a través de distintos métodos para arribar a la conclusión de que sí goza de la facultad de “veto” también respecto del PEF.

En aquella ocasión, el Ejecutivo federal demandó la invalidez de diversos actos emitidos por el órgano legislativo, entre ellos: a) el acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha, mediante el cual se desestimaron las observaciones formuladas por el Ejecutivo al PEF aprobado por la Cámara; y b) el decreto de PEF para el Ejercicio Fiscal de 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 2004, únicamente en cuanto a ciertas disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallaron en la demanda constitucional.

Previos los trámites de ley, la SCJN resolvió el conflicto planteado mediante ejecutoria de 17 de mayo de 2005, en la que reconoció la atribución del titular del Ejecutivo para formular observaciones (“vetar”) el PEF aprobado por la Cámara de Diputados ; y partiendo de ello, declaró la invalidez del acuerdo de la Cámara de Diputados por el que se negó dar trámite a las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al PEF de 2005; y consecuentemente, requirió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que convocara a sesión extraordinaria a la Cámara de Diputados, a fin de que se discutieran las referidas observaciones; finalmente, declaró la nulidad parcial del PEF de 2005, únicamente en cuanto a las partidas a que se referían dichas observaciones.

Aquella controversia constitucional y el fallo que le recayó resultan torales para comprender debidamente esta propuesta, pues como se desprende de la ejecutoria, la litis en aquel asunto se circunscribió, precisamente, en determinar si el presidente de la República se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones (vetar) al decreto de PEF aprobado por la Cámara de Diputados.

Al respecto, el más alto tribunal del país estableció que el “veto” es un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y un mecanismo que impide que un poder se sobreponga a otro. Visto de esa forma, “el veto permite neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo”, señaló la SCJN en la sentencia referida.

El veto, a juicio de la Corte permite al Ejecutivo participar en el procedimiento legislativo, puesto que el proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo no alcanza ese carácter sino hasta después de que fenece el plazo que tiene el Ejecutivo para emitir sus observaciones, o bien porque habiéndolas presentado no fueron aceptadas; o aceptándolas, dan lugar a la modificación del proyecto original.

“La facultad de veto es una prerrogativa del órgano ejecutivo consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo; en este sentido, el veto, es un medio de participación para una colaboración efectiva entre poderes” razonó el alto tribunal en su sentencia.

Expuesto lo anterior, la SCJN hizo notar que las partes en conflicto (Ejecutivo federal y Cámara de Diputados) esgrimieron “interpretaciones divergentes” de lo previsto en los artículos 70, 71, 72 y 74 de la CPEUM, pues mientras a juicio del presidente de la República el texto constitucional sí consigna la posibilidad de formular observaciones (vetar) el PEF, en concepto de la Cámara, esto no tiene cabida conforme al diseño constitucional.

Cabe apuntar que la Cámara de Diputados arribó a tal conclusión de una interpretación “literal” (y aislada) de dichos preceptos constitucionales, pues adujo que el artículo 74, fracción IV, párrafos primero a cuarto y octavo, establecen un procedimiento específico para la presentación, discusión y aprobación del decreto de PEF, el cual es completamente distinto del procedimiento previsto en el artículo 72 para la iniciación y formación de leyes.

Empero, a juicio de la SCJN, de lo dispuesto por artículo 74 constitucional, en modo alguno se advierte que dicho precepto establezca –expresamente– alguna restricción a la facultad del presidente de la República para hacer observaciones al decreto del PEF aprobado por la Cámara de Diputados; y tampoco se advierte una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación; habida cuenta que no establece una forma sui generis de cómo habrá de llevarse a cabo su discusión, votación, aprobación y publicación.

Consecuentemente, la SCJN estimó necesario acudir a otros métodos de interpretación “ante la insuficiencia de los elementos que derivan del análisis literal del invocado artículo 74, fracción IV, respecto a las formalidades del procedimiento legislativo para la aprobación del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Una interpretación de los artículos 70, 71, 72 y 74 de la Carta Magna –haciendo uso de distintos métodos de interpretación admitidos (“sistemática”, “histórica” y “genético-teleológica” e inclusive “literal)– permitió al Tribunal Constitucional concluir lo siguiente:

“De la interpretación literal deriva que el artículo 74, a más de no contener ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco contiene una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación, ya que no señala la forma en que la Cámara de Diputados debe proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, además de no referir que para la aprobación del decreto deba seguirse un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72 de la norma fundamental.

La interpretación sistemática de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, además de confirmar la conclusión derivada de la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, evidencia que el procedimiento legislativo, como tal, es uno sólo ; esto es, que no existen diversos procedimientos que atiendan a la distribución constitucional de facultades, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, que el presidente de la República se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, con independencia que esto sea de competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o bien del Congreso de la Unión, y que las restricciones a este derecho se encuentran consignadas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso J del artículo 72, entre los que no se enumera el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De la interpretación histórica deriva el hecho de que desde la Constitución de 1857, sobre todo a raíz de la reforma de 1874, se establece expresa y claramente en la norma fundamental, la facultad del titular del Poder Ejecutivo federal de realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos, las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones para superarlo por el órgano legislativo.

De la interpretación genético-teleológica se desprende claramente que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo se desprende que la finalidad de su inclusión fue, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión”.

Del “cruce” de esos métodos interpretativos, la SCJN decidió que el presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al decreto de PEF, las cuales una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados presentes.

Como se observa, la SCJN arribó a esa conclusión mediante una interpretación menos restrictiva que la propuesta por la Cámara de Diputados y a partir del criterio de “pesos y contrapesos” establecido en la misma Carta Magna, garantizando así un mecanismo de colaboración y participación en asuntos de interés fundamental como es la creación del orden jurídico nacional y la aprobación del propio PEF.

Lo cierto es que esta decisión de nuestro más alto tribunal, puso de relieve que, tal como lo señaló Luis Carlos Ugalde, sobre los alcances del veto presidencial en México existen graves “ambigüedades” y “no se han dado pasos legislativos suficientes para clarificarlas”.

También el ex ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, al analizar el asunto de mérito, puso de manifiesto tal deficiencia constitucional, al señalar: “La Constitución es muy parca al establecer el marco normativo al que debe sujetarse el proceso presupuestario, o en términos más concretos, la creación del PEF. Son muchas las problemáticas que, idóneamente, debiera atender y no lo hace, y este tema es uno más de esos claroscuros. No existe como sucede en otros países, una norma que de modo expreso autorice al Ejecutivo federal a formular observaciones al PEF, como tampoco hay una que le niegue en forma categórica este derecho”.

Ciertamente, como lo hizo la SCJN en el fallo de mérito, pueden esgrimirse diversas razones para concluir el titular del Ejecutivo puede formular observaciones al PEF aprobado por la Cámara de Diputados, haciendo uso incluso de diversos métodos interpretativos; sin embargo, es precisamente esa circunstancia la que obliga a revisar las normas vigentes a fin de buscar establecer con la mayor claridad posible bajo qué circunstancias y supuestos, el presidente de la Republica debe quedar facultado para oponerse ante las decisiones del Congreso de la Unión, formulando observaciones mediante el mecanismo legalmente establecido.

Así lo consideró el Senado de la República, al aprobar el 14 de abril de 2011 el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos respecto de diversas Iniciativas con proyecto de decreto que reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, que abordaron, entre otras propuestas, la del veto presidencial respecto del PEF. En el dictamen de mérito, el Senado señaló:

“Ha sido ampliamente explorado por los tratadistas e historiadores que la Constitución aprobada en Querétaro en 1917 dejó sin resolver algunas de las inconsistencias o contradicciones que presentaba la de 1857, las que era producto, entre otras causas, de que ésta última había previsto un sistema unicameral para el Poder Legislativo Federal, pero al aprobarse la reforma promovida por el Presidente Lerdo de Tejada, que restauró el Senado y volvió al sistema bicameral, los redactores del texto dejaron inconsistencia o lagunas que los constituyentes de Querétaro tampoco atendieron.

Una de esas inconsistencias es la relativa al tratamiento que debe darse al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en relación a la facultad de observación (“veto”)que el artículo 72 de la Carta de Querétaro dispone para el proceso de formación de las leyes. El debate se refiere tanto a la naturaleza constitucional del PEF (¿es una “ley”, es un decreto?) como a la duda que ha cruzado buena parte de la reciente historia constitucional de México.

El debate ha tenido como eje rector una pregunta: ¿Puede el titular del Poder Ejecutivo federal observar, “vetar”, el PEF aprobado por la Cámara de Diputados?

Aunque en los años posteriores a la promulgación de la Carta Magna de 1917 algunos presidentes de la República observaron el PEF y la Cámara de Diputados aceptó y atendió, conforme al artículo 72, esas observaciones, la práctica cayó en desuso al término de la época de inestabilidad interna. A partir de la instauración del nuevo régimen presidencialista, el asunto quedó fuera del debate político y legislativo; nunca más un Presidente de la República volvió a “observar” el PEF.

El tema quedó bajo la atención de los tratadistas que se pronunciaron de forma polarizada en torno a la pregunta antes planteada. Para unos, el PEF no es una “ley”, al ser de origen unicameral, y por tanto el Ejecutivo no puede observarlo. Para otros, una minoría, el asunto era discutible y cabía la interpretación contraria.

El asunto resurgió no como producto de la academia, sino por la ampliación de la pluralidad en la Cámara de Diputados, lo que en 1997 condujo a la primera legislatura de la historia contemporánea de México sin mayoría de ningún partido o grupo parlamentario en esa Cámara. Ante los anuncios de la alianza opositora, que sumada contaba con mayoría de votos, el entonces titular del Poder Ejecutivo anunció que podría hacer uso del “derecho de observación” respecto del PEF. Sin embargo, en los tres años de esa Legislatura prevaleció la negociación y el acuerdo entre Poderes; el Ejecutivo no hizo observaciones al PEF.

Correspondió al presidente Vicente Fox el primer, y hasta hoy único, acto de observación del PEF aprobado por la Cámara de Diputados; ésta acudió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que finalmente resolvió la controversia a favor del Ejecutivo. Aunque se trata de una sola sentencia, el tema volvió al debate legislativo y han sido varias las iniciativas de reforma constitucional que buscan aclarar el tema, en uno u otro sentido.

Después de analizar y estudiar las iniciativas al respecto, estas comisiones unidas consideran que en pertinente dejar aclarado el tema del derecho de observación del Ejecutivo al PEF en un sentido positivo para ambos Poderes de la Unión y para beneficio de la sociedad.

...”

Lamentablemente, aunque esta soberanía ha examinado con antelación diversas iniciativas encaminadas a ese propósito,14 hasta la fecha no han prosperado por falta de los consensos políticos necesarios; empero, ponen de relieve el interés que los legisladores tenemos sobre el tema y la necesidad de normar ese supuesto, mediante la incorporación expresa de la figura del veto presidencial tratándose del PEF.

En mérito de lo anterior, se propone adicionar con dos párrafos (quinto y sexto) al artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal, a efecto de establecer expresamente la figura del veto presidencial respecto del PEF en los términos siguientes:

a) Dejar establecido que el Ejecutivo federal puede observar, dentro de un plazo improrrogable, el PEF aprobado por la Cámara de Diputados; y retomando la norma general prevista en el artículo 72, establecer que si no tiene observaciones deberá promulgar y publicar dicho Presupuesto; y

b) Establecer que si el Ejecutivo observa en todo o en parte el PEF, todo el proyecto deberá volver a la Cámara de Diputados, sin que exista la posibilidad de publicación y promulgación de la parte no observada. Con ello se busca que el procedimiento para superar las observaciones (“veto”) del Ejecutivo guarde correspondencia y congruencia con lo dispuesto en el artículo 72 constitucional.

IV. Fundamento legal

Lo constituyen los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

V. Denominación del proyecto de ley o decreto

También fue precisado al inicio de este documento y lo es “proyecto de decreto por el que se adicionan los párrafos quinto y sexto al artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

VI. Ordenamientos a modificar

Como lo indica el título referido, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. Texto normativo propuesto

En mérito de lo anterior, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados lo siguiente:

Artículo 74. (...)

I. a III. (...)

IV. (...)

(...)

(...)

(...)

El Ejecutivo federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación en un plazo de diez días naturales. Si el Ejecutivo no tuviera observaciones lo promulgará y publicará.

El Presupuesto de Egresos de la Federación observado, en todo o en parte, por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados para que sea discutido de nuevo por ésta en un plazo de diez días naturales; si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, volverá de inmediato al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

(...)

(...)

V. a VII. (...)

VIII. Artículo Transitorios

Sobre el particular, se proponen los siguientes:

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria, dentro de un plazo no mayor de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Artículo Tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

IX, X y XI. Lugar, fecha y nombre y rúbrica del iniciador

Notas

1 Ejemplo de tal vinculación son la fracción XXII del artículo 22 de la LFPRH indica que la estructura programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, que define las acciones que realizan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos; el artículo 16 de la misma ley, según el cual la Ley de Ingresos y el PEF se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, mismos que junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la administración pública federal, deberán ser congruentes con el PND y los programas que derivan del mismo.

En el mismo sentido, la fracción I del artículo 24 de la LFPRH, establece que la programación y presupuestación del gasto público comprende las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del PND y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación.

2 Casar Pérez María Amparo y Fausto Hernández Trujillo, “¿Qué es el Presupuesto federal?”, CIDE, consultable en www.presupuestoygastopublico.org

3 Sánchez, Inocencio, “Presupuesto y control presupuestario”, consultable en www.inosanchez.com

4 De Pina, Rafael, Diccionario de derecho, Editorial Porrúa, México 1979, página 377.

5 Licona Vite, Cecilia, “¿Tiene facultad el presidente de la República para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados?”, Quórum Legislativo 92, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, México enero-marzo de 2008, página 88.

6 Garza, Sergio Francisco de la, Derecho financiero mexicano, Porrúa, México, 1990, página 129.

7 Mijangos Borja, María de La Luz, “La naturaleza jurídica del Presupuesto, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXVIII, número 82, enero-abril, año 1995, páginas 206-207.

8 Nava Escudero, Óscar, “Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos”, en Cuestiones Constitucionales, número 17, julio-diciembre de 2007, páginas 181-183.

9 Así lo estableció al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/98.

Si bien hasta la fecha, este ha sido el criterio del pleno de la SCJN, conviene destacar el voto particular del ex ministro Genaro Góngora Pimentel, con relación a la ejecutoria aprobado por la mayoría de integrantes del pleno de la SCJN al resolver la controversia constitucional 109/2004 promovida por el Ejecutivo federal en contra de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2005, sección tercera, páginas 62-63.

Sobre la naturaleza jurídica del PEF, el ministro Góngora Pimentel concluyó que en nuestra historia constitucional se puede advertir que al PEF “nunca se le consideró acto administrativo, por el contrario, siempre reconoció su naturaleza de ley apoyada en un procedimiento legislativo. Inclusive cuando se estableció la diferencia entre ley y decreto, se consideró que la primera siempre sería aquella cuyos efectos fueran dirigidos a la regulación de un interés general”.

Góngora destacó en su voto particular que la Constitución reconoce al PEF, toda vez que en sus artículos 13, 75 y 126 establece el principio de reserva de ley en materia presupuestaria, asimismo afirma que el PEF es una ley que determina lo relativo al gasto público; señaló que el PEF es una ley con características singulares, porque la Constitución Federal le ha otorgado un periodo de vigencia anual y, por otra parte, en el procedimiento legislativo otorga un tiempo delimitado tanto a la Cámara de Diputados, como al Ejecutivo, para su aprobación, aún cuando su contenido temático está limitado a cuestiones relacionadas con los gastos públicos y su control.

10 Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, abril de 2001. Tesis P/J. 55/2001. Página 924.

11 García Celayo, Eduardo Felipe, El proceso legislativo en México, UNAM, 26 de febrero de 2010.

12 De la Garza, Sergio Francisco. Op. cit. página 129.

13 Licona Vite, Cecilia, Op. cit. página 118.

14 Entre ellas, pueden mencionarse la planteada por el titular del Ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2009; la iniciativa de los Grupos Parlamentarios del PRD, PT, y de Movimiento Ciudadano, presentada por el senador Arturo Núñez Jiménez el 18 de febrero de 2010; la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera el 23 de febrero de 2010; y la iniciativa presentada por el senador Tomás Torres Mercado el 25 de febrero de 2010.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.

Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica)