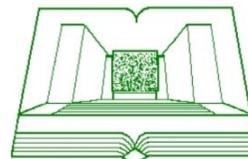




Junio, 2010



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

SUBDIRECCIÓN DE ECONOMÍA

El Procedimiento Legislativo en Materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y Procedimiento para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Elaborado por:

M. en E. Reyes Tépac M.
Investigador Parlamentario.

El procedimiento Legislativo en materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y Procedimiento para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Índice General.

Contenido	Página
Introducción	3
PRIMERA PARTE. LA PLANEACION DEL DESARROLLO NACIONAL Y SU VINCULACION CON LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.	5
1. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación en la planeación del desarrollo nacional.	6
2. La etapa administrativa del programa presupuestario.	11
SEGUNDA PARTE. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MATERIA DE LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.	14
3. La etapa legislativa de la aprobación del programa presupuestario.	15
3.1. La presentación y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.	16
3.2. La votación para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.	17
3.3. Las hipótesis relacionadas con la aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.	19
3.4. Las hipótesis relacionadas con la aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.	26
3.5. La síntesis de la fase administrativa y legislativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.	28
4. El procedimiento legislativo en materia presupuestaria en el marco de los gobiernos sin mayoría.	30
5. Las rigideces que aún persisten en el procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.	33
5.1. La facultad expresa para que el Ejecutivo Federal observe o no el Presupuesto de Egresos de la Federación.	33
5.2. La reconducción presupuestaria.	36
5.3. El calendario para la aprobación del paquete económico cuando el titular del Ejecutivo Federal inicia su encargo.	39
5.4. El calendario para la aprobación del paquete presupuestario cuando se renueva la totalidad de la Cámara de Diputados.	41
TERCERA PARTE. EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA.	43
6. La fiscalización superior de la Cuenta Pública.	44
6.1. El procedimiento para la revisión de la Cuenta Pública.	46
6.2. Las propuestas para reducir el calendario del procedimiento en materia de fiscalización superior de la Cuenta Pública.	49
6.3. El marco institucional de la fiscalización externa.	51
6.4. Los avances en materia de fiscalización superior alcanzado por la reforma constitucional del 2008.	52
Conclusiones.	57

Introducción.

Los procedimientos legislativos en materia de *Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación*, así como el procedimiento para revisar la *Cuenta Pública* son complejos, porque de acuerdo con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución)*, el desahogo de sus diferentes fases recaen en dos poderes: el Ejecutivo Federal y una o ambas Cámaras que conforman el Congreso de la Unión.

El objetivo de esta investigación es identificar las facultades que tienen estos actores y el calendario al que deben constreñirse para llevar a cabo el procedimiento legislativo relacionado con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y el procedimiento para la fiscalización superior de la Cuenta Pública.

La investigación se desarrolla en tres partes:

En la primera, se vincula la planeación del desarrollo nacional con el paquete económico, éste último integrado por los *Criterios Generales de Política Económica*, la *miscelánea fiscal*, la *iniciativa de Ley de Ingresos* y el *proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. Desde una óptica piramidal, las proyecciones de las variables macroeconómicas contenidas en los Criterios Generales y la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la *miscelánea fiscal*, son condiciones *sine qua non* para la aprobación de la *iniciativa de Ley de Ingresos* y el *proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*.

En la segunda parte, en términos del *artículo 74 Constitucional, fr. IV* en relación con el *artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)*, se expone el procedimiento legislativo en materia de *Ley de Ingresos* y *Presupuesto de Egresos de la Federación*, que empieza el 8 de septiembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal:

- ❑ En materia de *Ley de Ingresos*, la *Constitución* faculta al Ejecutivo Federal para presentar esta *iniciativa* ante la *Cámara de Diputados*; mientras que, la *aprobación*, previo examen, discusión, y, en su caso, *modificación* de la *iniciativa* enviada por el Ejecutivo Federal corre a cargo de ambas Cámaras que integran el Congreso de la Unión. Este proyecto debe estar aprobado por la *Cámara de Diputados* a más tardar el 20 de octubre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal y por la *Cámara de Senadores* a más tardar el 31 de octubre del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal.
- ❑ En materia de *Presupuesto de Egresos*, la *Constitución* faculta al Ejecutivo Federal para presentar esta *iniciativa* ante la *Cámara de Diputados*; mientras que, la *aprobación*, previo examen, discusión, y, en su caso, *modificación* del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal es facultad exclusiva de la *Cámara de Diputados*, quién tiene que aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal.

- ❑ El Ejecutivo Federal, si no tuviera observaciones que realizar a ambas resoluciones, las publicará a más tardar 20 días naturales después de sus respectivas aprobaciones.

En la tercera parte, se expusieron los actores que intervienen en cada una de las fases que componen el procedimiento en materia de fiscalización superior de la Cuenta Pública, el cual es *ex post* al ejercicio del gasto público, se desahoga de la siguiente manera:

- ❑ La presentación de la Cuenta Pública corre a cargo del Ejecutivo Federal, quién la presentará a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente; su revisión es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. La Auditoría Superior de la Federación, a través de la Comisión de Vigilancia, rendirá el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, o a la Comisión Permanente, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública someterá a votación del Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen correspondiente, a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

PRIMERA PARTE:

**LA PLANEACION DEL DESARROLLO NACIONAL Y SU
VINCULACION CON LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.**

1. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación en la planeación del desarrollo nacional.

Existen diversos factores que explican la intervención del Estado en la Economía:

“La necesidad de resolver los problemas provocados por los dos conflictos bélicos mundiales modificó el papel del Estado, a sus funciones primordiales de dar satisfacción a las necesidades esenciales de defensa nacional, mantenimiento de la seguridad pública, gestión de las relaciones exteriores, preservación del orden jurídico, regulación monetaria, y excepcionalmente de atender al fomento económico y bienestar social, añadió las de reimplantar la paz social, desarrollar la economía y estabilizarla, equilibrar las condiciones de las diferentes regiones del país, superar las crisis cíclicas, redistribuir la riqueza, y facilitar la movilidad de las clases sociales, así como cumplir sus aspiraciones de bienestar. En suma, el Estado se responsabilizó de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y se hizo cargo de la estrategia global del desarrollo económico y social...”¹

En el caso de nuestro país, los *artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución* son los ejes rectores de la intervención del Estado en la economía.

Particularmente, *el artículo 25 de la Constitución, primer párrafo* define al ente responsable de llevar a cabo la rectoría económica, así como los instrumentos y objetivos del desarrollo nacional:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.²

La rectoría económica del Estado se define como:

“La facultad y capacidad del Estado para dirigir la actividad de los agentes económicos al logro de los objetivos y metas del desarrollo. El proceso rector consiste en lograr la confluencia de las actividades a través de la concertación e inducción de los sectores social y privado, utilizando los instrumentos de política económica que van desde el otorgamiento de apoyos y subsidios hasta la participación directa en la producción mediante las empresas paraestatales”.³

De esta definición se deduce que la rectoría económica del Estado tiene como tarea central lograr el desarrollo nacional:

¹CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz, (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, DF., p. 1.

²Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En: Leyes Federales y Estatales. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

³Disponible en: <http://www.definicion.org/rectoria-economica-del-estado>

“A partir de la Revolución mexicana se atribuyó expresamente al Estado la facultad de proporcionar e impulsar *el desarrollo nacional* como medio indispensable para integrar a la nación...”⁴

En nuestro país, la inclusión explícita del concepto de la rectoría económica del Estado, obedece a la tradición constitucional mexicana de atribuirle la responsabilidad de *organizar y conducir el desarrollo nacional*:

“Con el propósito de consolidar lo que implícitamente la Constitución ya le reconocía al Estado, en diciembre de 1982 se le atribuyeron facultades que consolidaron el principio de la rectoría económica, haciéndolo consistente con los instrumentos de política económica con que ya contaba para conducir la estrategia del desarrollo nacional”.⁵

De acuerdo con *el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, la rectoría estatal del desarrollo es una figura jurídica estrechamente vinculada con la intervención del Estado en la economía.⁶

“Por intervención del Estado en la economía vamos a entender la facultad que tiene el Estado para participar directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías, es decir, de bienes y servicios”.⁷

La intervención del Estado en la Economía puede ser:

- Directa: es la facultad jurídica del Estado para participar, a través de sus órganos en el ejercicio de la actividad económica; e
- Indirecta: se manifiesta a través del ejercicio de la actividad normativa del Estado, para conducir, condicionar, estimular o restringir la actividad económica que realizan los particulares.

En nuestro país, los conceptos de planeación, rectoría económica del Estado y desarrollo nacional, están vinculados en *el artículo 26 de la Constitución*:

“El Estado organizará *un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional* que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

⁴Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos COMENTADA*, (1998). Tomo I. UNAM-Porrúa. Décimo segunda edición. México, DF., p. 320.

⁵CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. *Op Cit.*, p. 13.

⁶Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo P-Z. Porrúa-UNAM. Sexta edición. México, 1993., p. 2700.

⁷*Idem*.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.⁸

De acuerdo con *el artículo 3 de la Ley de Planeación*, se entiende por Planeación del Desarrollo Nacional:

“...La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.⁹

De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

“La Planeación es el instrumento con que la Constitución dota al Estado, para englobar y sistematizar su facultad de rectoría del desarrollo nacional, [desarrollo que debe cubrir los siguientes objetivos: debe ser integral, debe fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático], para que mediante el fomento al crecimiento económico y al empleo y de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución”.¹⁰

Agrega:

Las actividades y políticas que se deben seguir para lograr los objetivos del desarrollo nacional se establecen en *el Plan Nacional de Desarrollo*, a través del cual se definen las acciones específicas que a favor del desarrollo del país deberán cumplir los agentes económicos y sociales.¹¹

Con base en *el artículo 21, párrafo 2 de la Ley de Planeación*, el Plan Nacional de Desarrollo debe cubrir los siguientes atributos:

⁸Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹Cámara de Diputados. *Ley de Planeación*. Leyes Federales y Estatales. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/txt/59.txt>

¹⁰Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1993). *Op Cit.*, p. 2702.

¹¹*Idem.*

“Precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsabilidades de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”.¹²

Por último, dentro del complejo entramado que integra la planeación del desarrollo nacional, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son los instrumentos financieros a través de los cuales el Gobierno Federal ejecuta los programas contenidos en *el Plan Nacional de Desarrollo*.

Específicamente, la Ley de Ingresos nos indica la cantidad de recursos con los que cuenta el Gobierno Federal para la ejecución de los programas que integran *el Plan Nacional de Desarrollo*, por su parte, a través del Presupuesto de Egresos se canalizan estos recursos hacia los programas que necesita el país para alcanzar el desarrollo nacional.

De acuerdo con Chapoy Bonifaz:

“La etapa crucial del proceso de planeación es la transformación de éste en una serie de presupuestos anuales, condición indispensable para llevarlo a la práctica, porque el presupuesto es el instrumento para traducir los planes de desarrollo en programas de acción.

La relación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto es muy estrecho, porque este último es la exposición financiera del plan anual de trabajo del Gobierno, en el que se establece lo que debe hacerse en el siguiente ejercicio fiscal para convertir las metas multianuales de los planes a mediano y largo plazo en objetivos inmediatos para hacerlas realidad, especificando las acciones para llevarlos a la práctica y los recursos necesarios para hacerlos”.¹³

El diagrama No. 1 de este estudio tiene como objetivo ubicar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación en el complejo entramado que compone al Plan Nacional de Desarrollo.

¹²Ley de Planeación.

¹³CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. *Op Cit.*, p. 101.

DIAGRAMA No. 1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

- Es el patrón rector de las acciones que el Gobierno Federal emprende durante la gestión del Presidente de la República en turno;
- Delimita la Política Económica, Social, Interior y Exterior del país;
- Comprende los objetivos nacionales, la fijación de metas de la economía del país, selección de acciones perentorias y los medios que se emplean para alcanzar los objetivos y metas;
- Tiene una vigencia de 6 años (es un programa de mediano plazo), aunque puede incluir proyecciones con un horizonte de largo plazo; y
- Debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República.

PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO

- Tienen un horizonte de 6 años;
- Precisan los objetivos, metas, políticas y medios para cumplir lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo;
- Deben ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo;
- Una vez aprobados, tienen observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal; y
- Existen cuatro tipos de programas de mediano plazo:

PROGRAMAS SECTORIALES

- Son elaborados y ejecutados por las Secretarías de Estado;
- Los programas son sometidos a la consideración del Presidente de la República, previo dictamen de la SHCP;
- Una vez aprobados por el Presidente de la República, se publican en el Diario Oficial de la Federación, siendo obligatorios para todas las dependencias de la Administración Pública Federal; y
- Los programas que contienen acciones en las que participan 2 o más sectores se denominan "Multisectorial".

PROGRAMAS REGIONALES

- Se refieren a áreas específicas del territorio nacional que rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa;
- Su integración es responsabilidad de la SHCP, aunque en su elaboración participan las entidades federativas que forman parte del programa regional; y
- La SHCP los somete a la aprobación del Presidente de la República.

PROGRAMAS ESPECIALES

- Son proyectos ordenados con carácter de especial por el Ejecutivo Federal, por estar relacionados con necesidades prioritarias o con actividad encuadrados en el ámbito de acción de 2 o más Secretarías de Estado; y
- Su elaboración compete a la SHCP, quien lo somete a la aprobación del Presidente de la República.

PROGRAMAS INSTITUCIONALES

- Son preparados por las entidades paraestatales por orden expresa del Ejecutivo Federal; y
- Son sometidos por el Órgano de Gobierno y Administración de la Entidad a la aprobación del titular de la Dependencia del Sector o la SHCP, si la entidad no está agrupada en un sector específico.

INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO

- Son programas anuales que establecen con mayor detalle los objetivos del PND y de los programas a mediano plazo; y
- Existen 3 tipos de programas de corto plazo:

PROGRAMA ANUAL GLOBAL

- Constituye el marco general para la preparación de los proyectos anuales preliminares;
- Su finalidad es garantizar la coherencia de dichos planes con los lineamientos generales de política económica y social y establecer la fundamentación global del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Son preparados por la SHCP con la participación de las dependencias y entidades del sector público y de los gobiernos estatales;
- En el nivel sectorial, estos programas anuales constituyen el vínculo entre el PND y el Presupuesto de Egresos de la Federación; y
- Estos programas son elaborados por la SHCP.

PROGRAMAS ANUALES PRELIMINARES

- Son los documentos en los que consta la declaración previa de lo que cada entidad intenta hacer en el ejercicio para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de los programas de mediano plazo; y
- Sirven de base para la elaboración de los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación.

PROGRAMAS ANUALES DEFINITIVOS

- Constituyen la herramienta de ejecución presupuestaria en la cual se señalan con toda precisión las actividades que en el año habrán de realizar las entidades públicas; y
- Rigen durante el año para el que fueron hechas las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, y constituyen los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación.

INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

- Es el instrumento normativo de vigencia anual que orienta las políticas financieras, monetaria, crediticia, deuda pública y de ingresos públicos (imposición tributaria, precios y tarifas del sector público y estímulos fiscales); y
- La SHCP envía a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, la cual es analizada, modificada y aprobada por el Congreso de la Unión.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

- Contiene los gastos que la Federación realiza durante el ejercicio fiscal que dura un año;
- Cronológicamente, primero se aprueba la Ley de Ingresos para saber con cuantos recursos contará la Federación para gastar; El gasto se ejecuta a través de tres tipos de ramos: administrativos, autónomos y generales, así como, el destinado para las empresas paraestatales y organismos del sector público; y
- La SHCP envía el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, quien tiene la facultad exclusiva de examinarlo, discutirlo, en su caso, modificarlo y aprobarlo.

CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL

- Son el instrumento jurídico-administrativo, programático y financiero, que basado en las orientaciones políticas de los gobiernos federales y locales, da respuesta a las necesidades más urgentes de los entes federativos; y
- Los convenios que anualmente el Gobierno Federal celebra con cada una de las entidades federativas comprende los programas ubicados dentro del contexto del PND que han de realizarse en la jurisdicción estatal, ya se trate de inversiones coordinadas, o de proyectos con cargo al presupuesto federal, caso en el cual, los estados y municipios pueden canalizar sus recursos hacia otros programas de obras y servicios públicos.

CONVENIOS DE COORDINACIÓN.

- Son acuerdos celebrados entre el Ejecutivo Federal y sus homólogos estatales, contienen las reglas para que ambos niveles de gobierno participen en la planeación nacional, coadyuvan a la consecución de los objetivos del Plan y planeen en forma conjunta las acciones que han de realizar.

CONVENIOS DE CONCERTACIÓN

- Son contratos de orden público que contienen acuerdos de carácter específico y de cumplimiento obligatorio para las partes que los suscriben; y
- A través de estos convenios el Ejecutivo concerta acciones con los representantes de los grupos sociales y con particulares, para que coadyuven en la realización de actividades encaminadas al logro de los objetivos del Plan.

2. La etapa administrativa del programa presupuestario.

La Dra. Cecilia Mora Donatto establece que la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación entraña dos etapas bien diferenciadas, que son: la etapa administrativa, que va del 1 de abril al 8 de septiembre, salvo la excepción del *artículo 83 Constitucional*; y la etapa legislativa, que, a partir de la reforma de julio de 2004, va del 8 de septiembre al 15 de noviembre, pero con la posibilidad de ampliar el periodo hasta el 31 de diciembre anterior al inicio de su vigencia.¹⁴

Durante la etapa administrativa de la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, se contemplan dos entregas que el Ejecutivo Federal tiene que hacer al Congreso de la Unión y a la Cámara de Diputados, respectivamente:

- ❑ La primera, regulada en *el artículo 42, fr. I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)*, donde se establece que el 1 de abril del año anterior al inicio del ejercicio fiscal, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá enviar al Congreso de la Unión un documento con los siguientes elementos: los principales objetivos para *la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos* del año siguiente; los escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; los escenarios sobre el monto total del *Presupuesto de Egresos* y su déficit o superávit; y la enumeración de los programas prioritarios y sus montos.
- ❑ La segunda, regulada en *el artículo 42, fr. II de la LFPRH*, a través del cual se establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar *el 30 de junio* de cada año, la estructura programática a emplear en *el proyecto de Presupuesto de Egresos*, para informarle sobre los avances físicos y financieros de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en *el Presupuesto de Egresos* vigente con relación a los objetivos planteados en *el Plan Nacional de Desarrollo* y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo”.¹⁵

Cubierto ambos trámites, el 8 de septiembre del año anterior al nuevo ejercicio fiscal se inicia la etapa legislativa del procedimiento legislativo en materia presupuestaria, cuando el Ejecutivo Federal, de conformidad con *el artículo 42, fr. III de la LFPRH*, envía a la Cámara de Diputados el *paquete económico*, el cual se integra de la siguiente manera:

¹⁴En: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. Tomo III Artículo 50-93. 19ª. Edición. UNAM-Porrúa. México, DF., p. 309.

¹⁵*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRA.doc>

- a) Los Criterios Generales de Política Económica en los términos del *artículo 16 de esta Ley*, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley;
- b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y
- c) El proyecto de Presupuesto de Egresos”.¹⁶

Del paquete económico, los Criterios Generales se definen de la siguiente manera:

“Dentro del proceso de planeación son las directrices fundamentales que asumirá la política económica y social en un año. Establecen la estrategia, los objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y los Programas Operativos Anuales”.¹⁷

Los Criterios Generales representan la base sobre la cual descansa todo el programa fiscal del Gobierno Federal. Esto es así, porque la Ley de Ingresos aprobada por el Congreso de la Unión y avalada por el titular del Ejecutivo Federal, contiene el pronóstico de cuánto se recaudará en el ejercicio fiscal venidero.

A su vez, la recaudación esperada de los ingresos presupuestarios que conforman la Ley de Ingresos descansa en las estimaciones de las variables macroeconómicas contenidas en los Criterios Generales. Variables como el crecimiento del PIB, el precio internacional de la mezcla del petróleo mexicano, la plataforma petrolera de exportación, el tipo de cambio y la tasa de interés inciden en el comportamiento estimado de la recaudación de los ingresos presupuestarios.

De esta manera, si el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal realizan estimaciones correctas de estas variables macroeconómicas, entonces, se minimizará el margen de error entre los ingresos estimados al inicio del ejercicio fiscal y los ingresos recaudados (observados) al final del ejercicio fiscal, como consecuencia, el programa de gasto prácticamente no se modificará.

En los Criterios Generales se incluye el mecanismo para determinar el precio internacional de la mezcla de petróleo mexicano de exportación. El *artículo 31 de la LFPRH* determina la siguiente metodología para estimarlo:

- I. “El promedio aritmético de los siguientes dos componentes:
 - a) El promedio aritmético del precio internacional mensual observado de la mezcla mexicana en los diez años anteriores a la fecha de estimación;

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Glosario de los Términos más usuales en la Administración Pública Federal*. México, 2001. p. 119.

- b) El promedio de los precios a futuro, a cuando menos tres años del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por reconocidos expertos en la materia, o

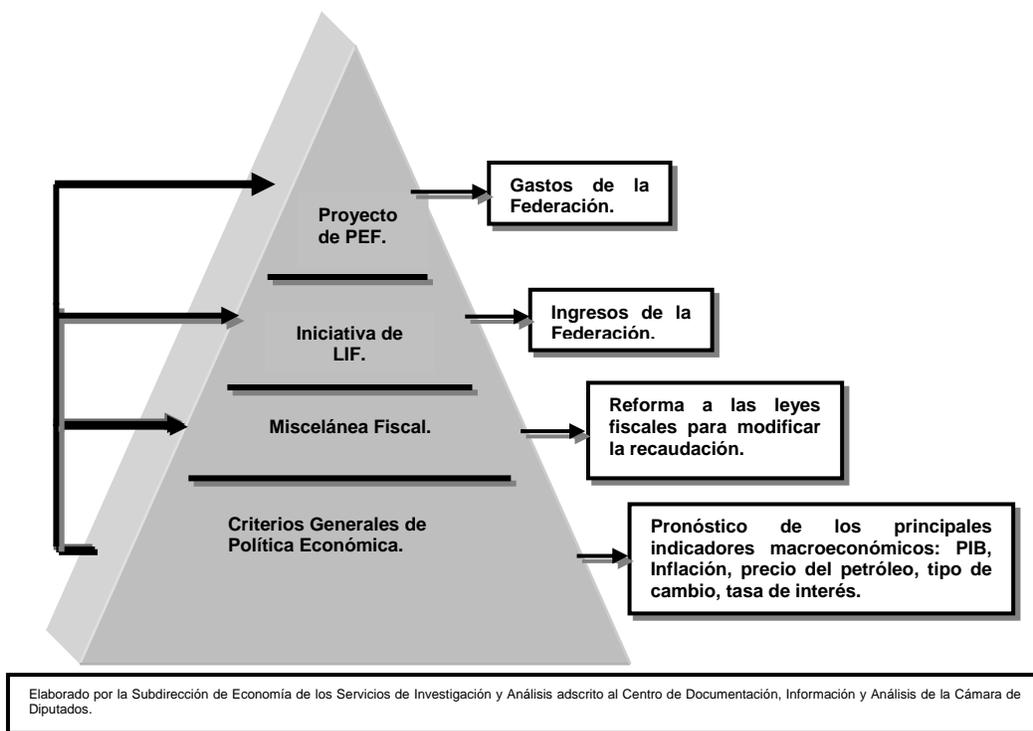
II. El resultado de multiplicar los siguientes dos componentes:

- a) El precio a futuro promedio, para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia;
- b) Un factor de 84%.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, elaborará la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente, con un precio que no exceda el precio de referencia que se prevé en este artículo”.¹⁸

El **diagrama No. 2** de este trabajo, contiene una estructura piramidal, donde se muestra la jerarquía que guarda cada documento que integra el paquete económico, de tal manera que, la aprobación de la Ley de Ingresos descansa en el marco macroeconómico previamente definido en los CGPE y en la aprobación de la miscelánea fiscal. Por su parte, la aprobación del Presupuesto de Egresos descansa en la recaudación presupuestaria reportada en la Ley de Ingresos.

Diagrama No. 2. Estructura piramidal del paquete económico en México.



Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.

¹⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

SEGUNDA PARTE:

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MATERIA DE LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

3. La etapa legislativa de la aprobación del programa presupuestario.

El Maestro José G. Sandoval de Ulloa define el proceso de formación de leyes, *lato sensu*, como: Las diversas etapas y momentos que deben realizarse para iniciar, discutir y aprobar, promulgar y publicar leyes y decretos.¹⁹

Destaca las siguientes características:

- ❑ Es constitucional, en cuanto que está previsto de manera expresa y prácticamente integral en *los artículos 71 y 72 de la Constitución*.
- ❑ Es estrictamente formal, en cuanto que el desarrollo y respeto de los diversos pasos previstos en las normas constitucionales es elemento de esencia y validez de las leyes y decretos que son la materia de los procesos.
- ❑ Es una función del Gobierno Federal, en la que participan el titular del Poder Ejecutivo, para presentar iniciativas y promulgar y publicar las leyes y decretos (con las excepciones previstas expresamente en la propia Constitución); las legislaturas de los Estados, para presentar iniciativas; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para presentar iniciativas en materias relativas a esta Entidad Federativa; los diputados federales y senadores individualmente considerados, también para presentar iniciativas y el Congreso de la Unión para discutir las iniciativas que se le presenten y en su caso, aprobar las leyes y decretos correspondientes.
- ❑ Es bicameral, en cuanto que normalmente requiere de la participación de la Cámara de Diputados y de Senadores en una o más instancias, para completar y perfeccionar el proceso.

Excepción de lo anterior serán los decretos que expidan cada una de las cámaras en ejercicio de las facultades exclusivas establecidas en *el artículo 74* (facultades exclusivas de la Cámara de Diputados) y *76* (facultades exclusivas de la Cámara de Senadores) *de la Constitución*. En estos casos, las etapas y momentos del proceso se constriñen a aquéllos en los que interviene cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, según el caso.

A través del procedimiento legislativo, *lato sensu*, las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión realizan su principal función: legislar para la formación de las leyes que gobiernan la vida institucional de nuestro país.

Por su parte, el procedimiento legislativo en materia presupuestaria es *sui géneris*, destacando dos particularidades:

¹⁹SANDOVAL de Ulloa, José (2009). *Prontuario de los Términos, Prácticas y Procedimientos más Usados en el Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. Versión Resumida. México, DF. Página 28. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/pront/Prontuario.pdf>.

Primero, se ciñe a las características del procedimiento legislativo, *lato sensu*, con la salvedad, observada por el autor arriba citado, que es unicamaral, porque de acuerdo con *el artículo 74, fr. IV de la Constitución*, es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobarlo anualmente, previo examen, discusión, y en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.²⁰

Segundo, contrario al procedimiento legislativo, *lato sensu*, cuyo objetivo es legislar para la formación de leyes; la resolución que se obtiene en materia presupuestaria es un decreto formalmente legislativo, aunque materialmente administrativo.

Es decir, aunque se constriñe estrictamente a los principios constitucionales del procedimiento legislativo, su resolución no es una Ley, es un decreto de carácter administrativo, a través del cual se establecen las reglas para ejercer el gasto público de la Federación.

3.1. La presentación y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El *artículo 74, fr. IV) de la Constitución* establece lo siguiente:

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I al III)...

- 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...

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,... La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre”.²¹

En los párrafos primero y segundo de *la fracción IV del artículo 74 Constitucional* se definen tres características del procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación:

- ❑ La Constitución faculta y obliga al Ejecutivo Federal para que haga llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

²⁰Idem.

²¹*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

- ❑ El procedimiento legislativo en materia presupuestaria comienza el 8 de septiembre del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal; la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos deben estar aprobada por el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados, respectivamente, a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al nuevo ejercicio fiscal.
- ❑ La Cámara de Diputados es la de origen en el procedimiento legislativo en materia presupuestaria; y de conformidad con el *artículo 72, inciso h) de la Constitución*, también es la de origen en la Ley de Ingresos, porque dicho proyecto versa sobre empréstitos, contribuciones e impuestos.

La aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos es responsabilidad del Congreso de la Unión, porque de acuerdo con el *artículo 73 Constitucional, fr. VII*, una de sus facultades exclusivas es imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Adicionalmente, el *artículo 31, fr. IV de la Constitución* establece como obligatoriedad de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, de la Federación, del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, proporcional y equitativamente. Respecto a la aprobación del Presupuesto de Egresos, previamente ya se estableció que, de acuerdo con el *artículo 74 Constitucional, fr. IV*, ésta es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

3.2. La votación para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, se deben reunir dos condiciones:

- ❑ La existencia del *quórum*. Con base en el *artículo 63 Constitucional*, las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.

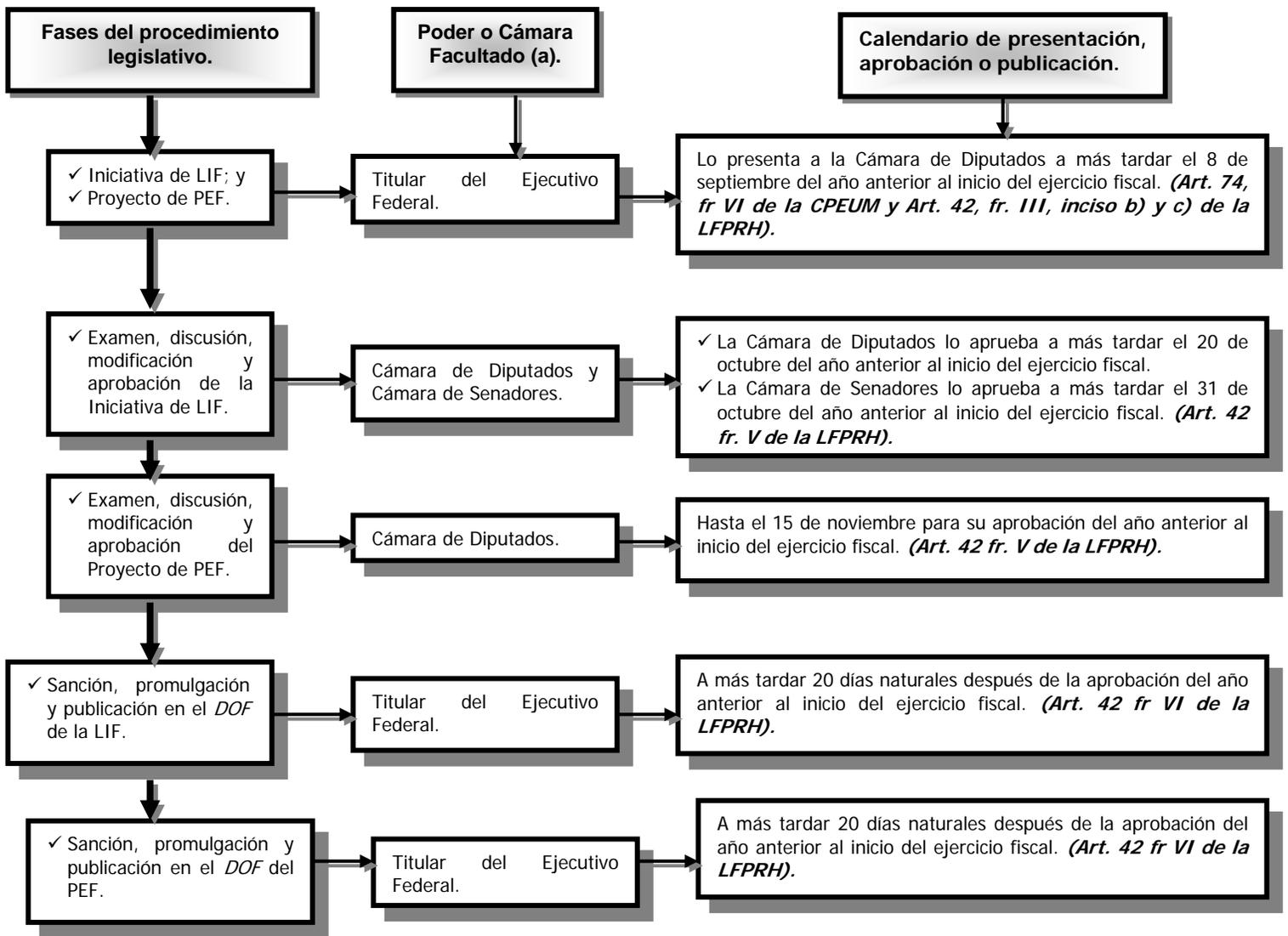
Para el caso de la Cámara de Senadores, es condición necesaria que deben estar reunidos en el salón de sesiones al menos 65 Legisladores para aprobar la Ley de Ingresos y en la Cámara de Diputados 251 legisladores para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

- ❑ La votación requerida. De acuerdo con el *artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, 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 (mayoría calificada).

La aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos está exenta de los casos que requieren mayoría calificada. Por lo tanto, relacionando el contenido de los dos artículos previamente expuestos, concluimos que para aprobar ambas resoluciones; primero es necesario que exista *quórum*, es decir, al menos 65 Senadores y 251 Diputados; posteriormente, que los dictámenes sean avalados por la mayoría absoluta (al menos 50% + 1 de los Senadores y Diputados presentes en el momento de la votación).

El diagrama No. 3. Contiene los actores y el calendario que regula el procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Diagrama No. 3. El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF.



Elaborado en la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)*.

3.3. Las hipótesis relacionadas con la aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.

Con fundamento en los *artículos 39 numerales 2 y 3; 43, numeral 2; 45, numeral 1 y 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, la Comisión de Hacienda y Crédito Público (Comisión de Hacienda) está facultada para emitir el dictamen correspondiente a la Ley de Ingresos, porque, de acuerdo con estos artículos, las comisiones ordinarias dictaminarán asuntos cuyas materias correspondan a su ramo equivalente de la Administración Pública Federal.

En este caso, los asuntos que a la Comisión de Hacienda le corresponde dictaminar son los relacionados con su ramo equivalente en la Administración Pública Federal, es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Como la Ley de Ingresos es materia de esta Secretaría, entonces, le corresponde dictaminarla a la Comisión de Hacienda.

De esta manera, cuando la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibe el paquete económico, turna la iniciativa de Ley de Ingresos a la Comisión de Hacienda para su aprobación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto de decreto enviado por el Ejecutivo Federal.

Una vez que la Comisión de Hacienda aprueba el dictamen de la Ley de Ingresos, éste se somete al Pleno de la Cámara de Diputados para su lectura, discusión y votación en lo general y en lo particular.

En la práctica parlamentaria, las diferentes fracciones o los diputados proponen modificaciones al proyecto de decreto presentado por la Comisión de Hacienda. De tal manera que, el Pleno de la Cámara de Diputados primero lo discute, vota y aprueba en lo general y posteriormente en lo particular.

Cuando el proyecto de decreto se aprueba en lo general, implica que casi todos los artículos que integrarán la nueva Ley de Ingresos han sido avalados por el Pleno de la Cámara de Diputados, con excepción de los artículos que se reservan para la discusión en lo particular.

Una vez que se discuten, votan y aprueban o rechazan los artículos reservados, se afirma que el proyecto de decreto de la Ley de Ingresos está aprobado en lo general y en lo particular por la Cámara de Diputados, turnándose al Senado de la República para la aprobación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación de la minuta enviada por la Cámara de Diputados, de conformidad con el *artículo 72 Constitucional, párrafo primero*, puesto que la Ley de Ingresos es un proyecto de decreto, cuya resolución no es exclusiva de alguna de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, por lo tanto, se discute sucesivamente en ambas.

Como ya se estableció, de conformidad con *el artículo 72 Constitucional, inciso H*, la Cámara de Origen para la aprobación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación de la iniciativa de Ley de Ingresos es la de Diputados, porque este proyecto versa sobre empréstitos, contribuciones o impuestos. Como consecuencia del contenido de este último artículo Constitucional, en la Ley de Ingresos, el Senado de la República se erige como Cámara Revisora.

De acuerdo con *el artículo 72 Constitucional, incisos A, D, E y G*, en la interacción entre la Cámara de Diputados (origen) y el Senado de la República (revisora) se podrían presentar hasta siete hipótesis en el procedimiento legislativo para la aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos, sin considerar las posibles observaciones que realice el titular del Ejecutivo Federal.

La hipótesis No. 1, es el mecanismo más directo para aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos, se fundamenta en *el artículo 72 Constitucional, inciso A*, donde se establece que una vez aprobada en la Cámara de Diputados, pasará para su discusión a la Cámara de Senadores. Si ésta la aprobara sin modificaciones, se remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviere observaciones, la publicará.

Las hipótesis No. 2 y 3 se fundamentan en *el artículo 72 Constitucional, inciso D*, establecen lo siguiente:

La hipótesis No. 2 determina que una vez aprobada la iniciativa de Ley de Ingresos en la Cámara de Diputados, pasará para su discusión a la Cámara de Senadores. Si el proyecto fuese desechado en su totalidad por la Revisora, ésta la devolverá a la de Origen. Si examinado de nuevo por la de origen lo aprobara nuevamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes y en los términos en que lo hizo por primera vez, la devolverá a la Cámara que lo desechó (la Revisora), la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su publicación.

La hipótesis No. 3 prácticamente sigue este procedimiento, con excepción de la conclusión: determina que una vez aprobada la iniciativa de Ley de Ingresos en la Cámara de Diputados, pasará para su discusión a la Cámara de Senadores. Si el proyecto fuese desechado en su totalidad por la Revisora, ésta la devolverá a la de Origen. Si examinado de nuevo por la de origen lo aprobara nuevamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes y en los términos en que lo hizo por primera vez, la devolverá a la Revisora, si ésta última reprobare nuevamente el proyecto, no se podrá presentar en el mismo período de sesiones.

Este es un escenario, en donde el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados tienen un proyecto de Ley de Ingresos convergente, sin embargo, la Cámara de Senadores tiene su propio proyecto, el cual es totalmente divergente al anterior. Además, se ubican en una posición radical en donde ninguna de las Cámaras cede y peor aún, son incapaces de imponer su propio proyecto.

Como observaremos posteriormente, existen otras hipótesis que podrían interrumpir el procedimiento legislativo en materia presupuestaria, situación que hace apremiante la inclusión a nivel constitucional de la figura de la tácita reconducción, la cual se analizará detalladamente en los párrafos posteriores, y que permitiría la instrumentación de un programa fiscal alterno, en caso de que los actores que intervienen en este procedimiento legislativo no construyan los consensos necesarios para aprobar la Ley de Ingresos y/o el Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos establecidos en *la Constitución y en la LFPRH*.

Las hipótesis No. 4, 5 y 6 se fundamentan en *el artículo 72 Constitucional, inciso E*. Específicamente, la hipótesis 4 es la que se presenta con mayor frecuencia en la práctica parlamentaria.

La hipótesis No. 4 establece que una vez aprobada la iniciativa de Ley de Ingresos en la Cámara de Diputados, pasará para su discusión a la de Senadores. Si este proyecto de ley fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la Revisora, la nueva discusión en la de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la de Origen, pasará todo el proyecto al Ejecutivo Federal para su publicación.

La hipótesis No. 5 establece que una vez aprobada la iniciativa de Ley de Ingresos en la Cámara de Diputados, pasará para su discusión a la de Senadores. Si este proyecto de ley fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la Revisora, la nueva discusión en la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la de Origen, volverá a la Revisora para que tome en consideración las razones de la de Origen, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión estas adiciones o reformas, el proyecto de Ley de Ingresos, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, pasará al Ejecutivo para su publicación.

La hipótesis No. 6 establece que una vez aprobada la iniciativa de la Ley de Ingresos en la Cámara de Diputados, pasará para su discusión a la de Senadores. Si este proyecto fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la Revisora, la nueva discusión en la de Origen versará únicamente sobre lo desechado, reformado o adicionado, sin poder alterarse los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de Origen, volverá a la Revisora para que tome en consideración las razones de la de Origen.

Si la 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 de Ingresos sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Existen sutiles diferencias en las hipótesis No. 4, 5 y 6 las cuales se originarían por una o más divergencias que podrían tener la Cámara Revisora sobre el proyecto aprobado por la Cámara de Origen.

En la hipótesis No. 4, la Cámara Revisora divergiría de la Cámara de Origen, al desechar en parte, modificando, o adicionando el proyecto aprobado por esta última. Sin embargo, se pondrían de acuerdo en estas divergencias, continuando con el procedimiento legislativo, enviando el proyecto completo al Ejecutivo Federal para su publicación.

En la hipótesis No. 5, la Cámara Revisora divergiría de la Cámara de Origen, al desechar en parte, modificando, o adicionando el proyecto aprobado por esta última. Ambas Cámaras no se pondrían de acuerdo en las partes desechadas, modificadas, o adicionadas del proyecto de Ley de Ingresos aprobada por la Cámara de Origen. Sin embargo, acordarían desechar la parte divergente del proyecto y continuar con el procedimiento legislativo, enviando únicamente al Ejecutivo Federal, para su publicación, la parte del proyecto donde sí convergieron.

En la hipótesis No. 6, la Cámara Revisora diverge de la Cámara de Origen, al desechar en parte, modificando, o adicionando el proyecto aprobado por esta última. Ambas Cámaras no se pondrían de acuerdo en las partes desechadas, modificadas o adicionadas del proyecto de Ley de Ingresos aprobada por la Cámara de Origen. Sin embargo, insistirían en mantener sus posturas y no acordarían desechar la parte divergente del proyecto, como consecuencia, el procedimiento legislativo se interrumpiría, reservándose para el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, expedir la ley o decreto sólo con los artículos aprobados. Un escenario como este requeriría de la figura de la reconducción presupuestaria.

La hipótesis No. 7 se fundamenta en el *artículo 72 Constitucional, inciso G*, muestra el caso donde la iniciativa de Ley de Ingresos presentada por el Ejecutivo Federal es totalmente divergente al de la Cámara de Diputados, el cual lo rechaza en su totalidad. Ante un escenario como éste, se requeriría de la figura de la reconducción presupuestaria.

Es importante especificar que en la aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos, estas hipótesis pueden ocurrir únicamente en la interacción entre la Cámara de Origen y la Revisora.

Sin embargo, el titular del Ejecutivo Federal tiene también el poder de realizar observaciones (vetar) las resoluciones del Congreso de la Unión. El veto presidencial está regulado en *el artículo 72 Constitucional, inciso B*, donde se establece que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de los 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.

Esto significa que una vez que ambas Cámaras acordaron los términos de la Ley de Ingresos, el proyecto se tiene que someter a la consideración del Ejecutivo Federal, y si éste le hace observaciones, se plantean dos hipótesis adicionales:

La primera está regulada en *el artículo 72 Constitucional, inciso C*, donde se establece que para superar el veto presidencial, es decir, para que el Congreso de la Unión rechace las observaciones realizadas por el titular del Ejecutivo Federal a la Ley de Ingresos, es necesario que ambas Cámaras reúnan las 2/3 partes del número total de votos.

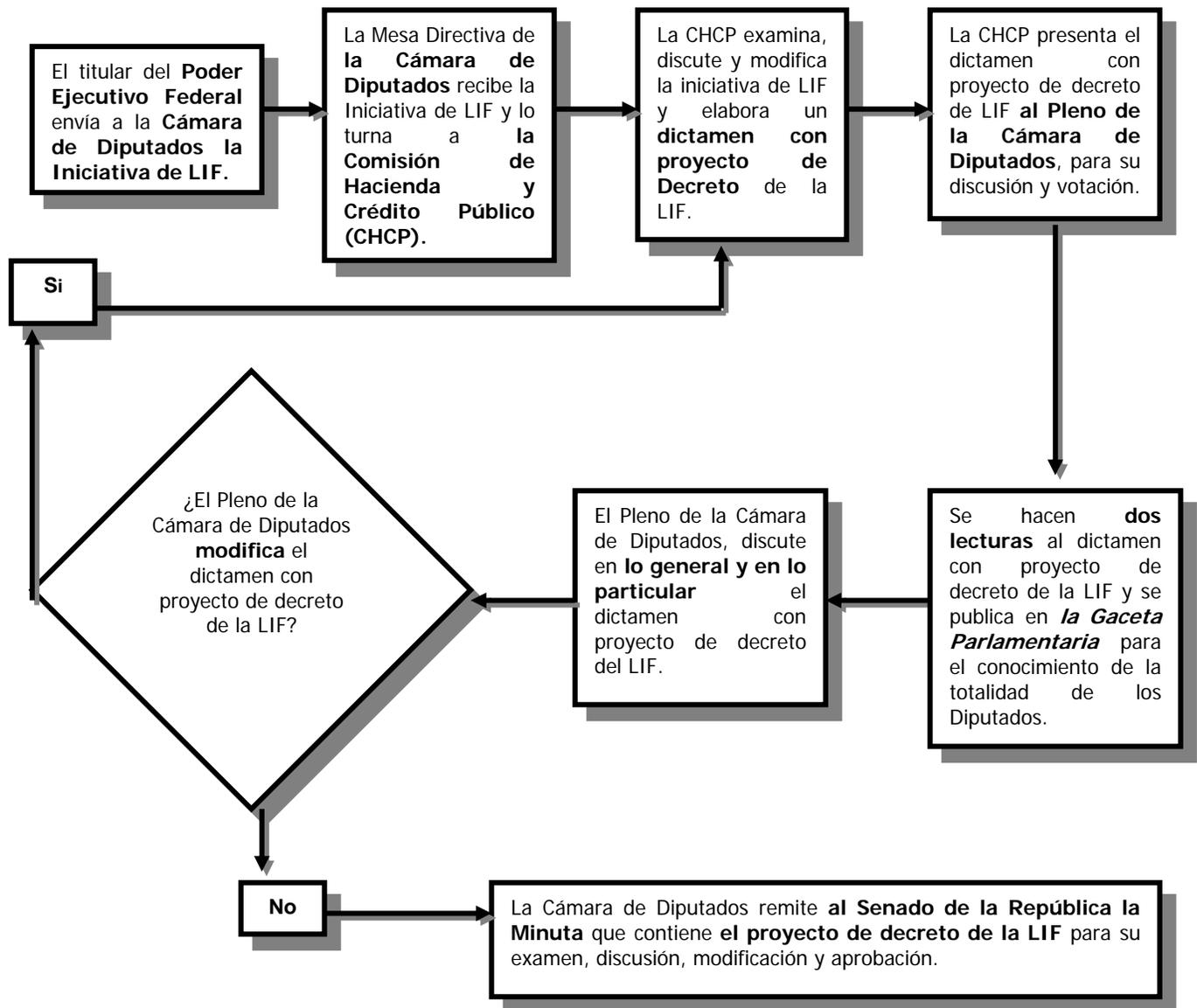
La segunda hipótesis, se sustenta en el *párrafo primero en relación con el inciso A de artículo 72 Constitucional*. En este escenario, el Congreso de la Unión acepta discutir las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal. Así, la Cámara de Origen podría avalar estas observaciones con la mayoría absoluta y remitirla a la Revisora para que la apruebe con la mayoría absoluta. Una vez aprobada las observaciones del Ejecutivo Federal por ambas Cámaras, se turnaría al Ejecutivo Federal para su publicación.

En la práctica parlamentaria existe una combinación de las dos hipótesis anteriores, puesto que, el Congreso de la Unión con las 2/3 partes de los miembros de sus respectivas Cámaras podría superar el veto del Ejecutivo Federal y con las mayorías absolutas de los miembros de sus respectivas Cámaras podría aceptar las modificaciones del resto de los artículos observados.

Finalmente, es importante precisar que las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión tienen que aprobar o rechazar los artículos en los términos que el Ejecutivo Federal los observe, sin modificar sus respectivos contenidos.

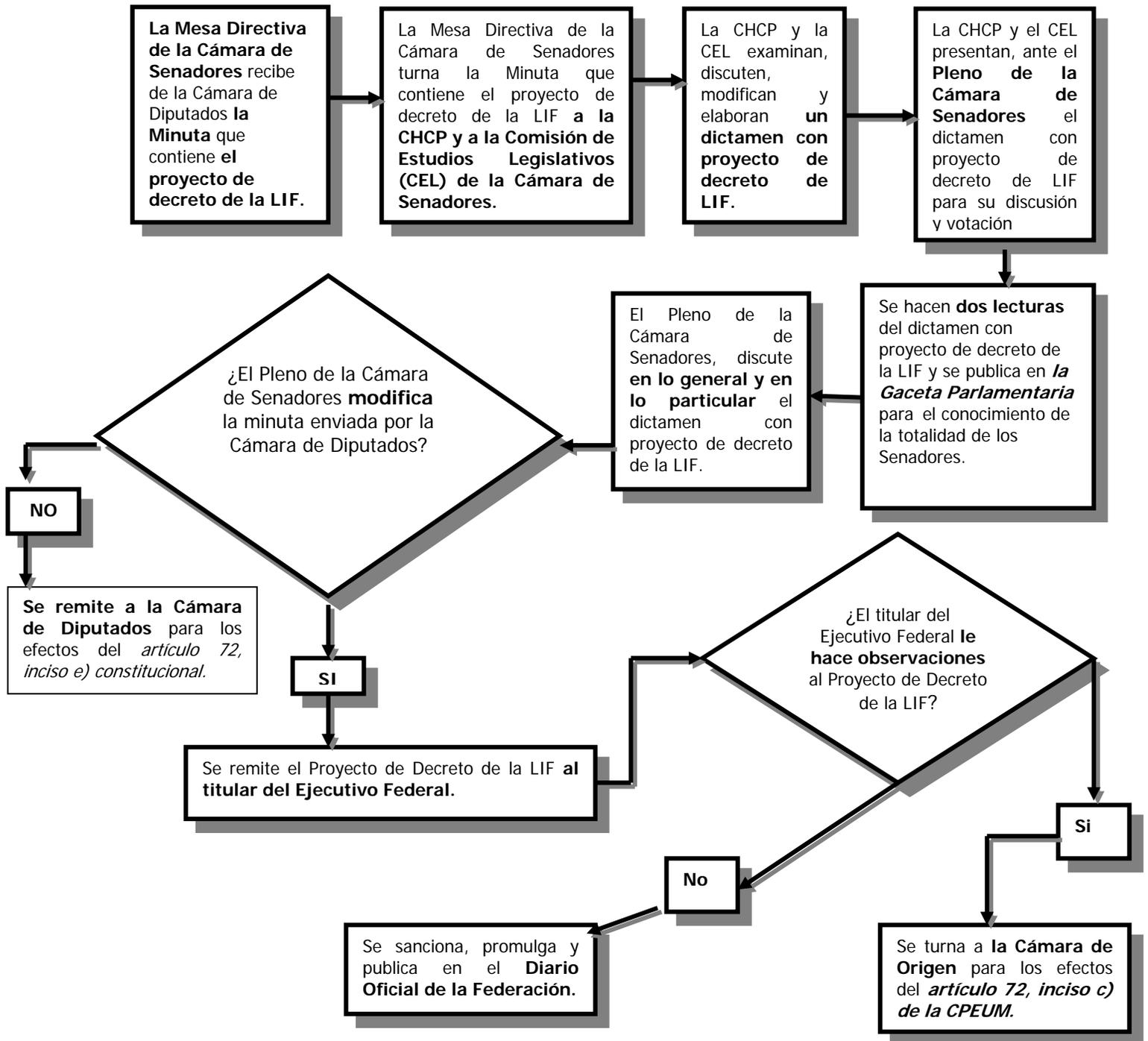
Los diagramas No. 4 y 5. Sintetizan el procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos aprobado sucesivamente en la Cámara de Diputados y Senadores.

Diagrama No. 4. Procedimiento Legislativo para la aprobación de la LIF en la Cámara de Diputados.



Elaborado en la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Gaceta Parlamentaria.

Diagrama No. 5. Procedimiento Legislativo para la aprobación de la LIF en la Cámara de Senadores.



Elaborado en la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Gaceta Parlamentaria.

3.4. Las hipótesis relacionadas con la aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por su parte, *los artículos 80, 81, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, facultan a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (Comisión de Presupuesto) de la Cámara de Diputados para dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La ruta para aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos es más sencilla que la iniciativa de Ley de Ingresos, porque esta tarea es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, tal como se establece en el *artículo 74, fr. IV de la Constitución*.

Si el Pleno de la Cámara de Diputados aprueba el proyecto de Presupuesto de Egresos en los términos que lo turnó la Comisión de Presupuesto, entonces se remite al Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en *el Diario Oficial de la Federación*.

En la práctica parlamentaria, los grupos representados en la Cámara de Diputados o los mismos legisladores proponen modificaciones a este proyecto de decreto presentado por esta Comisión, de tal manera que, el Pleno primero lo discute, vota y aprueba en lo general. Posteriormente se discuten, votan y se aprueban o rechazan cada uno de los artículos reservados. Cuando se concluye esta etapa, el proyecto de Presupuesto de Egresos está aprobado en lo general y en lo particular.

Una vez aprobado el proyecto de Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, se turna al titular del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, *la Constitución* no faculta expresamente a este último para hacerle observaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos, situación que requiere una definición expresa, dada la existencia de la siguiente antinomia constitucional en esta materia:

Por una parte, con base en *el artículo 74, fr. IV Constitucional*, se puede afirmar que el Ejecutivo Federal no tiene poder de veto en materia presupuestaria, porque su aprobación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, quien además puede hacerle todas las modificaciones que considere pertinentes. Por otra parte, *el artículo 72 constitucional, inciso j)* establece que 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.

Este último artículo constitucional dispone que únicamente en dos casos el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las dos Cámaras: cuando alguna de las Cámaras ejerzan funciones de colegio electoral (*artículo 84 constitucional*) o de jurado de sentencia (*artículo 76 constitucional, fr. VII*); y cuando la Cámara de Diputados acuse ante el Senado de la República juicio político (*artículo 108 constitucional*).

En este sentido, afirmó Alfredo del Valle, se deduce que el resto de las resoluciones de las Cámaras sí podrán ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo, incluido el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es una resolución exclusiva de la Cámara de Diputados.²²

Dicha antinomia se presenta porque, de conformidad con *el artículo 74, fr IV Constitucional*, la aprobación del Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, como consecuencia, el Ejecutivo Federal no podría hacerle observaciones. Sin embargo, *el artículo 72 Constitucional, inciso j)* establece que el Ejecutivo Federal puede observar todas las resoluciones del Congreso o de algunas de sus Cámaras, con las excepciones señaladas, y el proyecto de Presupuesto de Egresos es una resolución de la Cámara de Diputados, como consecuencia, tendría que estar sujeta a las observaciones del Ejecutivo Federal.

De acuerdo con *el artículo 74, fr. IV* e interpretando el contenido del *artículo 72 Constitucional*, en la interacción entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal en el procedimiento legislativo para aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos, se pueden presentar hasta cuatro hipótesis, incluyendo las posibles observaciones que realice el titular del Ejecutivo Federal.

La hipótesis No. 1, es el mecanismo más directo para aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos, se fundamenta en la interpretación *del artículo 72 Constitucional, inciso A*, donde se establece que una vez aprobado en la Cámara de Diputados, pasará para su publicación al Ejecutivo Federal, quién, si no tuviera observaciones, lo publicará inmediatamente.

Las hipótesis No. 2 se fundamenta en la interpretación *del artículo 72 Constitucional, incisos A y C*, a través del cual se regula el mecanismo para superar el veto: establece que una vez aprobado el decreto de Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados, pasará al Ejecutivo Federal. Si el proyecto fuese vetado en su totalidad o en parte por éste, lo devolverá a la Cámara de Diputados. Ésta puede superar las observaciones (rechazar el veto) con las 2/3 partes del número total de votos, posteriormente, la enviará al Ejecutivo Federal para su publicación.

La hipótesis No. 3 se fundamenta en el *inciso A y la interpretación a contrario sensu del inciso C del artículo 72 Constitucional*, en lo referente a la superación de las observaciones hechas por el titular del Ejecutivo Federal al proyecto de Presupuesto de Egresos; y con *el artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en lo referente a la votación requerida por la Cámara de Diputados para aprobarlo.

²²DEL VALLE Espinosa, Alfredo (2000). *Derecho Procesal Legislativo*. Diplomado en Derecho Parlamentario. Módulo VII. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México, DF.

En esta hipótesis se determina el criterio para aceptar el veto del Ejecutivo Federal (el *artículo 72 Constitucional, inciso C*, es en el sentido de superarlo), estableciéndose que una vez aprobado el decreto del Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados, pasará al Ejecutivo Federal. Si el proyecto de decreto fuese vetado en su totalidad o en parte por éste, lo devolverá a la Cámara de Diputados con las observaciones realizadas. Ésta puede aceptarlas con la mayoría absoluta, posteriormente las remitirá nuevamente al Ejecutivo Federal para su publicación.

La hipótesis No. 4 se fundamenta en el *artículo 72 Constitucional, inciso G*, muestra el caso donde el proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo Federal es totalmente divergente al de la Cámara de Diputados, el cual lo rechaza en su totalidad, requiriéndose la figura de la reconducción presupuestaria.

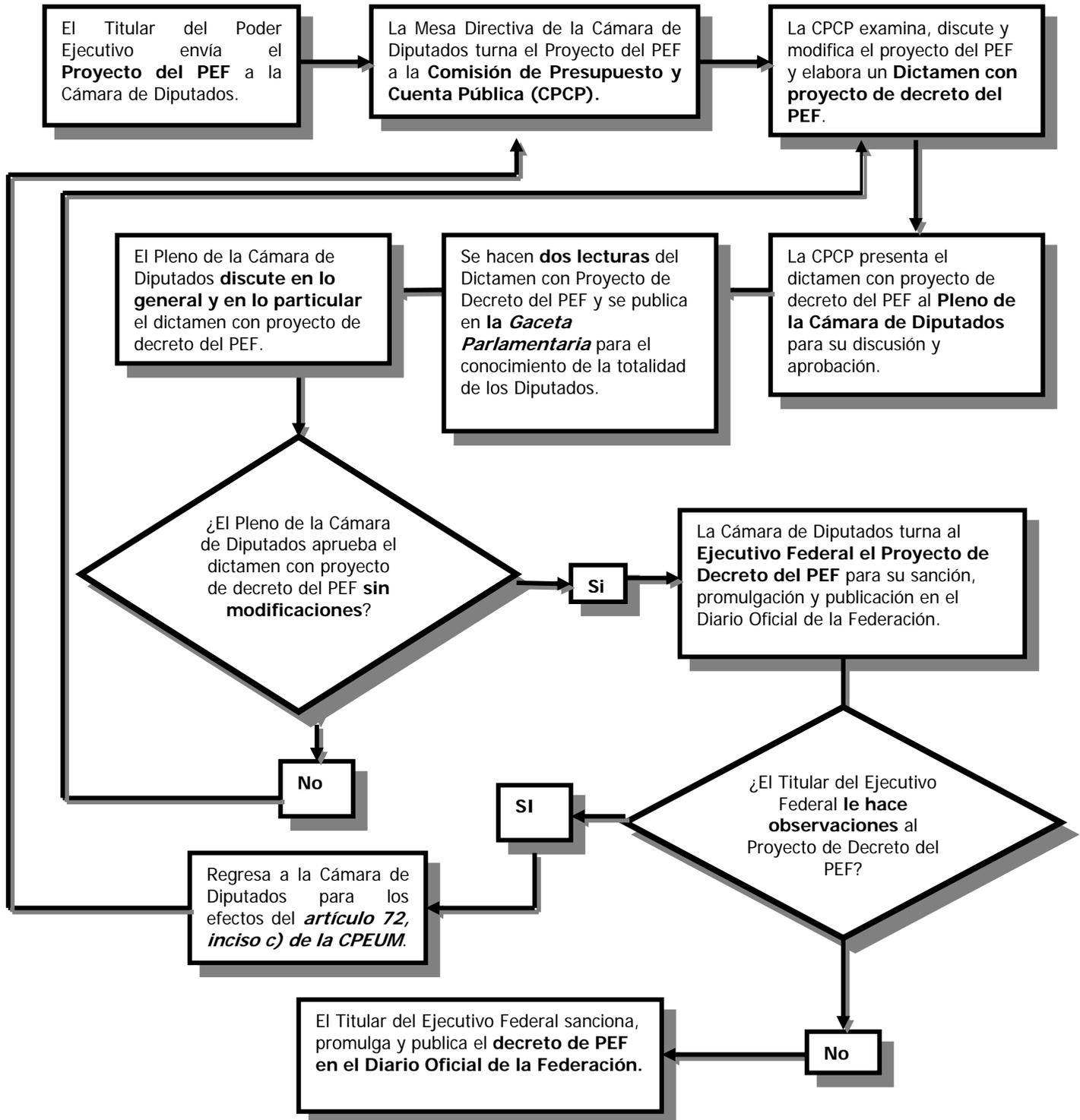
Los procedimientos legislativos en materia de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación concluyen cuando se aprueban en ambas Cámaras del Congreso de la Unión o en la Cámara de Diputados, respectivamente; y no fueron observados por el titular del Ejecutivo Federal o dichas observaciones fueron superadas o aceptadas por ambas Cámaras que conforman el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados, respectivamente, cubiertas estas fases del procedimiento, de acuerdo con el *artículo 42 de la LFPRH*, estas resoluciones se deben publicar 20 días naturales posteriores a sus respectivas aprobaciones.

El diagrama No. 6. Muestra el procedimiento seguido en la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.5. La síntesis de la fase administrativa y legislativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

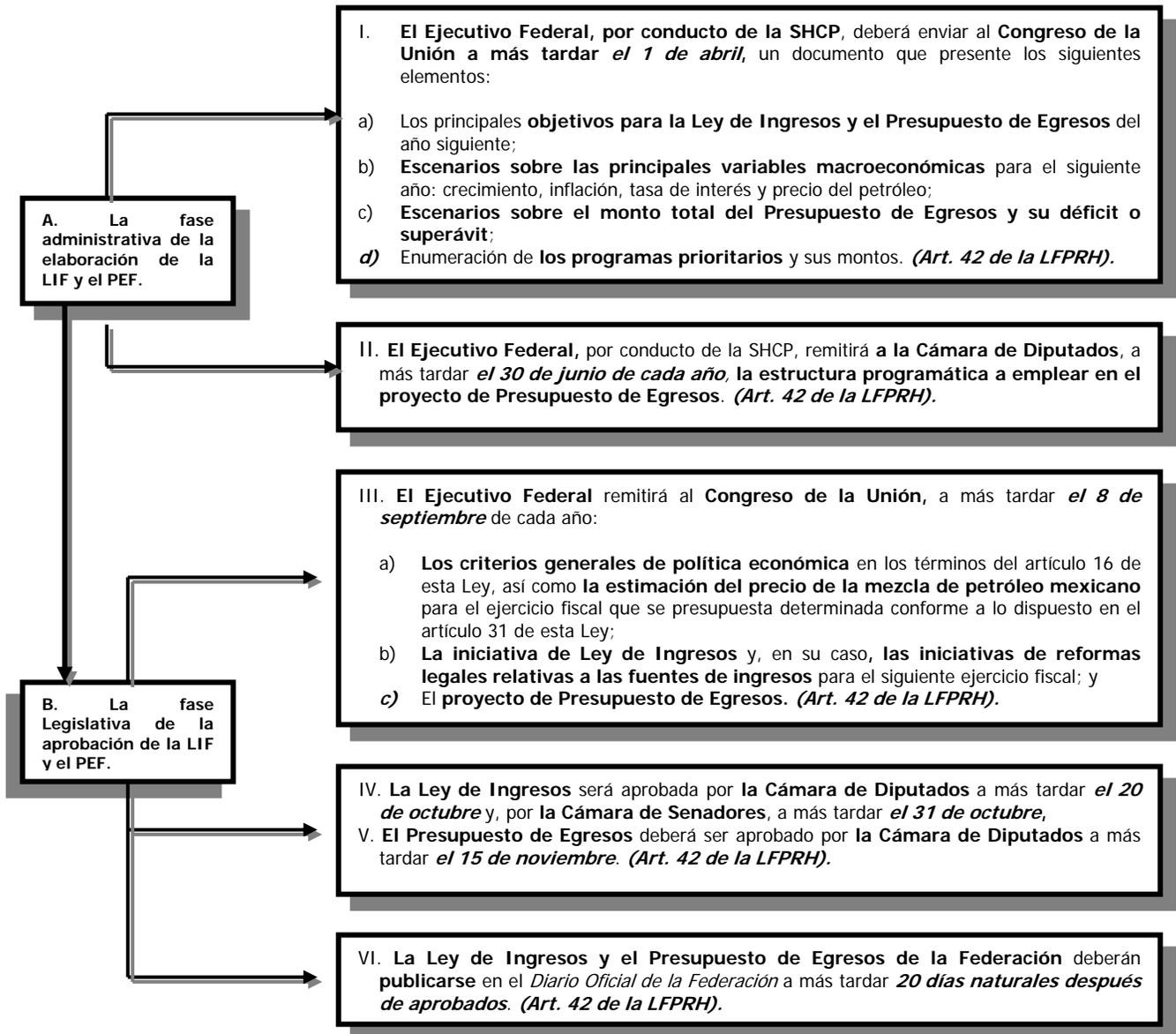
Tomando como base el calendario contenido en el *artículo 74, fr. IV de la Constitución y el artículo 42 de la LFPRH*, el diagrama No. 7 sintetiza los actores que participan en la aprobación del procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Diagrama No. 6. Procedimiento Legislativo para aprobar el PEF.



Elaborado en la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Gaceta Parlamentaria.

Diagrama No. 7. Actores y el calendario que rige el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF (Incluye la fase administrativa y legislativa de este procedimiento).



Elaborado en la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del artículo 42 de *la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.

4. El procedimiento legislativo en materia presupuestaria en el marco de los gobiernos sin mayoría.

Durante los siglos XX y XXI, la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal en México ha transitado por dos periodos diametralmente opuestos:

- ❑ Los Gobiernos con Mayorías emanados del partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional), que comprendió una larga etapa de la vida política del país, inició con la elección Presidencial de Emilio Portes Gil (1928) y concluyó en la primera mitad del Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1997), se distinguió por una relación de subordinación del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, debido a los poderes meta constitucionales del Presidente de la República, que además de ser Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, también era el Jefe Máximo del Partido Hegemónico.
- ❑ Los Gobiernos sin Mayorías, inició con la conformación de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión (1997-2000), cuando el partido del Presidente perdió la mayoría de las curules en la Cámara de Diputados, iniciándose una etapa de claras divergencias entre ambos poderes.

Es importante realizar una diferencia entre dos conceptos vinculados intrínsecamente:

Gobiernos Divididos se refiere a la situación en que el titular del Ejecutivo Federal pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro. De manera similar, Gobiernos sin Mayoría alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus cámaras. La composición del Congreso puede variar según el número existente de partidos y las reglas que traducen el número de votos en curules; pero, para hablar de estos dos fenómenos, es condición necesaria que el partido del Presidente no cuente con la mayoría de asientos parlamentarios.²³

Durante el periodo donde prevalecieron los Gobiernos con mayoría, el procedimiento legislativo en materia presupuestaria -como el resto de los instrumentos de políticas públicas que el Ejecutivo Federal sometía al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras- se redujo a un inexistente examen y discusión por parte de los Diputados y Senadores, aprobándolos prácticamente en sus términos.

Durante este largo periodo, el procedimiento legislativo para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación se desahogaba por la vía más simple:

En el primer caso, el Ejecutivo Federal enviaba a la Cámara de Diputados la Ley de Ingresos; ésta la aprobaba sin cambios o con mínimas modificaciones; la Cámara de Senadores avalaba lo aprobado por la Cámara de Origen; el proyecto de ley se remitía al Ejecutivo Federal quién lo publicaba. Para el caso del proyecto de Presupuesto de Egresos, ocurría prácticamente lo mismo.

²³CASAR, María Amparo y Marván, Ignacio (Coord.) (2002), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. CIDE-Taurus. México. DF. Página 9.

Sin embargo, con el arribo de los Gobiernos sin Mayoría, el marco normativo constitucional que rigió el procedimiento legislativo en materia presupuestaria tenía las siguientes limitaciones:

Obsoleto, porque su funcionamiento era ineficaz en un contexto en el que el predominio del partido del presidente había desaparecido, ya no estaba presente la certeza institucional de que el Congreso simplemente ratificaría las iniciativas presidenciales. Impreciso, porque no establecía con claridad qué ocurriría en el caso de que, llegada la fecha en que el nuevo presupuesto entrara en vigor (1º de enero), las iniciativas no hubiesen sido aprobadas (no existía ni existe la figura de la reconducción presupuestaria). Inadecuado, entre otros motivos, porque no preveía incentivos a la negociación y aprobación presupuestal ni mecanismos que destrabaran un eventual no-acuerdo.²⁴

Tomando en consideración éstas y otras limitantes, el Órgano Revisor de la Constitución (el Congreso de la Unión y los Congresos Locales) aprobó una reforma constitucional en julio del 2004 para que el procedimiento legislativo esté acorde a la nueva realidad política-parlamentaria del país. En términos de Casar, este procedimiento legislativo dejó de ser obsoleto, impreciso e inadecuado, impidiendo una parálisis financiera gubernamental, distendiendo la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo Federal, al ampliar los tiempos para la negociación entre ambos actores.

Con la reforma constitucional del año 2004 se corrigieron dos rigideces existentes en el procedimiento legislativo:

- ❑ Se facultó a la Cámara de Diputados para que de manera expresa *modifique* el proyecto de Presupuesto de Egresos. En el texto derogado de la reforma, solamente podía examinarlo, discutirlo y aprobarlo, actualmente, también puede modificarlo, siempre y cuando no trastoque los principios constitucionales ni de la planeación del desarrollo nacional.
- ❑ Se amplió el calendario para la fase de aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos. En el texto derogado, el Ejecutivo Federal tenía hasta el 15 de noviembre para hacerlo llegar a la Cámara de Diputados, no se establecía un término constitucional para su aprobación, aunque la fecha límite se podía extender hasta el 31 de diciembre del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal. La Cámara de Diputados contaba entre 30 y 46 días para la aprobación de este proyecto.

²⁴CASAR, María Amparo (2001). *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*. Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford. México, DF. Página 2.

Con el texto vigente, el Ejecutivo Federal está mandatado para enviar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal. Ésta tendrá como término para su aprobación hasta el 15 de noviembre. Con esta reforma, se cuenta con 68 días para aprobarlo.

La reforma constitucional en materia presupuestaria del 2004 desincentivo cualquier crisis financiera-institucional entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados por la falta de aprobación del presupuesto. En particular, la ampliación del calendario que rige su procedimiento legislativo mejoró los escenarios de negociación entre los actores que mantienen algún interés económico en materia presupuestaria.

5. Las rigideces que aún persisten en el procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, estas reformas no corrigieron al menos cuatro rigideces que aún persisten en el procedimiento legislativo en materia presupuestaria.

5.1. La facultad expresa para que el Ejecutivo Federal observe o no el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como ya se expuso en párrafos anteriores, existe una antinomia constitucional en materia del poder de veto presidencial al proyecto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados y que llevó a una confrontación institucional para el ejercicio fiscal 2005 entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal.²⁵

El 17 de mayo de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió *la Controversia Constitucional 109/2004*. Después de revisar los posicionamientos de la Cámara de Diputados (la parte demandada) y del Ejecutivo Federal (el actor), resolvió que el titular del Ejecutivo Federal sí tiene facultad para vetar el presupuesto.²⁶

Sin embargo, como únicamente se cuenta con una tesis jurisprudencial en este sentido, es necesario que el Congreso de la Unión reforme *la Constitución* para determinar expresamente si el Ejecutivo Federal puede o no realizar observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

²⁵En las páginas 26 y 27 de este artículo se expone la antinomia constitucional en materia de facultad de que el titular del Ejecutivo Federal pueda vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

²⁶Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia Constitucional 109/2004 relacionado con la facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación*. Oficio No. 2193, Subsecretaría General de Acuerdos. 27 de mayo de 2005.

En las iniciativas de reforma política presentadas por el Ejecutivo Federal; los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia y el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados; se encuentran sus respectivas propuestas que impactarían al *artículo 74 y 75 Constitucional*, adicionando la figura del poder de observar el decreto de Presupuesto de Egresos por parte del Ejecutivo Federal.

En la iniciativa de reforma política presentada por el Ejecutivo Federal al Senado de la República,²⁷ se propone adicionar tres párrafos al *artículo 74, fr. IV Constitucional* para regular expresamente esta figura, en los siguientes términos:

- El Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, en un plazo de diez días hábiles. Si el Ejecutivo no tuviera observaciones, lo promulgará y publicará.
- El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, en un plazo de diez días hábiles; si fuese confirmado por dos terceras partes del número total de votos, el Proyecto será decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación y publicación.
- En caso de no alcanzarse dicha mayoría, o transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se hubiere efectuado la votación respectiva, el proyecto será decreto respecto de todos los artículos, apartados, fracciones, incisos, párrafos y anexos que no hubieren sido observados por el Ejecutivo Federal, y volverá a éste para su promulgación y publicación. Si el proyecto fue observado por el Ejecutivo en su totalidad, sin que se superaran dichas observaciones en el plazo antes previsto, continuará en vigor el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente, hasta en tanto no se expida el nuevo Presupuesto.

En la iniciativa de reforma política presentada por los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia,²⁸ se realiza la siguiente propuesta:

- Aprobado el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se enviará al Ejecutivo para que en el término de diez días hábiles manifieste sus observaciones. Si se notificara la conformidad o si transcurriera ese lapso sin comunicación del Ejecutivo, el Decreto será publicado en los siguientes cinco días hábiles.

²⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentado por el Ejecutivo Federal. Gaceta Parlamentaria No. 71 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, DF. Martes, 15 de diciembre de 2009. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf

²⁸ Del Sen. Arturo Núñez Jiménez, a nombre de Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso, la que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria No. 85 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, DF. Jueves, 18 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2193&lq=61>

Si el Ejecutivo hiciera observaciones al Decreto de Presupuesto, será devuelto a la Cámara para ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por la mayoría de los presentes volverá al Ejecutivo para su publicación en los siguientes cinco días hábiles. De no cumplirse estas disposiciones en el plazo señalado, el Presidente de la Cámara de Diputados ordenará su inmediata publicación.

Si al inicio del ejercicio fiscal no se hubiera promulgado el Decreto de Presupuesto, mantendrá su vigencia el correspondiente al año inmediato anterior hasta que se expida el nuevo Decreto.

En la iniciativa de reforma política presentada por Grupo Parlamentario del PRI de la Cámara de Diputados,²⁹ se propone reformar el *artículo 75 Constitucional* para regular expresamente esta figura, en los siguientes términos:

- ❑ En la discusión y votación del dictamen de la iniciativa o minuta con proyecto de decreto de la Ley de Ingresos de la Federación, así como de la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación, se seguirá lo dispuesto en el artículo 72 de esta Constitución para el proceso legislativo, con excepción de las previsiones siguientes:
- ❑ El Ejecutivo Federal podrá formular observaciones sobre la Ley de Ingresos de la Federación que apruebe el Congreso o sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación que apruebe la Cámara de Diputados. Esas observaciones derivadas del proceso presupuestario deberán formularse dentro de los diez días naturales siguientes a su recepción, debiéndose expresar por escrito las razones que se estimen pertinentes. Las Cámaras del Congreso actuando sucesivamente a partir de la de su origen y la Cámara de Diputados, en caso del Presupuesto de Egresos, examinarán y discutirán nuevamente el proyecto dentro de los siguientes diez días naturales. El Ejecutivo podrá nombrar un representante para que asista a las deliberaciones parlamentarias y exprese los razonamientos de éste sobre las resoluciones que serán objeto de votación.
- ❑ Si en las Cámaras del Congreso y en la Cámara de Diputados se confirman por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes los términos de la Ley de Ingresos o del Presupuesto de Egresos de la Federación materia de observaciones del Ejecutivo, se le remitirán a éste para su promulgación y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- ❑ En todo caso, la formulación y desahogo de las observaciones del Ejecutivo sobre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, se harán dentro del plazo que establece esta Constitución para la vigencia del año fiscal anterior al previsto para la entrada en vigor de estos ordenamientos.

²⁹ *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, suscrita por los diputados Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI. En Gaceta Parlamentaria, año XIII, número 2976-VI, jueves 25 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.gacetaparlamentaria.gob.mx>

Las iniciativas del Ejecutivo Federal y de los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia, coinciden en que el Ejecutivo Federal presentaría las observaciones, en caso de que existieran, en un plazo de diez días hábiles posteriores a la aprobación del decreto. La Iniciativa del PRI de la Cámara de Diputados propone que éstas se presenten dentro de los diez días naturales posteriores a la aprobación del decreto por parte de la Cámara de Diputados.

En el proyecto del Ejecutivo Federal, se propone el veto parcial o total; la Cámara de Diputados tendría un plazo de diez días hábiles para discutir las observaciones del Ejecutivo; podría superarlas con las dos terceras partes del número total de votos; en caso de que la Cámara de Diputados no reuniera esta última mayoría o no superara las observaciones en el plazo previsto, el proyecto sería decreto en todas las partes que no fueron observadas; finalmente, si el proyecto fuera rechazado en su totalidad por el Ejecutivo Federal y sus observaciones no fueran superadas por la Cámara de Diputados, se daría paso a la reconducción presupuestaria.

La iniciativa de los Grupos Parlamentarios de centro-izquierda (PRD-PT y Convergencia) tiene las siguientes características: si el proyecto de decreto del presupuesto no tuviera observaciones, el Ejecutivo Federal lo publicaría en los cinco días hábiles siguientes; la Cámara de Diputados podría superar las observaciones con la mayoría de los presentes; el Ejecutivo Federal tendría un plazo de cinco días hábiles para publicar el decreto después de que la Cámara de Diputados haya superado sus observaciones; incluiría un mecanismo para superar “el veto de bolsillo”, facultando al Presidente de la Cámara de Diputados para publicar el decreto en caso de que el Ejecutivo Federal no lo hiciera en los cinco días hábiles posteriores a la culminación del procedimiento legislativo; si no se aprueba el presupuesto antes del inicio del ejercicio fiscal se daría paso a la reconducción presupuestaria.

En la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI de la Cámara de Diputados, el presupuesto dejaría de ser un proyecto de decreto, pasaría a ser una iniciativa, que, sin embargo, su resolución seguiría siendo exclusiva de la Cámara de Diputados; las Cámaras del Congreso (para el caso de la Ley de Ingresos) y la Cámara de Diputados (para el Presupuesto de Egresos) tendrían un plazo de diez días naturales para discutir las observaciones del Ejecutivo; ambas Cámaras podrían superar estas observaciones con las dos terceras partes del número de legisladores presentes; finalmente, si al concluir el ejercicio fiscal no se han aprobado ambas iniciativas, se daría paso a la reconducción presupuestaria.

5.2. La reconducción presupuestaria.

Con los Gobiernos sin mayoría se abre la posibilidad que el presupuesto no esté aprobado en el término que establece *la Constitución*, escenario que se podría exacerbar, si se faculta expresamente al Ejecutivo Federal para que realice observaciones al Presupuesto de Egresos, porque el procedimiento legislativo en esta materia se podría extender.

Frente a un escenario extremo de falta de consensos para la aprobación del presupuesto, no contamos con la reconducción presupuestaria, figura jurídica alternativa que podría autorizar al Ejecutivo Federal para instrumentar su programa fiscal propuesto al Congreso de la Unión o prorrogar el paquete económico vigente hasta que el Congreso de la Unión apruebe la nueva Ley de Ingresos y la Cámara de Diputados el nuevo Presupuesto de Egresos.

En el hipotético escenario que el programa fiscal no se apruebe en los términos constitucionales, el texto vigente mandata que, de conformidad con *el artículo 126 Constitucional*, no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. La excepción de este artículo se encuentra en *el 75 Constitucional* que establece que 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...

De una lectura conjunta de ambos artículos constitucionales, se concluye que si la Cámara de Diputados no aprueba el Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo Federal no tendría la autorización de este órgano legislativo para ejercer el gasto, porque no podría hacer ningún pago, con excepción de los señalados por *el artículo 75 constitucional*, que está relacionado con los sueldos de los trabajadores al servicio del Estado. La imposibilidad del Ejecutivo Federal para ejercer el gasto vendría acompañada de una parálisis gubernamental.

En el análisis de la interacción entre la Cámara de Origen y la Revisora para la aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos, las hipótesis 3, 6 y 7 interrumpen el procedimiento legislativo, lo que significa que la falta de consenso entre las dos Cámaras o entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, traería como consecuencia la no aprobación de esta iniciativa. Para el caso del proyecto de Presupuesto de Egresos, la hipótesis 4 impide concluir su procedimiento legislativo. Si este escenario se presenta, la reconducción presupuestaria sería un mecanismo alternativo que podría impedir una crisis en las finanzas públicas del país.

En las iniciativas de reforma política presentadas por el Ejecutivo Federal; por el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República; por los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia; y por el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, se encuentran sus respectivas propuestas de reconducción presupuestaria para México, que impactarían al *artículo 74 Constitucional*, en los siguientes términos:

- ❑ En la propuesta del Ejecutivo Federal,³⁰ se prorrogaría el presupuesto de egresos vigente, hasta en tanto no se expida el nuevo presupuesto. En caso de que para el último día del mes de febrero del año que corresponda no se hubiere aprobado y expedido el nuevo Presupuesto, se considerará prorrogada la vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federación en vigor por todo el año de calendario de que se trate. En ambos casos, se harán los ajustes que se requieran atendiendo a las necesidades del ejercicio fiscal que corresponda, en los términos que disponga la ley.
- ❑ En la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República,³¹ se establece que cuando la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos o ambos documentos no sean aprobados en los tiempos previstos y alcanzado el primer día del siguiente ejercicio fiscal, seguirán vigentes los del año anterior hasta que se aprueben los del ejercicio correspondiente, en los términos que disponga la ley.
- ❑ En el proyecto de reforma política del PRD, PT y Convergencia,³² se establece que si al inicio del ejercicio fiscal no se hubiera promulgado el Decreto de Presupuesto, mantendrá su vigencia el correspondiente al año inmediato anterior hasta que se expida el nuevo Decreto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo su responsabilidad, realizará única y exclusivamente los ajustes derivados del cumplimiento de compromisos internacionales, del índice inflacionario y otros que sean justificados, previa información a la Cámara de Diputados.
- ❑ En la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados³³ se establece que si al concluir el ejercicio fiscal, no se han aprobado la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación, se aplicarán las disposiciones previstas en los respectivos ordenamientos vigentes del ejercicio fiscal que concluye, únicamente respecto de los gastos que la ley señale como obligatorios.

Si el Congreso de la Unión aprobara uno de estos proyectos para adicionar la figura de la reconducción presupuestaria, entonces, un primer impacto sería que el término constitucional vigente para concluir este procedimiento legislativo perdería relevancia (15 de noviembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal).

Si el Presupuesto de Egresos no está publicado en el término constitucional vigente, en la iniciativa del Ejecutivo Federal, existen tres fechas claves para concluir este procedimiento legislativo:

³⁰ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 15 de diciembre de 2009.

³¹ Del Senador Manlio Fabio Beltrones en nombre del Grupo Parlamentario del PRI con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria No. 88 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, DF. Martes, 23 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2230&lg=61>

³² Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de febrero de 2010.

³³ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de marzo de 2010.

Hasta el 31 de diciembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal, para impedir prorrogar temporalmente el programa fiscal que recién estaría concluyendo; antes del último día de febrero para que durante el nuevo ejercicio fiscal se instrumenten dos presupuestos: entre enero y febrero estaría en vigor el que recién concluiría y a partir de marzo el recién aprobado; por último, si no se aprueba el proyecto presentado por el Ejecutivo Federal el último día de febrero, se prorrogaría de manera definitiva el Presupuesto de Egresos del año anterior.

En las respectivas iniciativas de los Grupos Parlamentarios del PRI en la Cámara de Diputados y Senadores y la presentada por los partidos de centro-izquierda, existe una indefinición que podría abrir una laguna jurídica: si el procedimiento legislativo en materia presupuestaria no se concluye el 15 de noviembre, no proponen un nuevo término constitucional para que éste llegue a su fin.

En la propuesta de los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia se deduce que en cualquier mes del nuevo ejercicio fiscal se podría aprobar el programa fiscal, las vicisitudes se solventarían facultando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que realice los ajustes derivados del cumplimiento de los compromisos internacionales, del índice inflacionario y otros que sean justificados.

De esta manera, todos los proyectos analizados en materia de reconducción presupuestaria difieren del presentado por el Ejecutivo Federal en el siguiente aspecto: en este último sí se establecería el término constitucional definitivo para aprobar el nuevo programa fiscal, proponiendo que sea el último día de febrero del año posterior a la presentación del paquete económico.

5.3. El calendario para la aprobación del paquete económico cuando el titular del Ejecutivo Federal inicia su encargo.

La aprobación del paquete presupuestario cuando inicia su encargo el titular del Ejecutivo Federal está regulado en *el artículo 74, fr. IV Constitucional*. En este año en particular, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

De este texto constitucional se desprenden las siguientes observaciones:

- No establece un término para la aprobación, aunque, de conformidad con *el artículo 66 Constitucional*, tácitamente se deduce que la Cámara de Diputados cuenta hasta el 31 de diciembre.
- Queda a discreción del titular del Ejecutivo Federal entrante enviar el paquete económico a la Cámara de Diputados antes del 15 de diciembre, aunque considerando que la fecha en que toma posesión es el 1 de diciembre, podría enviar este paquete entre el 1 y el 15 de diciembre.
- El caso extremo es que lo envíe a la Cámara de Diputados el 15 de diciembre, de esta manera, este procedimiento legislativo se desarrolla en 16 días.

- El caso menos extremo es que adelante la entrega, bajo este escenario, la Cámara de Diputados cuenta con un periodo entre 16 y 30 días para desahogar este procedimiento legislativo.

La única novedad en esta materia, se encuentra en el *artículo 43 de la LFPRH*, que establece que en el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere el *artículo 74 fracción IV de la Constitución*.

La existencia de este calendario estrecho pudiera generar que en el año en que inicia su encargo el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos del *artículo 83 constitucional*, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados no tuviera el tiempo suficiente para aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, respectivamente.

En la iniciativa de reforma política presentada por el Ejecutivo Federal al Senado de la República, se propone adicionar un párrafo al *artículo 74, fr. IV Constitucional* para resolver las observaciones que el Ejecutivo Federal le haga al presupuesto en el año en que inicia su encargo el titular del Ejecutivo Federal.

De esta manera, se facultaría al Ejecutivo Federal para hacerle observaciones al presupuesto en los diez días hábiles posteriores a su aprobación; dado este escenario, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocaría a un periodo extraordinario de sesiones, teniendo como límite para culminar este procedimiento legislativo hasta el 31 de enero; mientras no se apruebe el nuevo presupuesto, se daría paso a la reconducción presupuestaria.

Independientemente de que el Ejecutivo Federal haga observaciones al Presupuesto de Egresos en el año que inicie su encargo, la reconducción presupuestaria resolvería las vicisitudes que se presenten en el desahogo del procedimiento legislativo durante este ejercicio fiscal en particular.

El texto de la reforma propuesto por el Ejecutivo Federal en esta materia quedaría de la siguiente manera:

Quando inicie su cargo 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, siendo aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en el artículo 72 y en los Egresos podrán ser devueltos con las observaciones del Ejecutivo dentro de los siguientes diez días hábiles. Para dar trámite a las mismas, la Comisión Permanente deberá convocar inmediatamente a un periodo extraordinario, debiendo verificarse la votación respectiva antes del inicio del segundo periodo ordinario de sesiones.

De ser el caso, en tanto no se hayan agotado los procedimientos previstos en los preceptos a que se refiere este párrafo, se entenderá prorrogada la vigencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación en vigor, hasta en tanto entren en vigor dicha Ley y Decreto.³⁴

5.4. El calendario para la aprobación del paquete presupuestario cuando se renueva la totalidad de la Cámara de Diputados.

Durante el año en que se renueva la totalidad de los miembros que integran la Cámara de Diputados, el procedimiento legislativo en materia presupuestaria presenta el siguiente problema:

De acuerdo con el *artículo 4, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, de conformidad con los *artículos 65 y 66 de la Constitución*, el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias...

Asimismo, el *artículo 43, numeral 1 de esta Ley Orgánica*, establece que las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura...

Interpretando de manera conjunta ambos artículos de la *Ley Orgánica*, podemos afirmar que cuando se renueva la totalidad de los miembros que conforman la Cámara de Diputados, éstos inician sus trabajos legislativos el 1 de septiembre y tienen como fecha límite para conformar sus comisiones ordinarias hasta el 30 de septiembre.

Particularmente, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, cuando inicia sus funciones la nueva Legislatura de la Cámara de Diputados, por ser ordinaria, tiene como fecha límite para su conformación el 30 de septiembre. Por su parte, de conformidad con el *artículo 74 Constitucional fr. IV*, el Ejecutivo Federal deberá presentar a la Cámara de Diputados el paquete económico a más tardar el 8 de septiembre.

Durante el primer mes de actividades de la Cámara de Diputados, el inicio de la elaboración de los dictámenes de la Miscelánea Fiscal y la Ley de Ingresos tiene que esperar hasta 22 días, porque la Comisión de Hacienda y Crédito Público, encargada de realizarlos, no está conformada.

³⁴Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 15 de diciembre de 2009.

Dado el carácter piramidal del procedimiento legislativo en materia presupuestaria,³⁵ por la falta de conformación de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el inicio de procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos se retrasa, afectando el resto del calendario establecido en *la Constitución y en la LFPRH* en materia de aprobación del Presupuesto de Egresos.

Durante el primer año de ejercicio, la Cámara de Diputados cuenta únicamente con 20 días naturales para aprobar la Miscelánea Fiscal y la Ley de Ingresos, contrario a lo que ocurre en su segundo y tercer año de actividades, en los que cuenta con 42 días para aprobar dichos dictámenes. Evidentemente, si no aprueba los dictámenes en la fecha establecida en el *artículo 42 de la LFPRH*, el procedimiento para aprobar el Presupuesto de Egresos se retrasa. Sin embargo, se puede cumplir con el calendario definido en la Ley, en menoscabo de la calidad del análisis y del nivel de discusión requerida para ordenamientos de esta naturaleza.

En la iniciativa de reforma política presentada por el Ejecutivo Federal,³⁶ se propone aplazar el envío del programa económico para el primero de octubre, puesto que durante el primer mes de actividades de la nueva Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Hacienda y Crédito Público no está conformada, por lo que resulta infructuoso enviar el programa económico el 8 de septiembre.

Sin embargo, esta propuesta no resuelve el problema de la reducción del calendario para desahogar el procedimiento Legislativo en materia presupuestaria durante el año en que inicia sus actividades la Cámara de Diputados.

Una solución a esta problemática es reformar el *artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, para que de manera excepcional, la Comisión de Hacienda y Crédito Público quede conformada durante la primera semana del primer mes de ejercicio de la nueva legislatura, de esta manera, cuando se envíe el paquete económico en los términos del *artículo 74 Constitucional, fr. IV*, la Comisión Ordinaria facultada para dictaminar la miscelánea fiscal y la Ley de Ingresos ya esté conformada.

³⁵Este procedimiento es piramidal, porque para aprobar la Ley de Ingresos, primero se debe aprobar la Miscelánea Fiscal; y para aprobar el Presupuesto de Egresos, primero se debe aprobar la Ley de Ingresos.

³⁶*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 15 de diciembre de 2009.

TERCERA PARTE.

EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA.

6. La fiscalización superior de la Cuenta Pública.

La Constitución establece una relación indisoluble entre el proceso legislativo para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y el procedimiento para la fiscalización superior del gasto público Federal. Ambos recaen en la órbita del Poder Legislativo Federal, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, sus procedimientos están regulados en los *artículo 74, fr. IV y VI y 79* de la Constitución.

Las facultades de aprobación y fiscalización son indisolubles, porque de acuerdo con *los artículos 39, 40, 41 y 51 Constitucional*, cuando la Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, ejerce un acto soberano en nombre del pueblo: está autorizando al Gobierno Federal a gastar los recursos que previamente le fueron extraídos a la sociedad, para contribuir con los gastos públicos, de la Federación, del Distrito Federal o de los Estados y Municipios del país, y de esta manera, financiar los programas presupuestarios que se requieren para el desarrollo nacional.

Luego entonces, como el pueblo es quién financia el gasto público, éste es el único facultado para aprobar su asignación, a través de la Cámara de Diputados, el órgano constitucional que lo representa; y por lo tanto, es el que tiene la facultad exclusiva de fiscalizar su ejercicio.

La fiscalización se define de la siguiente manera:

Es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.³⁷

La importancia de la fiscalización radica en lo siguiente:

“En virtud de que el Presupuesto de Egresos de la Federación 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”.³⁸

Asimismo:

³⁷Glosario de los Términos más Utilizados en la Administración Pública Federal. *Op Cit.* Página 126.

³⁸MORA Donatto, Cecilia (2000), *Principales procedimientos parlamentarios*. LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. México, DF. Página 33.

“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

El artículo 74, fr. VI, párrafo primero y segundo, faculta de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, para revisar la Cuenta Pública del año anterior a su presentación, a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación:

“Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
I a la V...

“VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de 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. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

...

...

...”⁴⁰

...

En México, la función de fiscalización 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 o superior*, consiste en que, en los términos del *artículo 2, fr. IX de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)*, la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, como integrante del Poder Legislativo, tiene la facultad exclusiva de pedir cuentas respecto al ejercicio del gasto público a las siguientes entidades fiscalizadas:

³⁹UGALDE, Luis Carlos (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.

⁴⁰*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aún cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.⁴¹

De acuerdo con el artículo 1 en relación con el artículo 4 de la LFRCF, la fiscalización externa en México tiene los siguientes atributos:

- ❑ Comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.
- ❑ Tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.
- ❑ Se lleva a cabo de manera posterior (*ex post*) al término de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes.

6.1. El procedimiento para la revisión de la Cuenta Pública.

El ciclo de fiscalización superior en México, por su carácter *ex post*, se inicia en el año posterior a la ejecución del gasto público federal. De acuerdo con *el artículo 74, fr. VI y 79 Constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como por diversos artículos de la LFRCF*, el calendario de fiscalización se desahoga en las siguientes fechas:

- ❑ A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública federal. (*Artículo 31, fr. XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*).

⁴¹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- ❑ La Cuenta Pública deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal, suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Hacienda y Crédito Público a informar de las razones que lo motiven; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública. **(Artículo 74, Constitucional fr. VI; en relación con el artículo 8 primer y último párrafo de la LFRCF).**
- ❑ La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (Comisión de Vigilancia) recibirá de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y la turnará a la Auditoría Superior de la Federación. **(Artículo 77 de la LFRCF).**
- ❑ La Auditoría Superior de la Federación, a través de la Comisión de Vigilancia, rendirá el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, o a la Comisión Permanente, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas. **(Artículo 79, fr. II, párrafo primero Constitucional en relación con el artículo 28 de la LFRCF).**
- ❑ La Comisión de Vigilancia podrá citar cuantas veces sea necesario, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación y a los funcionarios que éste designe para conocer en lo específico el informe del resultado. **(Artículo 28, párrafo segundo en relación con el artículo 77, fr. V de la LFRCF).**
- ❑ La Comisión de Vigilancia realizará un análisis del informe del resultado y lo enviará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. A este efecto y a juicio de la Comisión de Vigilancia, se podrá solicitar a las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados una opinión sobre aspectos o contenidos específicos del informe del resultado. **(Artículo 34 de la LFRCF).**
- ❑ La Comisión de Presupuesto estudiará el informe del resultado, el análisis elaborado por la Comisión de Vigilancia a que se refiere el artículo 34 de esta Ley y el contenido de la Cuenta Pública. La Comisión de Presupuesto someterá a votación del Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen correspondiente, a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo. **(Artículo 74, fr. VI, párrafo 3 Constitucional en relación con el artículo 36 de la LFRCF).**

- ❑ Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones prescribirán en cinco años. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo. **(Artículo 36 de la LFRCF).**

En el diagrama No. 8. Se muestra la duración del ciclo presupuestario en México, considerando la etapa del procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y el procedimiento para la revisión de la Cuenta Pública.

Simultáneamente al desarrollo del procedimiento en materia de fiscalización superior, la Auditoría Superior de la Federación desahoga el siguiente calendario de actividades, antes y después de haber entregado el informe del resultado a la Cámara de Diputados:

- ❑ La Auditoría Superior de la Federación, durante el mes de diciembre del año en que se presentó la Cuenta Pública y a más tardar en el mes de enero del año siguiente, dará a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados finales y las observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la misma, a efecto de que dichas entidades presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan. **(Artículo 16, párrafo primero de la LFRCF).**
- ❑ A las reuniones en las que se dé a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, se les citará por lo menos con 3 días hábiles de anticipación, remitiendo con la misma anticipación a las entidades fiscalizadas los resultados y las observaciones preliminares de las auditorías practicadas. En dichas reuniones las entidades fiscalizadas podrán presentar las justificaciones y aclaraciones que estimen pertinentes.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación les concederá un plazo de 7 días hábiles para que presenten argumentaciones adicionales y documentación soporte, mismas que deberán ser valoradas por esta última para la elaboración del Informe del Resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. **(Artículo 16, párrafo segundo de la LFRCF).**

- ❑ Una vez que la Auditoría Superior de la Federación valore las justificaciones, aclaraciones y demás información a que hacen referencia los párrafos anteriores, podrá determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares que les dio a conocer a las entidades fiscalizadas, para efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado. **(Artículo 16, párrafo tercero de la LFRCF).**
- ❑ El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley.

Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley. (**Artículo 79, fr. II, párrafo tercero Constitucional en relación con el artículo 31, párrafo primero de la LFRCF**).

- ❑ Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, deberán formularse o emitirse durante los siguientes 160 días hábiles posteriores a la presentación del informe del resultado con la finalidad de evitar la prescripción de las acciones legales correspondientes. (**Artículo 31, párrafo segundo de la LFRCF**).
- ❑ Las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciban las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, deberán presentar la información y las consideraciones que estimen pertinentes a la Auditoría Superior de la Federación para su solventación o atención, con excepción de los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria cuyo plazo se establece en el apartado correspondiente de esta Ley. (**Artículo 32, párrafo primero de la LFRCF**).
- ❑ En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 30 días hábiles siguientes al de la notificación de la recomendación correspondiente, deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras efectuadas, las acciones a realizar o, en su caso, justificar su improcedencia o las razones por las cuales no resulta factible su implementación. (**Artículo 32, párrafo segundo de la LFRCF**).
- ❑ La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas. (**Artículo 79, fr. II, párrafo cuarto Constitucional en relación con el artículo 33 de la LFRCF**).
- ❑ La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. (**Artículo 79, fr. II, párrafo sexto Constitucional en relación con el artículo 30 de la LFRCF**).

6.2. Las propuestas para reducir el calendario del procedimiento en materia de fiscalización superior de la Cuenta Pública.

Con la reforma constitucional del 2008, la duración del procedimiento en materia de fiscalización superior se redujo. En el texto vigente, el Ejecutivo Federal debe presentar la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a más tardar el 30 de abril del año posterior a la culminación del ejercicio fiscal, antes lo presentaba en los primeros 10 días del mes de junio. Esto significa que la presentación se adelanto aproximadamente 40 días.

En el texto vigente, la Auditoría Superior de la Federación entrega el informe del resultado a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación; en el texto derogado lo entregaba el 31 de marzo. Esta entrega se adelantó casi 40 días.

Actualmente, la Cámara de Diputados concluye la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación; en el texto derogado no se estableció un término expreso, sin embargo, de acuerdo con los *artículos 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, el dictamen debería estar aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados a más tardar el 3 de octubre. Como se puede observar, prácticamente no se modificó la fecha de aprobación del dictamen de la Cuenta Pública.

En los proyectos de reforma política se proponen reducir el procedimiento en esta materia, reformando los *artículos 74, fr. IV y 79 de la Constitución*, en los siguientes términos:

- ❑ El Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República,⁴² propone adelantar la entrega de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados un mes (el 1 de abril y no el 30 de abril del año siguiente a la culminación del ejercicio fiscal). La Auditoría Superior de la Federación adelantaría el informe del resultado un mes (el 20 de enero y no el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación) y la Cámara de Diputados adelantaría el dictamen de la Cuenta Pública 5 meses, aprobándola el 30 de abril y no el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación.
- ❑ El Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados,⁴³ también hace una propuesta relacionada con la duración de este procedimiento, la entrega de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados se adelantaría 3 meses (el 31 de enero y no el 30 de abril del año siguiente a la culminación del ejercicio fiscal). La Auditoría Superior de la Federación adelantaría la entrega del informe del resultado 6 meses y 20 días (31 de julio del año en que se presenta la Cuenta pública y no el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación) y la Cámara de Diputados adelantaría el dictamen de la Cuenta Pública 5 meses, aprobándola el 30 de abril y no el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación.
- ❑ Finalmente, la iniciativa de reforma política presentada por el Ejecutivo Federal,⁴⁴ propone prolongar la conclusión de este procedimiento legislativo, no modifica la fecha de presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, ni la entrega del informe del resultado por parte de la Auditoría Superior de la Federación, propone que la Cámara concluya la revisión de la Cuenta Pública el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación y no el 30 de septiembre, como actualmente está mandado.

⁴² *Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 23 de febrero de 2010.

⁴³ *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 25 de marzo de 2010.

⁴⁴ *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 15 de diciembre de 2009.

6.3. El marco institucional de la fiscalización externa.

La fiscalización superior externa en nuestro país, que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, se desarrolla a través de una compleja estructura institucional caracterizada por *la existencia del vigilante y el vigilante del vigilante*.

De acuerdo con *el artículo 74 Constitucional, fr. IV, párrafo sexto*:

“Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación”.⁴⁵

A través del *artículo 79 Constitucional*, se 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.

Adicionalmente, existe un órgano político en la Cámara de Diputados llamado Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, cuya tarea consiste en coordinar y evaluar el desempeño de su órgano técnico, es decir, vigila el trabajo del vigilante. Para realizar esta función, la Comisión de Vigilancia cuenta con un órgano técnico llamado *Unidad de Evaluación y Control (UEC)* cuya función es apoyar a la Comisión en su trabajo de vigilar a la Auditoría.

El artículo 79 Constitucional, en relación con el TÍTULO SÉPTIMO. Organización de la Auditoría Superior de la Federación; Capítulo I. Integración y Organización; artículo 71 al 100 de la LFRCF, se establece la regulación vinculada con la Auditoría Superior de la Federación, a través del cual, se enumeran sus facultades, el nombramiento de su titular, el perfil que deben reunir los candidatos para ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, la estructura orgánica de la Auditoría, entre otros aspectos de su vida interna.

La vida interna de la Comisión de Vigilancia está regulada en *el TÍTULO SEXTO. Relaciones con la Cámara de Diputados; Capítulo Único. De la Comisión; artículos 76-78 de la LFRCF*.

Por su parte, la vida interna de la UEC está regulada en *el TÍTULO SÉPTIMO. Organización de la Auditoría Superior de la Federación; Capítulo II. De la Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Artículos 101-108 de la LFRCF*.

En síntesis, la Cámara de Diputados para realizar su función de fiscalización superior 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, evalúa el trabajo que realiza la Auditoría.

⁴⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, existen dos órganos parlamentarios de apoyo y uno de gobierno, que tienen como objetivo revisar el informe del resultado de la Cuenta Pública y emitir un dictamen en esta materia, operan como mecanismos de pesos y contrapesos con el propósito de hacer eficaz el proceso de fiscalización superior del gasto público.

- ❑ La Comisión de Vigilancia, es un órgano de apoyo que revisa el informe del resultado de la Cuenta Pública, sometida a su consideración por parte de la Auditoría Superior de la Federación.
- ❑ La Comisión de Presupuesto es otro órgano de apoyo que estudia el informe del resultado, el análisis elaborado por la Comisión de Vigilancia y el contenido de la Cuenta Pública, elabora un dictamen con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación
- ❑ Finalmente, el Pleno de la Cámara de Diputados, es un órgano de gobierno y la máxima representación nacional, concluye este prolongado procedimiento, tiene como función aprobar el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto relacionado con la fiscalización superior de la Cuenta Pública.

La característica de estos órganos de deliberación, es que tienen una conformación plural, en cada uno de ellos, están representadas las diferentes fuerzas políticas del país que conforman el Congreso de la Unión, con el propósito de purgar cualquier vicio que se presente en el proceso de fiscalización del gasto público.

6.4. Los avances en materia de fiscalización superior alcanzado por la reforma constitucional del 2008.

El 7 de mayo del 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, a través del cual, el Órgano Revisor de la Constitución aprobó reformas en materia presupuestaria, de fiscalización superior de la Federación y de contabilidad y evaluación del gasto.

Uno de los objetivos de esta reforma es modernizar el modelo de fiscalización superior aplicado en nuestro país, a través de la aplicación de las siguientes medidas:

Las reformas relacionadas con el *artículo 74 Constitucional, fr. VI* tienen como objetivo adelantar la presentación de la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados, tal como se expuso en párrafos anteriores.

En relación con el artículo 79 constitucional, se realizaron diversos ajustes a la propuesta del Ejecutivo Federal, con el objeto de fortalecer la función de fiscalización a cargo del Poder Legislativo; en este sentido se establece lo siguiente:

- ❑ Se precisa la facultad de la Auditoría Superior de la Federación de realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Con ello, se busca que la Auditoría Superior de la Federación, al revisar la Cuenta Pública, efectúe auditorías específicas sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, emitiendo las recomendaciones que considere pertinentes para promover mejoras en dichos programas.
- ❑ Se fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.
- ❑ Se prevé la fiscalización directa de los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otro acto jurídico. Con ello se busca que los particulares que ejerzan recursos públicos, al igual que los servidores públicos, rindan cuentas sobre la aplicación de dichos recursos y, en caso de que a través de la fiscalización se detecten irregularidades, se finquen las responsabilidades que correspondan; en el mismo sentido, se pretende que los recursos públicos que se transfieran a fideicomisos, fondos o cualquier otro acto jurídico sean fiscalizados y, en caso de que no se apliquen conforme a la ley, se finquen las responsabilidades correspondientes.
- ❑ Se prevé que todas las entidades fiscalizadas deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.
- ❑ Se precisa que las revisiones de las situaciones excepcionales durante el ejercicio fiscal en curso, procederán derivado de denuncias, así como que la Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, impondrá las sanciones correspondientes o promoverá el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes.
- ❑ En relación con el procedimiento previsto en la iniciativa relativo a un informe preliminar sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, se reformula dicho procedimiento para prever que:

- i. La entrega del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados será a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la citada Cuenta. Asimismo, se prevé que el informe se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara.
- ii. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.
- iii. De manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas los resultados de su revisión, en la parte que les corresponda, a efecto de que estén en posibilidad de presentar las justificaciones y aclaraciones respectivas, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
- iv. El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a aquél en que se entregue el informe del resultado a la Cámara de Diputados, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes.
- v. En caso de que las entidades fiscalizadas no cumplan con lo señalado en el inciso anterior, se harán acreedores a las sanciones establecidas en la ley.
- vi. Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidades se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.
- vii. La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.
- viii. En el caso de las recomendaciones al desempeño, las entidades fiscalizadas deberán informar a la Auditoría Superior de la Federación sobre las mejoras que se hayan realizado o, en su caso, justificar su improcedencia.

- Se prevé que la Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

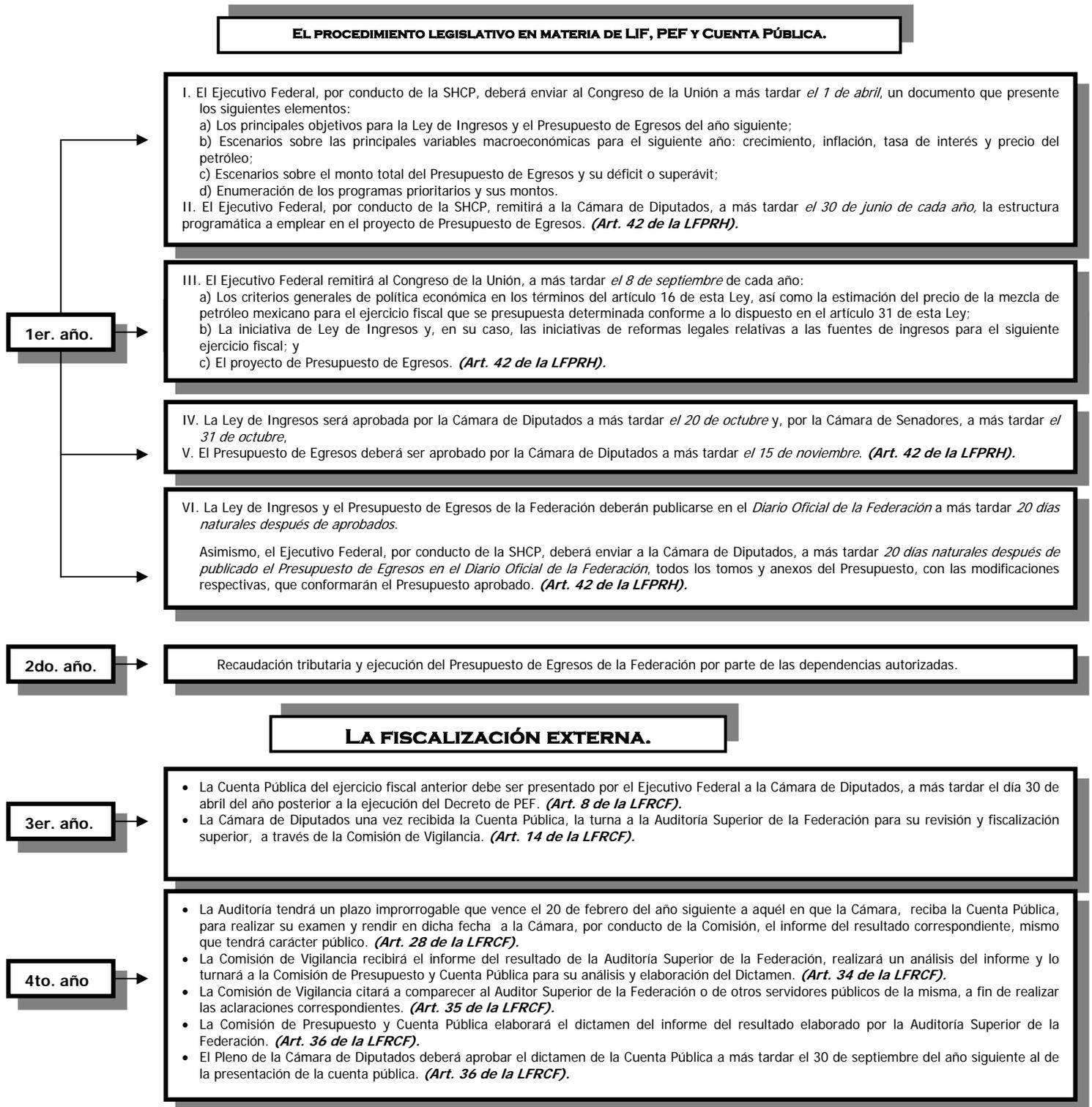
Se reformaron *los artículos 116 y 122 Constitucionales* para establecer en las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal órganos estatales de fiscalización y hacer de aplicación general los principios rectores de la fiscalización en todas las entidades federativas.

Con esta reforma se busca homologar las funciones de fiscalización y revisión de Cuentas Públicas de las entidades federativas y del Distrito Federal, con su equivalente en el nivel federal, lo cual facilitaría a la Auditoría Superior de la Federación la revisión de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas en razón de que serían fiscalizados por los órganos de fiscalización locales bajo los mismos principios.

La reforma también prevé, a nivel constitucional, la creación de órganos de fiscalización a nivel estatal; asimismo, se establecen los principios rectores de la fiscalización, armonizando de esta manera las disposiciones en materia de fiscalización a nivel local con las respectivas en el nivel federal, respetando la autonomía de las entidades federativas, dejando que sean las propias entidades quienes decidan, a través de sus legislaciones locales, las particularidades de dichos órganos y sus procedimientos.

Por su parte, *en el artículo 134 constitucional* se realizan diversas precisiones para que, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas, quede claro que la evaluación sobre el ejercicio de los recursos públicos corresponderá a las instancias técnicas que establezcan dichas entidades, sin perjuicio de las atribuciones que, en el marco de la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo las auditorías de desempeño, son facultades de la Cámara de Diputados, realizadas a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Diagrama No. 8. Duración del procedimiento legislativo en materia presupuestaria en México.



Elaborado en la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, con información de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Conclusiones.

- ❑ En México, el procedimiento legislativo en materia presupuestaria dura cuatro años. La etapa legislativa de aprobación inicia el 8 de septiembre del año anterior al nuevo ejercicio fiscal con el envío por parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del paquete económico que incluye los Criterios Generales, la miscelánea fiscal, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Durante el primer año, concretamente, entre septiembre y diciembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal, ambas Cámaras que integran el Congreso de la Unión aprueban las iniciativas de miscelánea fiscal y de la Ley de Ingresos (hasta el 31 de octubre); por su parte, la Cámara de Diputados aprueba el proyecto de Presupuesto de Egresos (hasta el 15 de noviembre); entre noviembre y diciembre, el Ejecutivo Federal puede vetar estas resoluciones, el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados tienen que superar o aceptar estas observaciones, y el Ejecutivo Federal publica el proyecto de decreto de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos 20 días naturales posteriores a sus respectivas aprobaciones.

En el segundo año se recaudan los ingresos presupuestarios regulados en la Ley de Ingresos y se ejerce el gasto público en los términos establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

A partir del tercer año se inicia la fiscalización externa; el 30 de abril del año posterior a la ejecución del Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo Federal presenta la Cuenta de la Hacienda Pública Federal a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En el cuarto año, la Auditoría Superior de la Federación entrega a la Cámara de Diputados el Informe del Resultados de la revisión de la Cuenta Pública (20 de febrero del año posterior al presentación de la Cuenta Pública); finalmente, el 30 de septiembre del año posterior a la presentación de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados concluye su revisión, votando el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto.

Cabe apuntar que las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones prescribirán en cinco años. Esto significa que el procedimiento legislativo en materia presupuestaria concluye cuando el Pleno de la Cámara de Diputados aprueba el dictamen de la Cuenta Pública, sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación puede seguir fincando responsabilidades, aún después de concluido dicho procedimiento.

- ❑ Con el arribo de los Gobiernos sin mayoría en México, el desarrollo del procedimiento legislativo en materia presupuestaria se tornó más complejo, porque la legislación vigente hasta el 2004 no contenía los mecanismos necesarios para destrabar un posible no-acuerdo parlamentario.

Por tal razón, el Órgano Revisor de la Constitución aprobó en el año 2004 una reforma constitucional para ampliar el periodo de aprobación del paquete fiscal, y desincentivar cualquier conflicto financiero-presupuestario. Sin embargo, actualmente este procedimiento aún presenta cuatro problemáticas: no define expresamente que el Ejecutivo Federal puede hacer o no observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados; se carece de la figura de la reconducción presupuestaria; no existen mecanismos alternos para enfrentar una posible no aprobación del programa fiscal cuando el titular del Ejecutivo Federal y cuando la Cámara de Diputados, respectivamente, inician sus funciones.

- Del análisis de las iniciativas en materia de reforma política, propuestas por los diversos actores del país, nos permite concluir que el Ejecutivo Federal y las diversas bancadas representadas en el Congreso de la Unión mantienen posiciones convergentes sobre estas cuatro problemáticas vinculadas con el procedimiento legislativo en materia presupuestaria.

Los Grupos Parlamentarios representados en el Congreso de la Unión están analizando el contenido de estos dictámenes, por lo que es de esperarse que en los meses venideros se reforme la legislación en la materia, y de esta manera, adecuar este procedimiento a la realidad política-parlamentaria del país.



COMISIÓN BICAMERAL DE SISTEMAS DE BIBLIOTECAS

Dip. Aarón Irizar López
Presidente

Dip. Carlos Torres Piña
Secretario

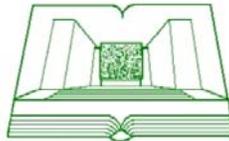
Dip. Ricardo Sánchez Gálvez
Secretario

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Director

SUBDIRECCIÓN DE ECONOMÍA

M. en E. Reyes Tépac M.
Subdirector.