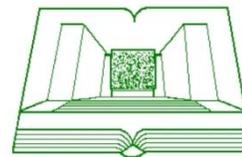




Julio, 2004



DIRECCIÓN GENERAL
DE BIBLIOTECAS
SIID

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

División de Economía y Comercio

“Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dentro del ciclo presupuestario en México”

Elaborado por:

Mtro. Reyes Tépatch Marcial
Investigador Parlamentario
División de Economía y Comercio

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque;
México, DF; C.P. 15969
Tel: 5628-1318 y 5628-1300 ext. 4719; Fax: 5628-1316
e-mail: reyes.tepatch@congreso.gob.mx

“Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dentro del ciclo presupuestario en México”

Índice .

Introducción.	3
Resumen Ejecutivo.	4
1. Definiciones y principios que rigen el PEF.	5
2. Procedimiento Legislativo en materia presupuestaria.	7
3. El ciclo presupuestario en México.	11
3.1. La etapa de programación-formulación del PEF.	11
3.2. La etapa de discusión y aprobación del PEF.	13
3.3. La ejecución del PEF.	19
3.4. La fiscalización del PEF.	19
3.4.1. El Procedimiento Legislativo para aprobar la Cuenta Pública.	20
3.4.2. Marco institucional para la aprobación de la Cuenta Pública.	22
3.4.3. El ciclo de fiscalización externa en México.	24
3.4.4. La revisión de la Cuenta Pública del 2001, 2002 y 2003.	28
Conclusiones.	29

Introducción.

La Cámara de Diputados, como depositaria de la representatividad de la sociedad mexicana juega un papel central dentro del ciclo presupuestario, el cual se integra por cuatro fases: la programación-formulación; la discusión y aprobación; la ejecución y la fiscalización.

Este estudio tiene como objetivo general analizar las fases del ciclo presupuestario donde la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva: la discusión y aprobación, así como, la fiscalización.

Los objetivos particulares que se alcanzaron en este trabajo son tres: el primero, consistió en definir el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como establecer los principios que rigen su elaboración; en el segundo, se expuso el procedimiento legislativo presupuestario; en el tercero, se desarrolló el ciclo presupuestario en México, centrandlo el análisis en dos fases: la discusión y aprobación, así como, en la fiscalización.

Para alcanzar el objetivo general y los objetivos particulares, en este documento se desarrollaron tres apartados:

En el primero, se define el concepto de PEF desde el punto de vista jurídico (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal); institucional (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]) y académico (elaborado por la Dra. Cecilia Mora Donatto). También se describen los principios que rigen al PEF.

En el segundo, se analiza el procedimiento legislativo del PEF para conocer quien tiene la facultad de iniciativa; de aprobación y discusión; de observación o veto y de publicación.

En el tercero, se analizan las fases del ciclo presupuestario en México donde la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva: la discusión y aprobación, así como la fiscalización.

Finalmente, quisiera agradecer al C. Gerry Andrés Galicia, prestador del Servicio Social de la División de Economía y Comercio por el apoyo brindado en la elaboración de este documento.

Resumen Ejecutivo.

El PEF, junto con la Ley de Ingresos y la política monetaria son los instrumentos más poderosos del Gobierno Federal para incidir en la evolución de la economía nacional.

En este estudio, el ciclo presupuestario se integró de cuatro fases: la programación-formulación; la discusión y aprobación; la ejecución y la fiscalización.

La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva en dos fases:

En la discusión y aprobación, reglamentada en el artículo 74 constitucional, fr. IV) que establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: examinar, discutir y aprobar anualmente el PEF.

La fiscalización del ejercicio del gasto en México se realiza desde dos ópticas: la interna, cuya responsabilidad corre a cargo del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública; y la externa, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

El estudio se concentra en la fiscalización externa, la cual se desarrolla a través de una compleja estructura institucional caracterizada por la existencia del vigilante y el vigilante del vigilante. Así, la fiscalización del PEF corre a cargo de la Cámara de Diputados, a través de la revisión de la Cuenta Pública.

Para ejecutar esta facultad, la Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación (Auditoría). A su vez, existe la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (Comisión de Vigilancia) que tiene como tarea principal coordinar y evaluar el desempeño de la Auditoría, es decir, vigila el trabajo del vigilante. Finalmente, la Comisión de Vigilancia cuenta con un órgano técnico llamada Unidad de Evaluación y Control cuya función es coadyuvar a la Comisión de Vigilancia en su trabajo de vigilar a la Auditoría.

1. Definiciones y principios que rigen el PEF.

En el PEF, se concentran los recursos públicos que emplean las dependencias federales, y en algunos caso las estatales y municipales, para satisfacer sus requerimientos financieros. Éste es el instrumento más poderoso del Gobierno Federal, junto con la Ley de Ingresos de la Federación y la política monetaria, para incidir en la evolución económica del país.

De acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 15, el PEF “será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1 de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”.¹

El PEF comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan: el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República; el [Gobierno] del Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el [Gobierno] del Distrito Federal [y los organismos autónomos]...”.²

La SHCP define al PEF como “el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, 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”.³

La Dra. Cecilia Mora Donatto define al PEF como: “el acto legislativo que permite a la Administración Pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal”.⁴

En la elaboración del PEF, se toman en cuenta una serie de principios, destacándose los siguientes:

- **Universalidad.** El PEF debe contener todos los gastos del poder público.

¹Véase Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/61.pdf>

²Artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

³Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001), “Glosario de los términos más usuales de la Administración Pública Federal”. México, DF. Página 279.

⁴Dra. Cecilia Mora Donatto (2000), “Principales procedimientos parlamentarios”. LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. México, DF. Página 34.

- **Unidad.** El PEF debe estar contenido en un solo documento. Este principio no es constante en todos los países, hay algunos donde el presupuesto consta de diversos textos, tales como gastos corrientes, sueldos, inversiones, etc.
- **Especialidad.** El PEF debe detallar las partidas y no otorgarlas de manera general. En este sentido un amplio sector de la doctrina sostiene que en ocasiones tal especialidad obstaculiza de manera considerable la actividad del Ejecutivo; por lo anterior, es común recurrir a determinados conceptos para especificar el destino de los gastos, como son:
 - I. Ramos. Que se corresponden con los distintos poderes, secretarías o erogaciones específicas como la deuda, las entidades paraestatales, etc.
 - II. Programas. Esto es, las cantidades que cada dependencia podrá erogar en función de los programas que tenga a su cargo.
 - III. Subprogramas. El rubro anterior podrá dividirse en subprogramas. Las cantidades para uno y otro deberán especificarse.
 - IV. Partidas. Son asignaciones más concretas, cuya erogación está permitida y generalmente numerada, deberá informarse en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Corresponde a la SHCP autorizar las transferencias de las partidas.
- **Planificación.** Con base en los planes socioeconómicos que se fijen en el mediano plazo, es posible que de manera recurrente en el PEF se señale la consecución de las metas fijadas en un Plan de esta naturaleza.
- **Anualidad.** El PEF tiene una vigencia anual, rige del 1 de enero al 31 de diciembre.
- **Previsión.** El PEF debe estar aprobado, promulgado y publicado antes del término de su vigencia, para evitar la inactividad de la Administración Pública.
- **Periodicidad.** Este principio está íntimamente vinculado con la anualidad del Presupuesto. Significa que es un documento que tiene vigencia por tiempo determinado, que el período financiero es de un año y que para el siguiente año será necesaria la expedición de un nuevo presupuesto.
- **Claridad.** El PEF debe ser entendible para que pueda ser consultado por los servidores públicos y administradores sin ninguna complicación. En cierta medida este principio se cumple con el de especialidad al dejar perfectamente establecidos los conceptos que integran el presupuesto.

Es oportuno señalar aquí que es posible el establecimiento de partidas secretas, pues esto lo permite la Constitución en su artículo 74 fr. IV), sin embargo las mismas deberán ser:

- I. Necesarias;
- II. Deberán contemplarse en el Presupuesto, y
- III. Serán empleadas por los secretarios mediante acuerdo escrito del Presidente de la República.

- **Publicidad.** El PEF habrá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para que surta los efectos correspondientes. También de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución, debe publicarse en el órgano oficial de publicidad de cada entidad federativa.
- **Exactitud.** Atañe a que las cantidades previstas correspondan a lo que el poder público necesitará para cumplir con sus atribuciones. Este principio hace referencia a lo que los economistas comúnmente señalan como presupuesto equilibrado, lo cual implica que lo recaudado deberá corresponderse con lo que se va a gastar.
- **Exclusividad.** En el caso de México, se refiere a que corresponde sólo a la Cámara de Diputados la aprobación del PEF. También tiene que ver con que en el presupuesto, exclusivamente se detallarán los gastos del Estado y no de ninguna otra índole.⁵

2. Procedimiento Legislativo en materia presupuestaria.

Con base en el procedimiento legislativo determinado por la Dra. Mora Donatto,⁶ la fase de iniciativa del PEF es una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, quién presenta el Proyecto de PEF a través de la SHCP:

“...El Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa o decreto, sin embargo, le corresponderá presentar de manera exclusiva las iniciativas de:

Ley de Ingresos;
Presupuesto de Egresos de la Federación; y
...”⁷

En la fase de discusión y aprobación, el artículo 74 constitucional, fr. IV) establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

“Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo...”⁸

En lo referente a la posibilidad de que el Ejecutivo pueda hacer observaciones o vetar el PEF, existen dos puntos de vista: La visión más generalizada, establece que el Ejecutivo Federal no puede vetar el PEF, porque de acuerdo al artículo 74 constitucional, fr. IV), su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

⁵Ibidem. Páginas 36-39.

⁶Dra. Cecilia Mora Donatto (2001), Principales procedimientos y estatuto de los parlamentarios. En: “*Temas selectos de derecho parlamentario*”. Universidad Anáhuac del Sur y Miguel Ángel Porrúa. México, DF. Páginas 86-93.

⁷Ibidem. Página 87.

⁸Cámara de Diputados (2002), “*Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”. LVIII Legislatura. México, DF. Páginas 79 y 80.

Por otra parte, el artículo 72 constitucional, inciso j) establece lo siguiente: “El Ejecutivo de la Unión no puede hacerle observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales”.⁹

Este artículo constitucional establece que únicamente, en dos casos el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o a alguna de las dos Cámaras: cuando alguna de las Cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral (artículo 84 constitucional) o de jurado (artículo 76 constitucional, fr. VII) y cuando la Cámara de Diputados acuse ante el Senado de la República juicio político. “En este sentido, se deduce que el resto de las resoluciones de las Cámaras sí podrán ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo, incluido el PEF, que es una resolución exclusiva de la Cámara de Diputados”.¹⁰

Sobre este particular, el Dr. Luis Carlos Ugalde afirmó:

“...Una interpretación constitucional estricta sugiere que ese veto no está contemplado, porque el Ejecutivo solo posee la facultad de veto con respecto a las leyes emanadas del Congreso de la Unión (Art. 72 constitucional), por lo que el presupuesto de egresos, siendo un decreto promulgado por una sola de las cámaras, no es una ley y por tanto tampoco es susceptible del veto presidencial. Sin embargo, el mismo artículo 72, en su fracción j), enumera explícitamente los casos en los cuales el veto presidencial no procede...Siguiendo el argumento lógico, al no encontrarse el presupuesto de egresos entre los casos expresos señalados por la Constitución, el Ejecutivo puede acogerse a la facultad que le otorga a contrario sensu la fracción j) del artículo 72, esto es la de hacer observaciones al presupuesto...”.¹¹

“[Jeffrey] Weldon argumenta que más allá de interpretaciones legales, el poder de veto presidencial sobre el presupuesto se ha ejercido en varias ocasiones: entre 1917 y 1933, hubo 42 vetos presidenciales, muchos de ellos de ramos específicos. Aunque hay incertidumbre jurídica sobre esa facultad, el Ejecutivo *de facto* la ha implementado en el pasado. Resta a la Suprema Corte de Justicia, en su momento, o al Legislativo, mediante una reforma constitucional, aclarar esta controversia”.¹²

⁹Ibidem. Página 72.

¹⁰Alfredo Del Valle Espinosa, (2000), “*Derecho Procesal Legislativo*” del Diplomado en Derecho Parlamentario. Módulo VII. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México, D. F.

¹¹Luis Carlos Ugalde (2000), “*Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la Supervisión del gasto público 1970-1999*”. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa”. México, DF. Página 46.

¹²Idem.

En síntesis, en el procedimiento legislativo en materia presupuestaria, el derecho de iniciativa la tiene de manera exclusiva el Ejecutivo Federal; la discusión y la aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados; mientras que, en las observaciones existen dos interpretaciones; la primera se fundamenta en el artículo 74, fr. IV) deduciéndose que el Ejecutivo Federal no puede vetar el presupuesto por ser una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sin embargo, con la interpretación a *contrario sensu* del artículo 72 constitucional, inciso j) se deduce que el Ejecutivo Federal si tiene poder de veto sobre el PEF.

¿Cual es el procedimiento de aprobación, después de que el Ejecutivo, a través de la SHCP presenta la iniciativa presupuestal llamada “Proyecto de PEF” ante la Cámara de Diputados?.

Inmediatamente después de que la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibe el paquete presupuestario, la turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Esta Comisión estudia y discute en lo general y en lo particular la iniciativa para emitir un dictamen. Posteriormente, la Comisión da lectura del dictamen ante el Pleno de la Cámara de Diputados. Después de la lectura, el Pleno vota el dictamen en lo general y en lo particular. Si hay observaciones en lo general o particular, se turna nuevamente a la Comisión para que se estudien y discutan tales observaciones, emitiéndose un nuevo dictamen, el cual se turna otra vez al Pleno, quién puede regresar el dictamen a la Comisión tantas veces como sea necesario, hasta que no existan observaciones en lo general ni en lo particular.

Cabe apuntar que la aprobación del presupuesto en lo general, por lo regular, ocurre sin el mayor contratiempo, la discusión se profundiza por la aprobación de los artículos particulares. Los Diputados se reservan artículos para su discusión y posterior modificación, como consecuencia, casi siempre realizan observaciones al primer dictamen elaborado por la Comisión. Por esta razón, la Comisión elabora un segundo dictamen que tiene la particularidad de estar altamente consensuado, para evitar ser rechazado nuevamente.

Una vez que el dictamen es aprobado por el Pleno en lo general y en lo particular, el Decreto de PEF se envía al Ejecutivo Federal para su sanción y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación.¹³

La aprobación del presupuesto sigue el procedimiento legislativo ordinario,¹⁴ para que este ocurra existe una condición necesaria y una condición suficiente:

¹³Un procedimiento presupuestario similar se encuentra en: Centro de Estudio de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2001), “Sistemas de gobierno y procesos presupuestarios en países seleccionados”. CEFP/005/2001. México, DF. Página 53.

¹⁴ Elisur Arteaga Nava (1999), “Derecho Constitucional”. Oxford University Press. México, DF. Página 216.

La condición necesaria es que exista *quórum*. De acuerdo al artículo 63 constitucional: “Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada uno de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”.¹⁵ Para el caso de la Cámara de Diputados, la condición necesaria para aprobar el PEF es que deben estar reunidos en el salón de sesiones al menos 251 legisladores.

La condición suficiente está relacionada con la votación. De acuerdo al artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General: “Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos”¹⁶

Los casos donde se requiere de votaciones especiales son para desvirtuar el veto presidencial a un proyecto de Ley o decreto (artículo 72, inciso c, constitucional); para formar un nuevo estado dentro de los límites existentes (artículo 73, fr. III, base quinta constitucional); para reformar o adicionar la Constitución (artículo 135 constitucional); para designar un gobernador provisional (artículo 76, fr. VI constitucional); juicio político (artículo 110 constitucional); convocar al Congreso o a cualquiera de sus Cámaras a sesiones extraordinaria (artículo 78, fr. IV constitucional); elección de la mesa directiva de la Cámara de Diputados (artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General); para calificar los casos en que los asuntos son de urgente y obvia resolución (artículo 159 del Reglamento para el Gobierno Interior); para formar comisiones de investigación del funcionamiento de entidades paraestatales (artículo 93 constitucional); y para ejercer acción de inconstitucionalidad por la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, y en el caso del Senado, también en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano (artículo 105 constitucional).¹⁷

Nótese que la aprobación del PEF no requiere de una votación especial, como consecuencia, podemos deducir que para su aprobación se requiere de una mayoría absoluta.

La mayoría absoluta significa que la Ley exige que la votación a favor de una determinación cuente con más de la mitad de los votantes,¹⁸ o sea más de la mitad de los asistentes.¹⁹ Es decir, de los miembros presentes al momento de efectuar la votación.

En síntesis, para la aprobación del PEF se requiere, primeramente que exista un quórum de al menos 251 diputados. Posteriormente se requiere de una mayoría absoluta, entendiéndose ésta como la votación a favor del dictamen del 50% + 1 de los diputados presentes al momento de la votación.

¹⁵ Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Op Cit. Página 67.

¹⁶ Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Op Cit. Página 375.

¹⁷ En: Jorge Fernández Ruíz (2003), “Poder Legislativo”. Porrúa y UNAM. México, DF. Páginas 388 y 389.

¹⁸ Bernardo Batíz Vázquez (1999), “Teoría del Derecho Parlamentario”. Oxford University Press. México, DF. Página 151.

¹⁹ Esta última definición se encuentra en Jorge Fernández Ruíz. Op Cit. Página 387.

3. El ciclo presupuestario en México.

No existe coincidencia entre el número y el nombre de las fases que componen el ciclo presupuestario en México. Para la Dra. Mora Donatto éste se compone de cuatro fases:

“...La elaboración y aprobación del PEF entraña dos etapas bien diferenciadas, que son: la administrativa, que va del 15 de marzo al 15 de noviembre... y la legislativa, que va del 15 de noviembre al 31 de diciembre anterior al inicio de su vigencia”.²⁰ Adicionalmente esta la fase de ejecución y control.

Para el Dr. Juan Carlos Ugalde, el ciclo presupuestario se integra de tres fases:

”La primera, corresponde a la elaboración de un anteproyecto por parte del Ejecutivo Federal vía la SHCP y su subsiguiente aprobación por la Cámara de Diputados; la segunda, corresponde a la ejecución de ese presupuesto por parte de las dependencias y agencias del Poder Ejecutivo, así como los poderes Legislativo y Judicial; y la tercera fase corresponde a la revisión del gasto público, esto es, el monitoreo de cómo fue ejercido el presupuesto en la realidad”.²¹

En este estudio, el ciclo presupuestario se integrará de cuatro fases: la programación-formulación; la discusión y aprobación; la ejecución y la fiscalización, tal como se presenta en el esquema No. 1 de este trabajo.²²

3.1. La etapa de programación-formulación del PEF.

El Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, tiene la facultad exclusiva de iniciativa en materia presupuestal. El instrumento jurídico es el Proyecto de PEF que empieza a formularse a partir del 15 de marzo, siendo la fecha límite para presentarse en la Cámara de Diputados el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre (esta última fecha, si es año de elección presidencial).

Así, la etapa de programación inicia el 15 de marzo de cada año, cuando la SHCP indica a las dependencias y entidades involucradas los lineamientos para la elaboración de los programas que se incluirán en el Presupuesto a elaborar.²³

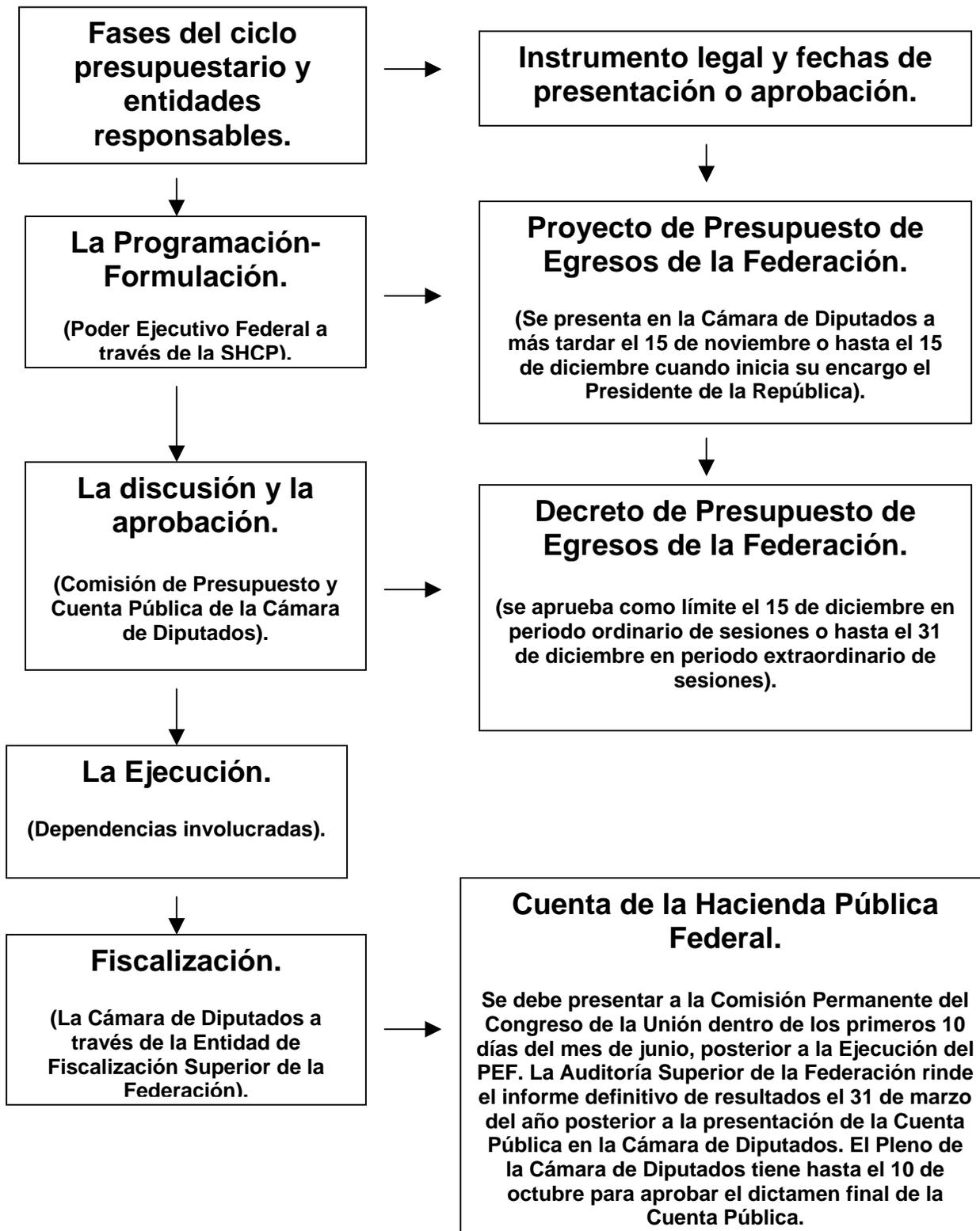
²⁰Dra. Cecilia Mora Donatto (2001). Op Cit. Página 103.

²¹Luis Carlos Ugalde (2000), La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público”. En: Germán Pérez y Antonio Martínez (coordinadores), “La Cámara de Diputados en México”. FLACSO, Cámara de Diputados de la LVII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa. México, DF. Páginas 141-142.

²²Este documento actualiza una investigación titulada: “El ciclo presupuestario en México”, elaborado en el año 2000 en el cual el ciclo se integró por 5 fases, a saber: formulación; discusión y aprobación; ejecución; control y evaluación.

²³Dra. Cecilia Mora Donatto (2000). Op Cit. Página 40.

Esquema No. 1. El ciclo presupuestario en México.



Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del SIA de la Cámara de Diputados.

Posteriormente, entre los meses de junio y julio se realiza la concertación de la estructura presupuestaria anual con cada una de las dependencias gubernamentales, con el propósito de preparar el Programa Operativo Anual (POA). De junio a septiembre se establecen las referencias nominales de gasto, esto es, se determinan los techos de gasto para los POA. Finalmente, entre julio y septiembre se presentan los POA definitivos.²⁴

La formulación se realiza entre los meses de julio a octubre, cuando la Subsecretaría de Egresos de la SHCP integra el Proyecto de PEF, a partir de la información que enviaron las agencias gubernamentales en la etapa previa. El 15 de noviembre, el titular de la SHCP introduce el presupuesto a la Cámara de Diputados a través de una comparecencia ante el Pleno.

En síntesis, la etapa de programación-formulación se da entre los meses de marzo a noviembre y comprende las siguientes fechas:

1. El 15 de marzo, la SHCP indicará a las dependencias y entidades involucradas los lineamientos para la elaboración de los programas por incluirse en el PEF.
2. Entre junio y julio se inicia la preparación de los POA.
3. Entre julio y septiembre se presentan los POA definitivos.
4. El 20 de octubre queda integrado el Proyecto de PEF.
5. El 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre, dependiendo si es año de elección presidencial, el Secretario de Hacienda y Crédito Público comparece ante la Cámara de Diputados para presentar, por su conducto, la iniciativa de PEF.

3.2. La discusión y aprobación del PEF.

El artículo 74 constitucional, fr. IV) establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: examinar, discutir y aprobar anualmente el PEF.²⁵

En el artículo 74 constitucional, fracción IV), párrafo segundo se definen los tiempos que tiene la Cámara de Diputados para discutir y aprobar el PEF: El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de PEF a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando sea año de elección presidencial.²⁶

Siguiendo estos tiempos determinados por la Constitución Federal, la Cámara de Diputados tiene entre 16 a 46 días en promedio para aprobar el PEF:

²⁴Centro de Estudio de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2001). Op Cit. Página 51.

²⁵Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Op Cit. Página 80.

²⁶Idem.

Si no es año de elección presidencial, la Cámara de Diputados tiene hasta 30 días como mínimo y hasta 46 días como máximo para aprobar el PEF, puesto que, si no se aprueba durante el periodo ordinario de sesiones, el cual concluye el 15 de diciembre, se pueden abrir tantos periodos extraordinarios de sesiones como sean necesarios, siempre y cuando no se exceda del 31 de diciembre del año en curso.

Si es año de elección presidencial, los días que tiene la Cámara para discutir y aprobar el PEF se reducen a 16, puesto que la Constitución Federal señala que se debe presentar el presupuesto hasta el 15 de diciembre, como consecuencia, se tiene como límite de aprobación hasta el 31 diciembre, por cierto, en periodos extraordinarios de sesiones.

México es el país de América Latina que tiene los tiempos más cortos en materia de aprobación del presupuesto. Considerando únicamente los periodos ordinarios de sesiones y los años sin elección presidencial, nuestro país cuenta únicamente con 30 días, seguido de Bolivia y Chile con 60 días. Las naciones latinoamericanas con más tiempo son Guatemala y Honduras con 120 días.²⁷ En la muestra tomada para los países de Europa y Asia, considerando únicamente los periodos ordinarios de sesiones y los años sin elección presidencial, se encontró que Canadá es la única nación que tiene tiempos tan estrechos para la aprobación del PEF como México, fluctuando entre 30 y 60 días. Noruega tiene entre 45 y 75 días; Australia 50 días; Bélgica, Japón y Portugal tienen 60 días. Por su parte, Estados Unidos es el país con más tiempo con 235 días.²⁸

El Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional al artículo 74, fr. IV) en materia presupuestaria.²⁹

²⁷Gerónimo Gutiérrez, *et al.* (2001), *"El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie de ensayos jurídicos No. 2. México, DF. Páginas 144-145.

²⁸Idem.

²⁹El procedimiento legislativo seguido para aprobar esta reforma constitucional fue la siguiente: El 15 de abril del 2004, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, aprobaron el dictamen de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Pleno aprobó este dictamen con 391 votos en pro y 5 abstenciones. Se turnó al Senado de la República para los efectos constitucionales. El 28 de abril del 2004, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República turnaron al Pleno el Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 74 constitucional, fr. IV. Este dictamen fue aprobado con 70 votos a favor y se turnó a las Legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales. En: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

En la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión del 7 de julio del 2004, se hizo la siguiente declaratoria de aprobación del artículo 74, fr. IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Me permito notificar a usted que, en reunión de esta Primera Comisión, se realizó el escrutinio de los votos emitidos por Congresos Locales del Decreto que reforman la Fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 congresos aprobaron el mismo, siendo éstos, los de los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Esta Comisión comprobó que en todos los casos las legislaturas estatales que se mencionan, aprobaron el proyecto de Decreto en los términos en que fue remitido por el H. Congreso de la Unión. En consecuencia y a efecto de dar cumplimiento a lo que establece el Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una vez computado el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas estatales, la Comisión Permanente, declara aprobado el decreto por el que se reforma la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Turnese al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales. En: <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/permanente/2004/versiones/index.php>

El objetivo de esta reforma constitucional consiste en adelantar la fecha de presentación del Proyecto de PEF por parte del Ejecutivo Federal, para que la Cámara de Diputados tenga más tiempo para examinar, discutir y aprobar el presupuesto.

En el Dictamen aprobado por el Congreso de la Unión, se reconocen las desventajas de aprobar el PEF en tan poco tiempo:

1. Los documentos antes enunciados se presentan a consideración del Legislativo, para su estudio, discusión y eventual aprobación, cuando el periodo ordinario de sesiones va muy avanzado. Ello tensa y desborda el proceso de negociación. No hay tiempo suficiente para dar cauce al normal surgimiento de diferencias que es necesario conciliar con una clara y sólida argumentación, con retroalimentación de puntos de vista de las partes y bajo un espíritu de amplia colaboración, en beneficio del interés nacional.
2. Lo anterior implica que se requiere del tiempo suficiente para examinar la documentación que sustenta las Iniciativas. Con el plazo actual de 30 días (el mas bajo en comparación a los que ejercen otros países latinoamericanos) en que dichas iniciativas son entregadas a la Cámara de Diputados, no existe el tiempo suficiente para su adecuado examen y discusión. Un mes de estudio, en un tema tan importante como el que nos ocupa, trae como resultado insatisfacciones y confrontaciones.
3. La cercanía del fin del ejercicio fiscal, con el término del período de sesiones ordinarias, genera un alto grado de incertidumbre que afecta el desarrollo de las diversas variables económicas, causando volatilidad en el tipo de cambio y en la tasa de interés, en buena medida por la percepción generada en los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, en el precario desenvolvimiento de la economía.³⁰

En conclusión, se apunta en el Dictamen, la reforma se hace necesaria porque el tiempo es insuficiente para un examen adecuado; existen presiones políticas y económicas por la cercanía del término del ejercicio fiscal y una eventual falta de aprobación del mismo en el período ordinario de sesiones, afectaría el sistema económico y financiero del país.

Por estas razones, se hace necesario modificar las fechas de presentación de las Iniciativas de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a esta Soberanía, así como determinar una fecha límite para su aprobación, de tal manera que, su publicación y el inicio de su ejercicio en forma oportuna, beneficie plenamente los grandes intereses nacionales.

³⁰Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Publica y de Hacienda Y Crédito Publico, con Proyecto de Decreto por el que se Reforma la Fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*, número 1476-II, jueves 15 de abril de 2004. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

El comparativo de redacción del texto vigente y la reforma aprobada, se expone en el cuadro No. 1 de este trabajo.

Cuadro No. 1. Texto vigente y reforma aprobada por la Cámara de Diputados al artículo 74, fr. IV) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia presupuestaria.	
Texto constitucional vigente.	Reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión.
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I.- II.- III.-</p> <p>IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</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 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I. ... II. ... III. ...</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</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>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 diciembre.</p>

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Esta reforma constitucional establece que si no es año de elección presidencial, el Ejecutivo Federal tiene que enviar el paquete presupuestario el 8 de septiembre. Por su parte, la Cámara de Diputados tiene que aprobar el PEF el 15 de noviembre, el plazo de aprobación se incrementa de 30 a 68 días naturales.³¹

³¹Debido a que la reforma constitucional ya cumplió todo el procedimiento legislativo para su aprobación, el Ejecutivo Federal tendrá que enviar el próximo 8 de septiembre del 2004 el paquete presupuestario para el ejercicio fiscal 2005.

La ventaja que tiene esta reforma constitucional es que si llegado el 15 de noviembre, los grupos parlamentarios no se ponen de acuerdo para aprobar el presupuesto, cuentan con 46 días naturales adicionales para aprobar el PEF, suponiendo que la aprobación llegue hasta el 31 de diciembre. Es decir, el margen de tiempo para aprobar el PEF incluye un rango de 68 a 114 días naturales, con el texto abrogado, este rango era de 30 a 46 días naturales.

Sin embargo, esta reforma constitucional presenta dos observaciones:

La primera, no se modificó el mecanismo de entrega del paquete presupuestario cuando sea año de elección presidencial, lo que implica que, se continúa con la fórmula vigente, que mandata al Ejecutivo Federal para entregar el Proyecto de PEF hasta el 15 de diciembre.

En un estudio elaborado por las Investigadoras Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo de la Cámara de Diputados, se sistematizan las propuestas legislativas para adelantar la entrega de presupuesto cuando el Presidente de la República inicia su encargo:

- El Ejecutivo saliente y el Presidente electo elaborarán en coordinación la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto para ser presentados a más tardar el 15 del mes de octubre y una vez que entre a ejercer su encargo el Presidente electo, podrá presentar a más tardar el 3 de diciembre modificaciones a los mismos. Para dar cuenta de las iniciativas y de las modificaciones a más tardar el 5 de diciembre, comparecerá ante la Cámara de Diputados el Secretario de Despacho correspondiente, y será sólo a partir de ésta fecha cuando la Cámara podrá aprobarlas.
- El presidente saliente deberá presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos a más tardar el 15 de septiembre y el presidente entrante podrá proponer modificaciones el mismo día que tome la protesta del cargo.
- Cuando un Presidente electo entre a ejercer el cargo en la fecha señalada por la Constitución (1 de diciembre) podrá proponer dentro del término de cinco días hábiles modificaciones al proyecto de presupuesto.³²

La segunda, no se contempló ninguna fórmula en caso de que la Cámara de Diputados no apruebe el presupuesto en los tiempos que establece la Constitución Federal.

La experiencia reciente ha mostrado que la aprobación del PEF se ha realizado en el límite del periodo constitucionalmente permitido, en algunos casos, ha existido el riesgo de no aprobarse.

³²Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo (2003), *“APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO: estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel constitucional sobre el temas”*. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México, DF. Páginas 36 y 37.

Ante esta situación, la pregunta que nos hacemos es la siguiente: ¿Qué pasa si el PEF no se aprueba en los tiempos constitucionales y cuales son las propuestas para eliminar este vacío constitucional?.

El artículo 75 constitucional establece lo siguiente:

“La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalado la que hubiere tenido fijado en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo”.³³

De acuerdo a este artículo, si el 31 de diciembre el PEF no está aprobado, se deben pagar únicamente los salarios de los trabajadores públicos tomando como base el presupuesto anterior, congelándose el resto de las partidas presupuestarias contenidas en el PEF.

La segunda parte de la respuesta a esta pregunta está relacionada con la propuesta de reforma constitucional que se debe hacer para evitar cualquier parálisis económica del sector público en caso de no aprobarse el PEF dentro de los tiempos constitucionales. Algunas posiciones giran en torno a las siguientes propuestas:

- Modificar la Constitución para que el Presidente de la República pueda presentar un presupuesto alternativo o de emergencia en caso de no aprobarse el primer proyecto del PEF.
- Modificar la Constitución para que se permita que entre en vigor el PEF del año inmediatamente anterior.
- Modificar la Constitución para que se permita que entre en vigor el PEF del año inmediatamente anterior aunque ajustado a la tasa de inflación observada o esperada.
- Modificar la Constitución para que el Ejecutivo Federal entregue al Legislativo el PEF con mayor anticipación, y de esta manera ampliar el periodo de discusión y aprobación.³⁴

La inexistencia de la mayoría absoluta también trae implícita la posibilidad de que la Cámara de Diputados realice enmiendas al proyecto de PEF. Benito Nacif, en materia de enmiendas al PEF afirmó lo siguiente:

³³Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Op Cit. Página 81.

³⁴Véase: Carbonell, Miguel (2000), *"Reforma del Estado y cambio constitucional en México"*. Documento de Trabajo. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, DF. Páginas 7-10.

“La Cámara tiene los poderes formales para introducir cambios en aspectos individuales de la ley presupuestal. En la práctica, sin embargo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no tienen ni el tiempo ni la capacidad para modificar...el gasto, y rara vez toca una ley que usualmente es el resultado de negociaciones entre poderosos departamentos administrativos”.³⁵

La LVII, LVIII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados realizaron enmiendas en los paquetes presupuestales, sin embargo, las modificaciones únicamente se concretaron en recortar o reasignar recursos de una partida a otra, sin modificar la orientación del presupuesto ni de la política económica.

3.3. La ejecución del PEF.

A partir del 1 de enero y hasta el 31 de diciembre del año fiscal, las unidades administrativas del sector central ejercen su presupuesto de acuerdo al calendario autorizado por la SHCP y cumpliendo con la normatividad contenida en el Decreto de PEF y otras disposiciones de la SHCP.³⁶

3.4. La fiscalización del PEF.

El PEF se financia a través de la recaudación de los impuestos y la contratación de deuda, ambas fuentes de ingreso son de carácter público:

“En virtud de que el PEF es... dinero aportado por los gobernados, su uso debe ser el correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país; por tal razón, la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante en los Estados modernos”.³⁷

En México, la fiscalización del gasto público se realiza desde dos vertientes: la interna, que consiste en que el principal ente fiscalizado (el Gobierno Federal) tiene su propio órgano fiscalizador, llamada Secretaría de la Función Pública. La externa, consiste en que un poder fiscaliza al resto de los poderes, en este caso, la Cámara de Diputados como integrante del Poder Legislativo, tiene la facultad de pedir cuentas respecto al ejercicio del gasto público a la Administración Pública Federal, a los entes autónomos y al Poder Judicial.³⁸

La fiscalización externa es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, consiste en revisar que el ejercicio del gasto público se haga correctamente. O como apunta Luis Carlos Ugalde:

³⁵En: Luis Carlos Ugalde (2000). Op Cit. Páginas 149-150.

³⁶Centro de Estudio de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2001). Op Cit. Página 52.

³⁷Dra. Cecilia Mora Donatto (2000). Op Cit. Página 33.

³⁸En esta investigación nos centraremos en la fiscalización externa.

“La fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, para influenciar en el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales”.³⁹

La fiscalización externa en México se desarrolla a través de una compleja estructura institucional caracterizada por la existencia del vigilante y el vigilante del vigilante. Así, la fiscalización del PEF corre a cargo de la Cámara de Diputados, lo hace a través de la revisión de la Cuenta Pública. Para fiscalizar los recursos públicos, la Cámara se apoya en la Auditoría Superior de Federación.⁴⁰ A su vez, existe la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que tiene como tarea principal coordinar y evaluar el desempeño de la Auditoría, es decir, vigila el trabajo del vigilante. La Comisión de Vigilancia cuenta con un órgano técnico llamada Unidad de Evaluación y Control cuya función es apoyar a la Comisión en su trabajo de vigilar a la Auditoría.

En síntesis, la Cámara de Diputados para realizar su función de fiscalización externa cuenta con un órgano técnico llamado Auditoría Superior de la Federación. A su vez, la Comisión de Vigilancia, a través de la Unidad de Evaluación y Control, fiscaliza el trabajo que realiza la Auditoría.

El instrumento jurídico para que la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría, realice su tarea de fiscalización del PEF es la Cuenta Pública, la cual se define como: “El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados”.⁴¹

3.4.1. El Procedimiento Legislativo para aprobar la Cuenta Pública.

El procedimiento Legislativo de la Cuenta Pública es exactamente igual al del Presupuesto de Egresos de la Federación:

El derecho de iniciativa es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, quién presenta la Cuenta Pública a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

³⁹Luis Carlos Ugalde (2000), “*Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*”. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa. México, DF. Página 33.

⁴⁰En este documento, la Entidad y la Auditoría Superior de la Federación (Auditoría) se entenderán como sinónimos.

⁴¹Artículo 2, fr. VII) de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

“...El Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa o decreto, sin embargo, le corresponderá presentar de manera exclusiva las iniciativas de:

Ley de Ingresos;
Presupuesto de Egresos de la Federación; y
La Cuenta Pública”.⁴²

Por otra parte, de acuerdo al artículo 74 constitucional, la aprobación de la Cuenta Pública es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III...

“IV...revisar la cuenta pública del año anterior.

...
...

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y 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”.⁴³

El dictamen de la Cuenta Pública es elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, el cual se somete al Pleno para su aprobación. Para votar la Cuenta Pública, primero se necesita que exista quórum (condición necesaria) y también se requiere de la mayoría absoluta, 50% + 1 de los miembros presentes en el momento de la votación (condición suficiente).

En lo referente a la posibilidad o no de que el Ejecutivo realice observaciones o vete la Cuenta Pública, se valida la discusión expuesta en la parte de la aprobación del Presupuesto. Es decir, la existencia de dos interpretaciones:

⁴²Dra. Cecilia Mora Donato (2001). Op Cit. Página 87.

⁴³Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Op Cit. Páginas 80 y 81.

La primera se fundamenta en el artículo 74, fr. IV), párrafo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la revisión de la cuenta pública es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, como consecuencia, el Ejecutivo Federal no puede vetar la Cuenta Pública, sin embargo, con la interpretación a *contrario sensu* del artículo 72 constitucional, inciso j) se concluye que el Ejecutivo Federal si puede vetar la Cuenta Pública.

¿Como se revocaría el veto en caso de que el Ejecutivo hiciera observaciones a la Cuenta Pública?⁴⁴ Con fundamento en el artículo 72 constitucional, inciso c), las observaciones que realice el Ejecutivo Federal a la Cuenta Pública, se pueden revocar con las dos terceras partes del número total de votos de la Cámara de Diputados. El dictamen no pasará al Senado para su revisión y votación, porque la aprobación de la Cuenta Pública es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Otra mecanismo que se emplea para revocar el veto del Ejecutivo es que la Cámara de Diputados acepte las observaciones realizadas y decida aprobar nuevamente la Cuenta Pública con las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal.

3.4.2. Marco institucional para la aprobación de la Cuenta Pública.

El artículo 74 constitucional, fr. IV), párrafo cuatro, establece que:

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y 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...”⁴⁵

El artículo 79 constitucional establece que:

“La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley”.⁴⁶

Las facultades de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación son las siguientes:

⁴⁴El procedimiento para la revocación del veto presidencial para la Cuenta Pública es el mismo en el caso de que el Ejecutivo Federal haga observaciones al PEF.

⁴⁵Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Op Cit. Páginas 80-81.

⁴⁶Ibidem. Página 85.

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La Entidad deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.⁴⁷

⁴⁷Ibidem. Páginas 85-86.

Por su parte, el artículo 74 constitucional, fr. II) establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

“Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley”.⁴⁸

Para los efectos de lo dispuesto en este artículo constitucional, la Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Vigilancia que tendrá por objeto, coordinar las relaciones entre la Cámara Baja y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

Dentro de las atribuciones de la Comisión de Vigilancia destacan: ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría; recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la Cuenta Pública presentada por el Ejecutivo Federal y remitirla a la Auditoría para su fiscalización superior; y recibir de la Auditoría el informe de resultados y turnarlo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para análisis y dictaminación.⁴⁹

La Unidad de Evaluación y Control es el órgano técnico de la Comisión de Vigilancia, por cuyo conducto, ésta última vigilará el estricto cumplimiento de las funciones de los servidores públicos de la Auditoría, así como las demás que expresamente le encomiende la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF).

Algunas de las atribuciones de la Unidad de Evaluación y Control son vigilar que los servidores públicos de la Auditoría se conduzcan en términos de lo dispuesto por la Ley y demás disposiciones legales aplicables; por acuerdo de la Comisión de Vigilancia, practicar por sí o a través de auditores externos, auditorías, visitas e inspecciones, para verificar el desempeño, el cumplimiento de objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior de la Federación, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta.⁵⁰

3.4.3. El ciclo de fiscalización externa en México.

La fiscalización superior que realiza la Auditoría se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.⁵¹

⁴⁸Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Op Cit. Páginas 79-80.

⁴⁹Artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. En: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/txt/37.txt>

⁵⁰Artículo 8 del Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. En: Diario Oficial de la Federación. 14 de noviembre del 2001. Disponible en: http://www.segob.gob.mx/dof/2001/noviembre/dof_14-11-2001.pdf

⁵¹Artículo 5 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.⁵²

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del 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, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales.⁵³

Una vez que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión recibe la Cuenta Pública, la Comisión de Vigilancia la turna a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión y fiscalización superior.⁵⁴

La Auditoría Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.⁵⁵

La Comisión de Vigilancia después de recibir el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública, lo presenta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados; la Comisión de Vigilancia cita, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.⁵⁶

“El tercer día útil del periodo ordinario de sesiones de cada año, la Cámara de Diputados nombrará en escrutinio secreto, y por mayoría de votos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta..., y la cual pasará inmediatamente que se reciban, el Proyecto de Presupuesto del año próximo siguiente y las cuentas del anterior que remita el ejecutivo.

⁵²Artículo 2, fr. VI) de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁵³Artículo 8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁵⁴Artículo 67, fr. II) de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁵⁵Artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁵⁶Artículo 67, fr. III) y V) de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta tendrá obligación, al examinar dichos documentos, de presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes”.⁵⁷

Esto significa que el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados tendrá que concluirse a más tardar el 10 de octubre del año en que la Auditoría Superior de la Federación remite el informe final a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a través de la Comisión de Vigilancia.

Uno de los logros más importante en la reforma al marco jurídico de rendición de cuentas de nuestro país, fue la reducción del ciclo de fiscalización del gasto público.

La actual LFSF sustituyó a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, abrogada el 30 de diciembre del 2000. El avance del texto vigente respecto a la Ley Orgánica, fue la reducción de 6 meses, sin considerar prórrogas, del tiempo que cuenta la Auditoría para elaborar el informe de resultados:

Cuadro No. 2. Texto vigente y abrogado de la calendarización para que el Ejecutivo Federal presente el Proyecto de Cuenta Pública y la Auditoría Superior de la Federación elabore el informe final de resultados.	
LFSF (Texto vigente).	Ley Orgánica de la CMH (Texto abrogado)
La Auditoría Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones. ⁵⁸	“La Contaduría Mayor de Hacienda goza de un plazo que vence el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública para practicar su revisión y rendir el informe de resultados a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia. Si por cualquier causa el plazo no le fuera suficiente, la Contaduría Mayor de Hacienda lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, y solicitará una prórroga para concluir la revisión, expresando las razones que funden y motiven su petición. En ningún caso la prórroga excederá de tres meses ”. ⁵⁹

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la LFSF y la Ley Orgánica de la CMH.

Con el texto vigente, la Auditoría tiene como fecha límite e improrrogable para entregar el informe final de resultados el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública. En el texto abrogado, la fecha establecida era hasta el 10 de septiembre, con una prórroga que no podía exceder de tres meses.

⁵⁷ Artículo 80 y 81 del Reglamento Interno para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados. En Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Op Cit. Página 358.

⁵⁸ Artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁵⁹ Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. En: Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978. México, DF. Página 45.

Como consecuencia de esta reforma, la Cámara de Diputados actualmente tiene aproximadamente 6 meses para analizar la Cuenta Pública y los 30 días que establece el Reglamento del Gobierno Interior para emitir el dictamen.

Se revisó el marco jurídico en materia de rendición de cuentas de Venezuela, Uruguay, Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Chile, Panamá, Honduras, Guatemala y el Salvador, con el objetivo de identificar la duración de sus respectivos ciclos de fiscalización. Se concluyó que en todos estos casos, el tiempo que dispone el Ejecutivo para presentar la Cuenta Pública y los meses para que el máximo órgano de fiscalización de estos países elabore el informe final de resultados, es similar al existente en México.

Asimismo, el término que tiene la Cámara de Diputados para examinar y aprobar el informe de resultados presentado por la Auditoría Superior de la Federación es similar a los existentes en otras naciones:

En Perú la duración del ciclo de fiscalización es de 15 meses. Específicamente, el examen y discusión corresponde a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso, quién tiene 90 días calendario para efectuar el examen y emitir un dictamen. El Pleno del Congreso General se pronuncia sobre la aprobación de la Cuenta en un plazo de 30 días calendario después de recibido el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General.⁶⁰

En Paraguay, el Ministerio de Hacienda pondrá a disposición del Poder Ejecutivo y del Congreso Nacional a más tardar el 31 de marzo, un informe que contendrá el conjunto de Estados Contables que presentará la posición financiera, económica, presupuestaria y patrimonial consolidada de los organismos y entidades del estado, referente a cada ejercicio fiscal cerrado y liquidado, con el estado comparativo de lo presupuestado y lo ejecutado.

Antes que culmine el mes de abril de cada año, el Presidente de la República, basándose en el informe presentado de conformidad a lo previsto en el artículo anterior, remitirá a la Contraloría General de la República un informe anual referente a la liquidación del presupuesto del año anterior.

Dentro de los cuatro meses posteriores a la fecha de presentación del informe anual del Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República pondrá a consideración del Congreso Nacional, un informe y dictamen sobre el mismo, de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas.

⁶⁰Sobre la Cuenta General de la República y el rol de la Contaduría Pública de la Nación. En: http://transparencia-economica.mef.gob.pe/faq/cgcpn2002/cgcpn20002_1.htm

Las Cámaras de Senadores y de Diputados conformarán una Comisión Bicameral integrada por cinco senadores y ocho diputados. La Comisión Bicameral así constituida tendrá un plazo máximo e improrrogable de treinta días para expedirse sobre el informe presentado por el Presidente de la República conforme a la presente ley. Cada Cámara del Congreso tendrá un plazo de treinta días para aprobar o rechazar el informe del presidente de la República.⁶¹

3.4.4. La revisión de la Cuenta Pública del 2001, 2002 y 2003.

Tomando como base el ciclo de fiscalización de nuestro país, se expone la situación de la Cuenta Pública para los ejercicios fiscales 2001, 2002 y 2003.

Para la fiscalización del ejercicio fiscal 2001: el Ejecutivo Federal tuvo hasta el 10 de junio del 2002 para presentar a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la Cuenta Pública; la Auditoría tuvo hasta el 31 de marzo del 2003 para presentar a la Cámara de Diputados su informe de resultados; la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados tuvo hasta el 10 de septiembre del 2003 para analizar el informe de resultados presentado por la Auditoría; y el Pleno de la Cámara de Diputados tuvo hasta el 10 de octubre del 2003 para aprobar el dictamen. Sin embargo, este dictamen no ha sido aprobado por el Pleno.

Para la fiscalización del ejercicio fiscal 2002: el Ejecutivo Federal tuvo hasta el 10 de junio del 2003 para enviar a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la Cuenta Pública; la Auditoría tuvo hasta el 31 de marzo del 2004 para presentar el informe final de resultados; la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados tiene hasta el 10 de septiembre del 2004 para analizar el informe de resultados presentado por la Auditoría y el Pleno de la Cámara de Diputados tiene hasta el 10 de octubre del 2004 para aprobar el dictamen.

El ciclo de fiscalización para el ejercicio fiscal 2003 ya se inició, el Ejecutivo Federal tuvo hasta el 30 de junio del 2004 para presentar a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el Proyecto de Cuenta Pública, la cual recientemente se turnó a la Auditoría para que inicie la elaboración del informe final de resultados.

Uno de los problemas que se presentan es que la Auditoría Superior de la Federación no puede iniciar el proceso de fincamiento de responsabilidades, mientras que el Pleno de la Cámara de Diputados no apruebe el Dictamen de la Cuenta Pública.

⁶¹ Artículos 67, 68, 69 y 70 de la Ley No. 1535 de administración financiera del Estado . En: http://www.respondanet.com/spanish/admin_financiera/auditoria/smithp1/paraguay/py02.htm

Conclusiones.

La duración del ciclo presupuestario en México es de cuatro años, considerando la fecha de aprobación del dictamen de la Cuenta Pública por parte del Pleno de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el PEF y la Cuenta Pública Federal:

Con respecto al PEF, el Congreso de la Unión y la mayoría de los Congresos de los Estados aprobaron una reforma del artículo 74 constitucional, fr. IV) para que el Ejecutivo Federal adelante la entrega del paquete presupuestario a la Cámara de Diputados. Si el Jefe del Ejecutivo publica esta reforma constitucional en los días próximos, la SHCP enviará el Proyecto de PEF para el ejercicio fiscal 2005 el próximo 8 de septiembre y, la Cámara de Diputados lo tendrá que aprobar el 15 de noviembre. En la fracción derogada, el Proyecto arribaba a la Cámara Baja el 15 de noviembre y se tenía que aprobar el 15 de diciembre, sin considerar periodos extraordinarios de sesiones.

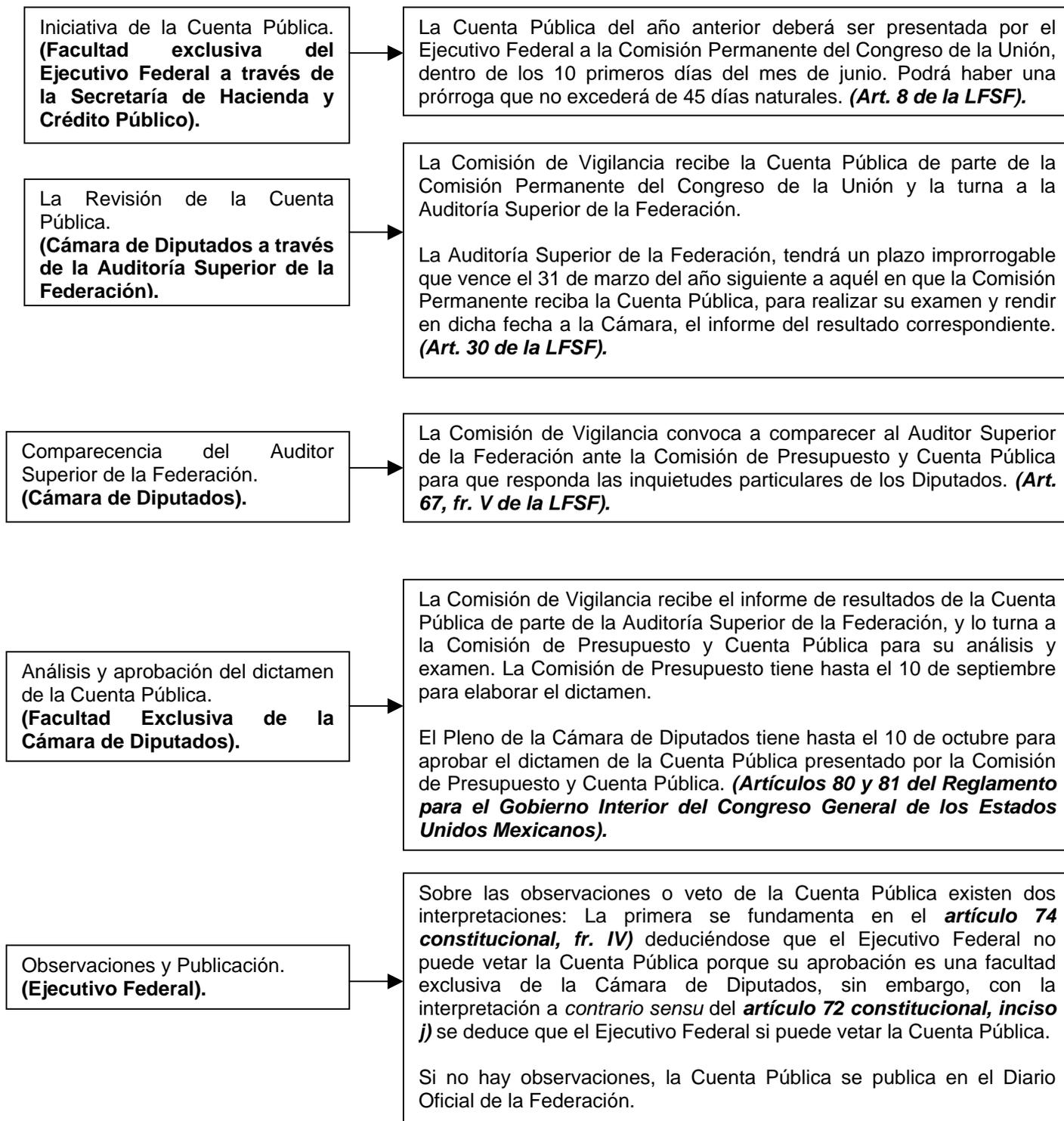
Esta reforma presenta dos observaciones: la primera, no se modificó el texto constitucional para la entrega del Proyecto de Presupuesto durante el año en que se elija al titular del Ejecutivo Federal. Cuando éste sea el caso, la SHCP tendrá como plazo para la entrega del Proyecto hasta el 15 de diciembre, el término de aprobación para la Cámara de Diputados será hasta el 31 de diciembre. El segundo, no se aprobó alguna opción en el supuesto de que la Cámara de Diputados no apruebe el PEF dentro de los plazos establecidos en la Constitución Federal.

Con respecto a la Cuenta Pública, se observó que el ciclo de fiscalización superior en México dura dos años, después de la ejecución del gasto público. La duración del ciclo de fiscalización en los países de América Latina es parecido al existente en nuestro país.

Además, el ciclo de fiscalización se redujo 6 meses, sin considerar prórrogas, después de la reforma realizada por el Congreso de la Unión en materia de rendición de Cuentas.

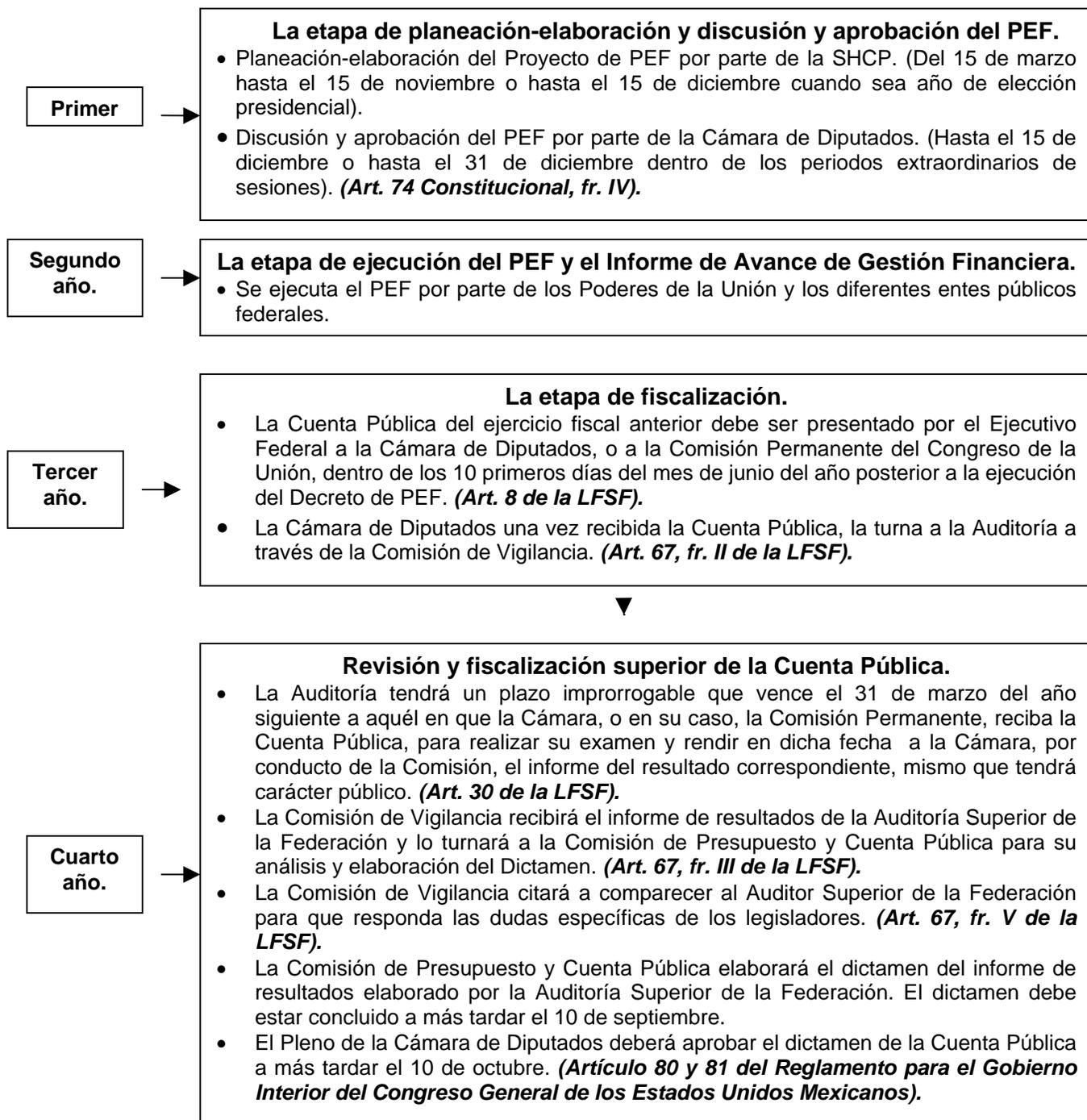
El Pleno de la Cámara de Diputados no ha aprobado el dictamen de la Cuenta Pública para el ejercicio fiscal 2001, lo que impide a la Auditoría Superior de la Federación fincar responsabilidades, para los casos donde existan irregularidades en el ejercicio del gasto.

Esquema No. 2. Procedimiento Legislativo para la fiscalización de la Cuenta Pública en México.



Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del SIA. Cámara de Diputados.

Esquema No. 3. Duración del ciclo presupuestario en México.



Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del SIA. Cámara de Diputados.

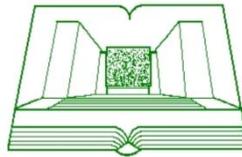


SECRETARÍA GENERAL

Lic. Patricia Flores Elizondo
Secretaria General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Alfredo del Valle Espinosa
Secretario



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Coordinador

DIVISIÓN DE ECONOMÍA Y COMERCIO

Mtro. Reyes Tépatch Marcial
Investigador Parlamentario