



Diciembre, 2007



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN  
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

SUBDIRECCIÓN DE ECONOMÍA

## **“Las facultades de la Cámara de Diputados en materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública”.**

Elaborado por:

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

**“Las facultades de la Cámara de Diputados en materia de  
Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y  
Fiscalización Superior de la Cuenta Pública”.**

*Índice General.*

Contenido	Página
Introducción	3
Resumen Ejecutivo.	4
<b>PRIMERA PARTE: EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MATERIA DE LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.</b>	<b>6</b>
1. El paquete económico.	7
2. El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF.	11
2.1. La presentación de la iniciativa de LIF y del Proyecto de PEF.	11
2.2. La aprobación de la iniciativa de LIF y del Proyecto de PEF.	12
2.3. La votación requerida para aprobar la LIF y el PEF.	13
2.4. Aprobación de la LIF y el PEF en ambas Cámaras.	15
3. El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF cuando el titular del Poder Ejecutivo inicia su encargo.	23
<b>SEGUNDA PARTE: LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.</b>	<b>26</b>
4. La fiscalización superior del PEF en México.	27
4.1. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal.	28
4.2. Marco institucional de la fiscalización superior.	29
4.3. El ciclo de fiscalización superior en México.	30
4.3.1. El ciclo de fiscalización superior del Informe de Avance de Gestión Financiera.	30
4.3.2. El ciclo de fiscalización superior del Informe de Avance de la Gestión Financiera.	32
Conclusiones.	35
Bibliografía.	36

## Introducción.

*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución)* faculta al Congreso de la Unión para legislar en temas financieros, tales como *la Ley de Ingresos de la Federación (LIF)*, *el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)* y *la Fiscalización Superior del gasto público*.

La Cámara de Diputados, junto con el Senado de la República y el Poder Ejecutivo Federal juegan un rol protagónico en el procedimiento legislativo de estos temas financieros.

De esta manera:

- ✓ **En materia de LIF y PEF**, las diferentes fases de este procedimiento recaen en dos poderes: el Ejecutivo y el Legislativo. Esta situación demanda una definición clara en el calendario y en las funciones que *la Constitución* le asigna a cada uno de estos Poderes.

El procedimiento legislativo en materia de PEF y LIF arranca el 1 de abril del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal, cuando el Ejecutivo Federal envía un documento al Congreso de la Unión para informar del pronóstico de las principales variables macroeconómicas que incidirán en la LIF y el PEF. Concluye con la publicación *del Decreto de PEF en el Diario Oficial de la Federación*.

- ✓ **La materia de fiscalización superior**, es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y se lleva a cabo a través de la Auditoría Superior de la Federación.

La fiscalización superior es una etapa *ex post* al ejercicio del gasto público, inicia con la presentación por parte del Ejecutivo Federal ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de la iniciativa de Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública); concluye con la aprobación por parte del Pleno de la Cámara de Diputados del dictamen de la Cuenta Pública.

**El objetivo** de esta investigación es definir las facultades que tiene la Cámara de Diputados en el procedimiento legislativo relacionado con la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Fiscalización Superior.

Esta investigación complementa el análisis realizado en el año 2006 titulado:

*EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO en materia de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación.*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Cámara de Diputados. Centro de Documentación, Información y Análisis. Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Economía. En: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-07-06.pdf>

## Resumen Ejecutivo.

Esta investigación se desagregó en dos etapas: en la primera, se abordó el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF; en la segunda, se analizó el proceso de fiscalización superior.

Para abordar el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF, se desarrollaron tres apartados:

En el primero, se analizó el paquete económico, el cual está conformado por *los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la miscelánea fiscal, la iniciativa de LIF y el proyecto de PEF.*

Se afirma que las proyecciones de las variables macroeconómicas contenidas en los CGPE y la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la miscelánea fiscal, son condiciones *sine qua non* para la aprobación de la LIF y el PEF.

En el segundo y tercero, se expusieron los actores que intervienen en cada una de las fases que componen el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF, así como el calendario al que se deben apegar.

En síntesis:

- ✓ La presentación de *la iniciativa de LIF y el proyecto de PEF* es una facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo Federal; quién lo presenta a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de cada año;
- ✓ El examen, discusión, modificación y aprobación de *la iniciativa de LIF* corre a cargo del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), este proyecto debe estar aprobado por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal;
- ✓ El examen, discusión, modificación y aprobación del *proyecto de PEF* es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, quién tiene que aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal; y
- ✓ El Ejecutivo Federal está obligado a publicar *el proyecto de LIF y de PEF* a más tardar 20 días naturales después de sus respectivas aprobaciones;

El análisis de la fiscalización superior se desarrolló en el cuarto apartado, afirmándose que este proceso se lleva a cabo a través de una compleja estructura institucional caracterizada por la existencia *del vigilante y el vigilante del vigilante.*

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

**PRIMERA PARTE:  
EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MATERIA DE LEY DE INGRESOS Y  
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.**

## 1. El paquete económico.

Antes del inicio formal del procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF, *la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)* incluye dos entregas que el Ejecutivo Federal tiene que hacer:

- ✓ La primera, el 1 de abril envía al Congreso de la Unión un documento con carácter informativo que contiene la información del comportamiento esperado de las principales variables macroeconómicas que incidirán en la LIF y el PEF del ejercicio fiscal entrante. Con este informe se definen las líneas generales del programa fiscal;
- ✓ La segunda, el 30 de junio envía a la Cámara de Diputados la estructura programática del PEF.

Esto se establece en *el artículo 42, fr. I y II de la LFPRH*:

“La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

- I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría [de Hacienda y Crédito Público], deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar *el 1 de abril*, un documento que presente los siguientes elementos:
  - a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;
  - b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
  - c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;
  - d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.
- II. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, 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.

La estructura programática que se envíe a la Cámara se apegará a lo establecido en esta Ley.

Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero 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”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Cámara de Diputados. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRA.doc>

Una vez cubierto ambos trámites, se inicia formalmente el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF, teniendo como punto de partida el envío del *paquete económico* por parte del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.

De acuerdo con *el artículo 42, fr. III de la LFPRH*, el Ejecutivo Federal tiene hasta el 8 de septiembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal para hacer este envío.

En este artículo de *la LFPRH* se definen los documentos que integran el paquete económico:

“El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año:

- 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”.<sup>3</sup>

Del paquete económico, los CGPE 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”.<sup>4</sup>

Los CGPE representan la base sobre la cual descansa todo el programa fiscal del Gobierno Federal. Esto es así, porque la LIF 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 LIF descansa en las estimaciones de las variables macroeconómicas contenidas en los CGPE. 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 esperado de la recaudación de los ingresos presupuestarios.

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de los Términos más usuales en la Administración Pública Federal*. México, 2001. p. 119.



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.

*El artículo 16, fr. IV, párrafo dos de la LFPRH establece lo siguiente:*

“Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se expondrán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos”.<sup>5</sup>

Cabe apuntar que dentro de los CGPE se incluye la estimación del precio internacional de la mezcla de petróleo mexicano. Sobre este particular, el *artículo 31 de la LFPRH* determina la siguiente metodología para estimar este precio:

- 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;
  - 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”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

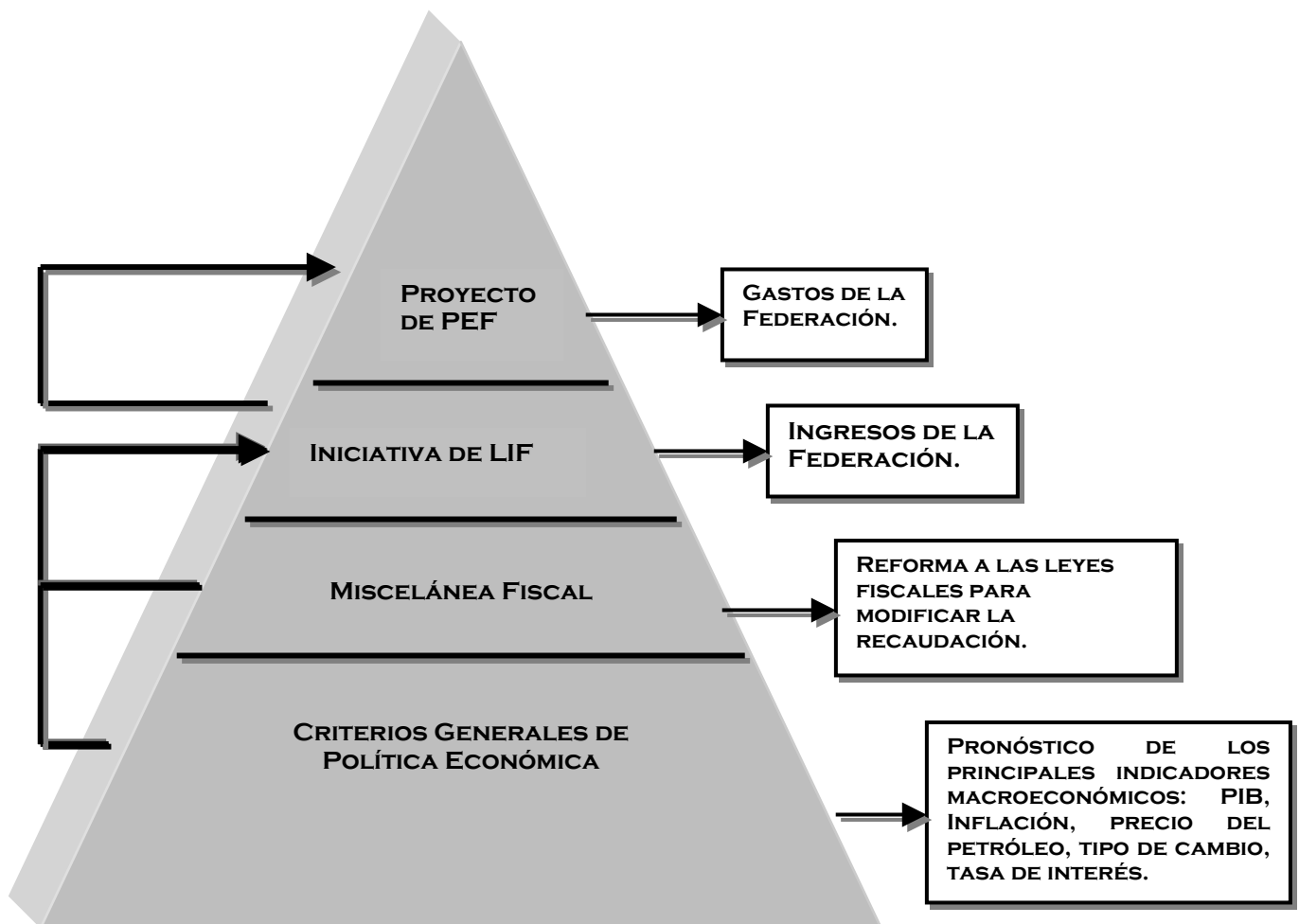
<sup>6</sup>*Idem.*

En síntesis: las proyecciones de las variables macroeconómicas contenidas en los CGPE y la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la miscelánea fiscal, son condiciones *sine qua non* para la aprobación de la LIF y el PEF.

**El diagrama No. 1** de este trabajo contiene una estructura piramidal del paquete económico, donde se muestra cómo el programa fiscal del país descansa en los CGPE.

También muestra la jerarquía que guarda cada documento que integra el paquete económico, de tal manera que, la aprobación de la LIF descansa en el marco macroeconómico previamente definido en los CGPE y en la aprobación de la miscelánea fiscal. Por su parte, la aprobación del PEF descansa en la recaudación presupuestaria reportada en la LIF.

**DIAGRAMA NO. 1. 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.

## 2. El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF.

El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF comprende las siguientes fases: la presentación de *la iniciativa de LIF y el proyecto de PEF*; el examen, discusión, modificación y aprobación de *la iniciativa y el proyecto*; la sanción, promulgación y publicación de *la Ley o Decreto*.

El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF está regulado en *el artículo 74, fr. IV de la Constitución* y por *el artículo 42 de la LFPRH*.

### 2.1. La presentación de la iniciativa de LIF y del Proyecto de PEF.

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

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I...III...

IV...

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre”.<sup>7</sup>

*Este párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución* define cuatro características del procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF:

- ✓ La facultad de *iniciativa de LIF y PEF* es exclusiva del titular del Ejecutivo Federal;
- ✓ El inicio formal del procedimiento legislativo en materia de LIF y el PEF es el 8 de septiembre;
- ✓ La Cámara de Diputados se erige como Cámara de Origen en el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF; y
- ✓ La fecha máxima de aprobación del PEF es el 15 de noviembre.

El *artículo 72, inciso h) de la Constitución*, refuerza la tesis en el sentido de que la Cámara de Diputados es la Cámara de Origen en materia de ingresos:

“La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos... todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”.<sup>8</sup>

<sup>7</sup>Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

<sup>8</sup>*Idem*.

## 2.2. La aprobación de la iniciativa de LIF y del Proyecto de PEF.

Respecto a la aprobación de *la iniciativa de LIF*, ésta es responsabilidad de las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión. Esto se sustenta en *el artículo 73, fr. VII de la Constitución*, que establece lo siguiente:

“El Congreso de la Unión tiene facultad:

I...VI.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”.<sup>9</sup>

*El artículo 31, fr. IV de la Constitución* establece los criterios de proporcionalidad y equidad en el pago de las contribuciones en nuestro país:

“Son obligaciones de los mexicanos:

I...III.

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera *proporcional y equitativa* que dispongan las leyes”.<sup>10</sup>

Un componente importante de la LIF es el financiamiento público (endeudamiento), que tienen que ser aprobados por el Congreso de la Unión, tal como se establece en *el artículo 73, fr. VIII de la Constitución*:

“El Congreso tiene facultad:

I...VII.

VIII. [...] Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente...”.<sup>11</sup>

Respecto a la aprobación del PEF, *el artículo 74, fr. IV de la Constitución* establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

“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...”.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

### 2.3. La votación requerida para aprobar la LIF y el PEF.

En la aprobación de la LIF y del PEF es necesario que exista una condición necesaria y una suficiente:

- ✓ La condición necesaria es que exista *quórum*. Con base en *el artículo 63 de la Constitución*: “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”.<sup>13</sup> Para el caso de la Cámara de Diputados, la condición necesaria para aprobar el PEF es que deben estar reunidos en el salón de sesiones al menos 251 legisladores.
- ✓ La condición suficiente está relacionada con la votación. De acuerdo 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”.<sup>14</sup>

Los casos donde se requiere de votaciones especiales son para desvirtuar el veto presidencial a un proyecto de Ley o decreto (artículo 72, inciso c, constitucional); para formar un nuevo estado dentro de los límites existentes (artículo 73, fr. III, base quinta constitucional); para reformar o adicionar la Constitución (artículo 135 constitucional); para designar un gobernador provisional (artículo 76, fr. VI constitucional); juicio político (artículo 110 constitucional); convocar al Congreso o a cualquiera de sus Cámaras a sesiones extraordinarias (artículo 78, fr. IV constitucional); elección de la mesa directiva de la Cámara de Diputados (artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General); para calificar los casos en que los asuntos son de urgente y obvia resolución (artículo 159 del Reglamento para el Gobierno Interior); para formar comisiones de investigación del funcionamiento de entidades paraestatales (artículo 93 constitucional); y para ejercer acción de inconstitucionalidad por la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, y en el caso del Senado, también en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano (artículo 105 constitucional).<sup>15</sup>

Nótese que la aprobación de la LIF y del PEF requiere de una mayoría absoluta, es decir, se necesita que la votación a favor de una determinación cuente con más de la mitad de los votantes.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> *Idem*.

<sup>14</sup> Cámara de Diputados, *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/219.doc>

<sup>15</sup> En: FERNÁNDEZ, Ruíz Jorge (2003), *Poder Legislativo*. Porrúa y UNAM. México, DF. pp. 388 y 389.

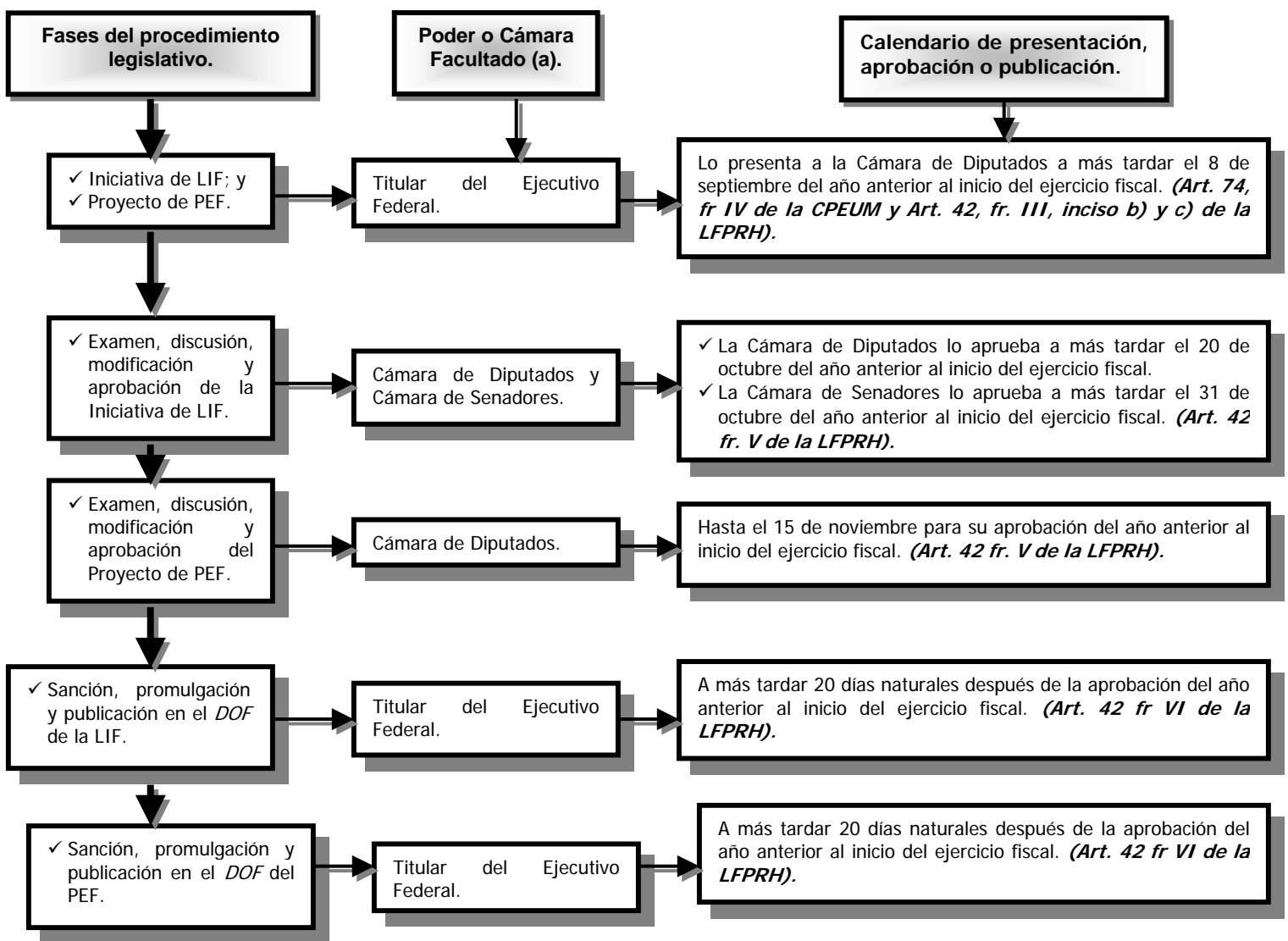
<sup>16</sup> BÁTIZ Vázquez, Bernardo (1999), *Teoría del Derecho Parlamentario*. Oxford University Press. México, DF. p. 151.

Es decir, se requiere la mitad más uno de los miembros presentes al momento de efectuar la votación, siempre y cuando, estos miembros presentes reúnan el *quórum* necesario.

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

**El diagrama No. 2** contiene los actores y el calendario que regula el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF.

**DIAGRAMA NO. 2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MATERIA DE LIF Y DE 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)*.

## 2.4. Aprobación de la LIF y el PEF en ambas Cámaras.

Cuando la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibe el paquete económico, turna *la Iniciativa de LIF* a la Comisión de Hacienda y Crédito Público (CHCP) y *el proyecto de PEF* a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) para sus respectivos examen, discusión, modificación y emisión de un primer *dictamen con proyecto de decreto de LIF y de PEF*.

Después de que la CHCP y la CPCP aprueban sus respectivos *dictámenes*, éstos se presentan ante el Pleno de la Cámara de Diputados para su lectura, discusión y votación en lo general y en lo particular.

### a. Aprobación del proyecto de LIF sin modificaciones realizadas por el Pleno de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con *el artículo 72 Constitucional*, si el Pleno de la Cámara de Diputados aprueba *el dictamen con proyecto de decreto de la LIF* en los términos en que lo turnó la CHCP, entonces *la minuta que contiene el proyecto de decreto de LIF* se turna al Senado de la República para su examen, discusión, modificación y aprobación.

*El artículo 72 Constitucional, inciso a)* establece que si el Senado de la República aprueba *la minuta que contiene el proyecto de LIF*, en los términos en que lo turnó la Cámara de Diputados, pasa al Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en *el Diario Oficial de la Federación*.

Si el Senado de la República hace observaciones a la minuta enviada por la Cámara de Diputados, entonces se aplica *el artículo 72, inciso e) de la Constitución*, que establece lo siguiente:

“Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados...”.<sup>17</sup>

Esto significa que, se inicia un proceso de revisión en las dos Cámaras de los artículos desechados, modificados o adicionados por el Senado de la República, hasta que ambas coincidan en sus contenidos.

Una vez que el procedimiento concluye en ambas Cámaras, se turna al titular del Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en *el Diario Oficial de la Federación*. Sin embargo, pudiera ocurrir que el Ejecutivo Federal le hiciera observaciones a este *proyecto de ley*, por lo cual se aplicaría *el artículo 72 de la Constitución*.

---

<sup>17</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos generales, los supuestos que se aplican sobre el procedimiento legislativo en materia de LIF a partir del *artículo 72 constitucional* (incluyendo las observaciones por parte del Ejecutivo Federal ) son los siguientes:

- ✓ *El proyecto de LIF se discutirá primero en la Cámara de Diputados y después en la Cámara de Senadores. -Art. 72 de la Constitución-.*
- ✓ *Aprobado el proyecto de LIF en la Cámara de Diputados, pasa para su discusión a la Cámara de Senadores, si ésta lo aprueba, se remite al Ejecutivo, quien si no tiene observaciones que hacerle lo publicará. -Art. 72, inciso a) de la Constitución-.*
- ✓ *El Ejecutivo Federal tiene hasta 10 días útiles para hacer observaciones al proyecto de LIF. -Art. 72, inciso b) de la Constitución-.*
- ✓ *Las observaciones que el Ejecutivo Federal le haga al proyecto de LIF las remitirá a la Cámara de Diputados. -Art. 72, inciso c) de la Constitución-.*
- ✓ *La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores pueden superar el veto con las 2/3 partes del número total de votos. -Art. 72, inciso c) de la Constitución-.*
- ✓ *Si el Senado desecha en parte, modifica o hace adiciones al proyecto de LIF, la discusión en la Cámara de Diputados será únicamente sobre lo desechado, modificado o adicionado.  
Si la Cámara de Diputados aprueba por mayoría absoluta la parte desechada, modificada o adicionada del proyecto de LIF, pasa al Ejecutivo. Art. 72, inciso e) de la Constitución-.*

#### **b. Aprobación del proyecto de LIF con modificaciones realizadas por el Pleno de la Cámara de Diputados.**

El caso anterior muestra la aprobación del proyecto de LIF cuando el Pleno de la Cámara de Diputados no le hace modificaciones *al dictamen* presentado por la CHCP. Sin embargo, en la práctica parlamentaria difícilmente ocurre esto.

Generalmente, los grupos parlamentarios o los diputados proponen modificaciones al proyecto presentado por la CHCP. De tal manera que, el Pleno de la Cámara de Diputados primero discute, vota y aprueba *el proyecto* en lo general y posteriormente en lo particular.

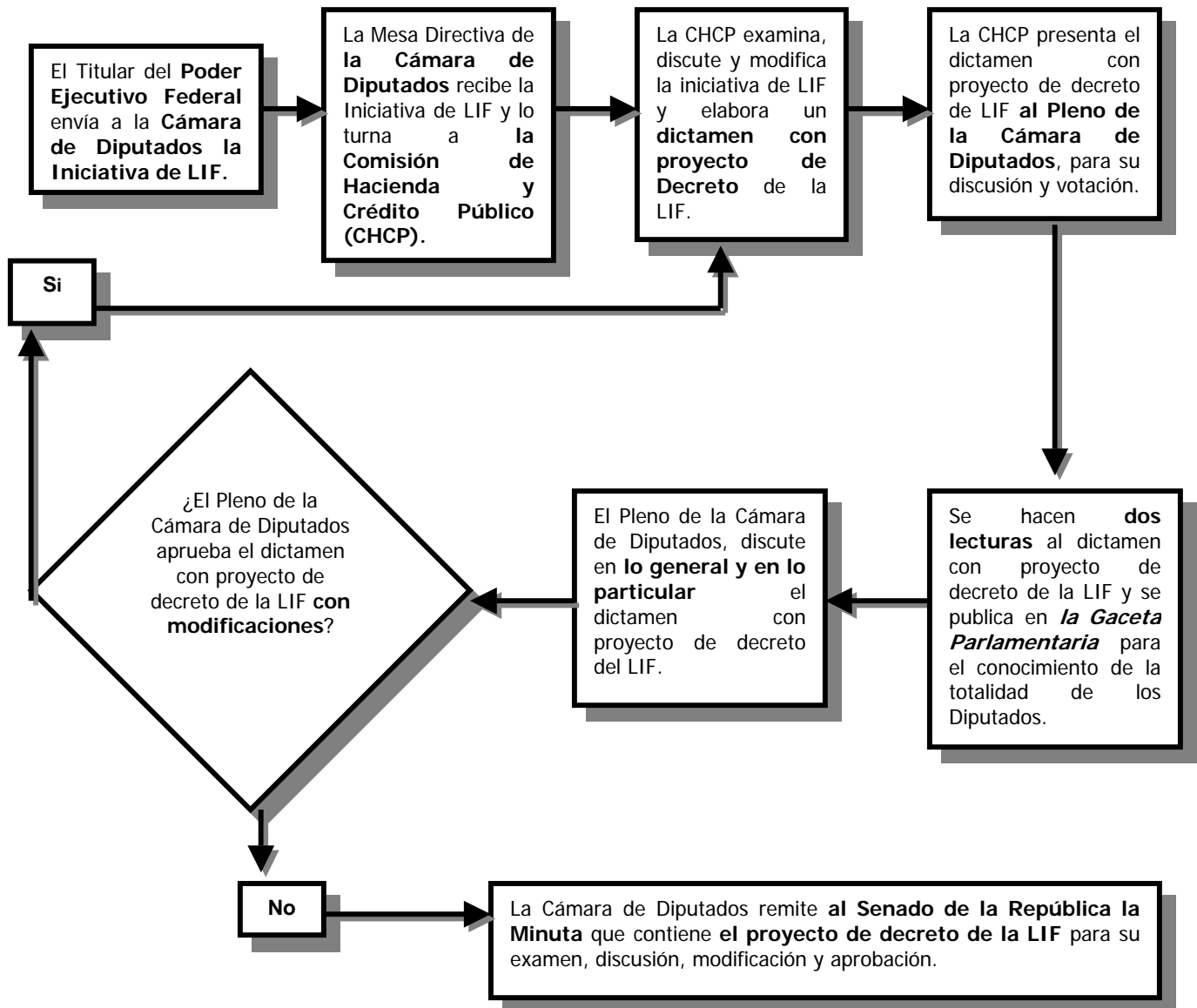
Cuando *el proyecto* se aprueba en lo general, implica que casi todos los artículos que integrarán la LIF han sido avalados por el Pleno de la Cámara de Diputados, con excepción de los artículos que se reservan para la discusión en lo particular.

Una vez que se discuten, votan y aprueban o rechazan los artículos reservados, se afirma que *el proyecto* de LIF está aprobado en lo general y en lo particular, turnándose al Senado de la República para su examen, discusión, modificación y aprobación.

**Los diagramas No. 3 y 4** sintetizan el procedimiento legislativo en materia de LIF realizado en la Cámara de Diputados y Senadores.

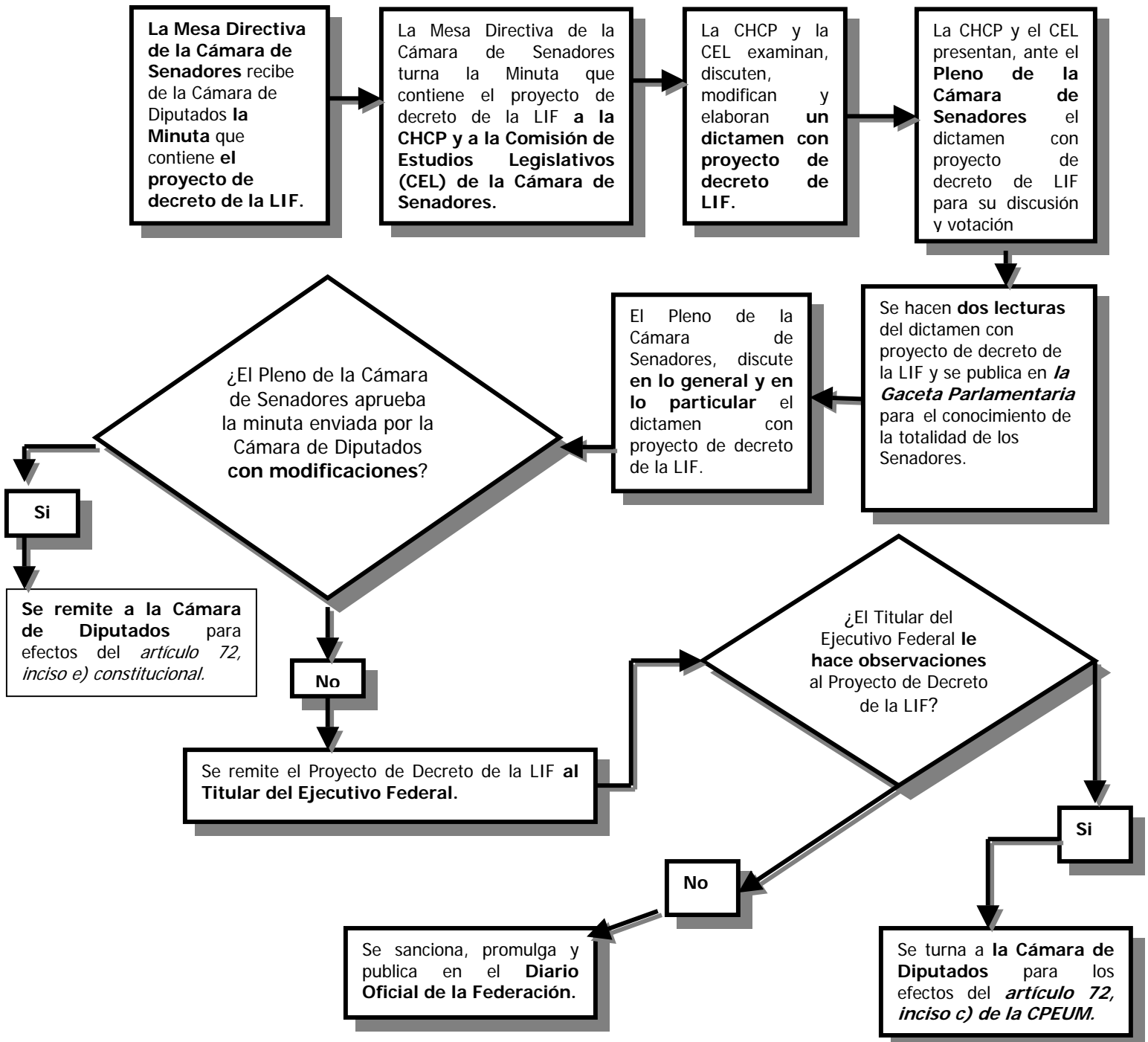


### DIAGRAMA NO. 3. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA APROBACIÓN DE LA LIF EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.



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. 4. 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.

### **c. Aprobación del PEF.**

La ruta para aprobar *el proyecto de decreto del PEF* es más sencilla que la LIF, porque esta tarea es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, tal como lo establece *el artículo 74, fr. IV de la Constitución*.

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

Sin embargo, casi siempre ocurre que los grupos parlamentarios o los diputados proponen modificaciones *al proyecto de decreto* presentado por esta Comisión, de tal manera que, el Pleno de la Cámara de Diputados primero discute, vota y aprueba *el proyecto de decreto* en lo general. Posteriormente se discuten, votan y se aprueban o rechazan cada uno de los artículos reservados. Cuando se concluye esta etapa, se aprueba *el proyecto de decreto* en lo general y en lo particular.

Una vez aprobado el proyecto de decreto del PEF, se turna al titular del Poder Ejecutivo Federal. Con base en la resolución de *la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, el titular del Poder Ejecutivo tiene facultades constitucionales para hacer observaciones al *decreto de PEF*.

Si el titular del Poder Ejecutivo Federal hace *observaciones al PEF*, éstas se turnarán a la Cámara de Diputados para los efectos del *artículo 72 de la Constitución*.

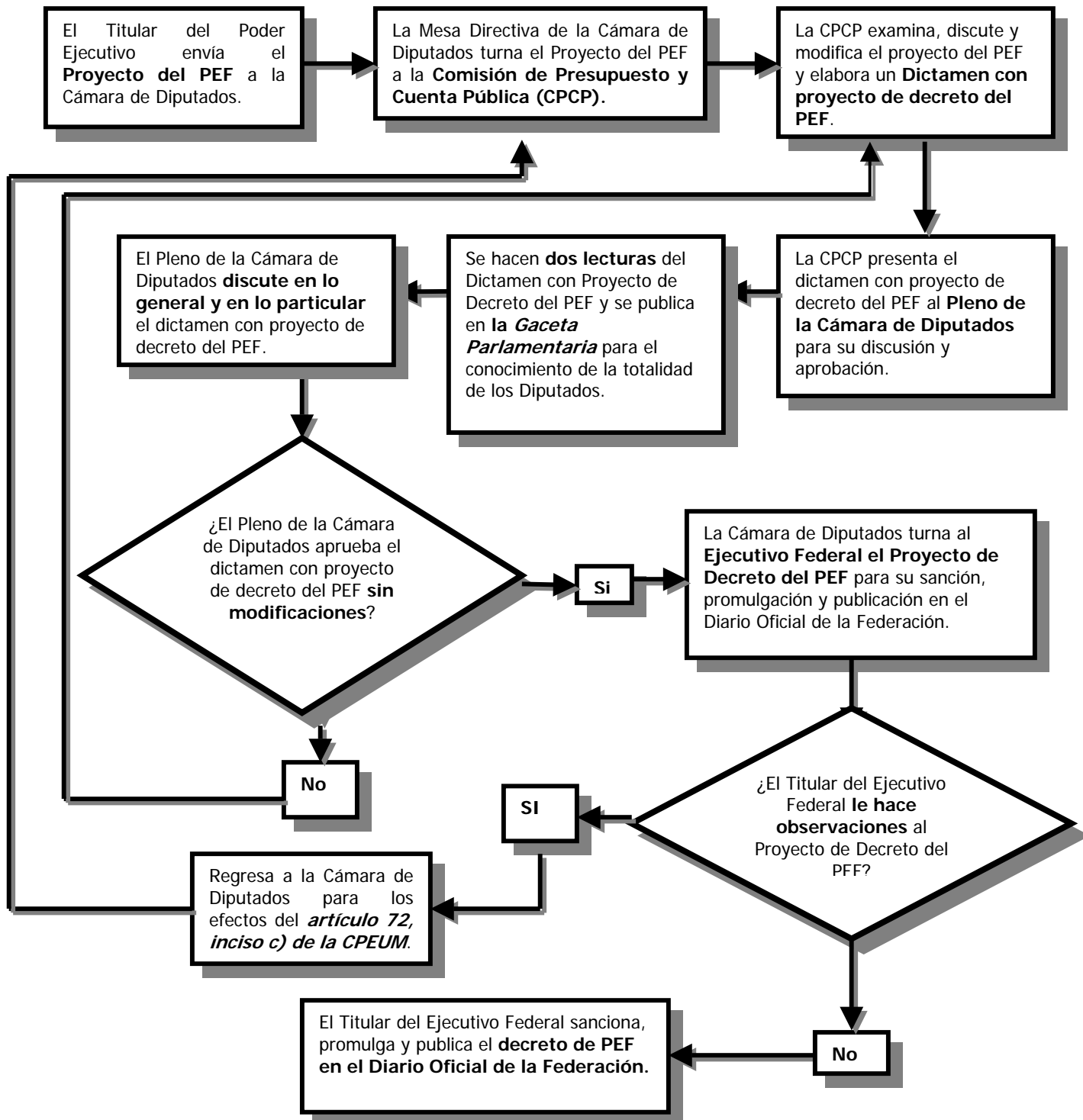
Los supuestos que se aplican sobre el procedimiento legislativo en materia de PEF a partir del *artículo 72 constitucional* (incluyendo las observaciones por parte del Ejecutivo Federal ) son los siguientes:

- ✓ El Ejecutivo Federal tiene hasta 10 días útiles para hacer observaciones *al proyecto de PEF*. -Art. 72, inciso b) de la Constitución-.
- ✓ Las observaciones que el Ejecutivo Federal le haga *al proyecto de PEF* las remitirá a la Cámara de Diputados. -Art. 72, inciso c) de la Constitución-.
- ✓ La Cámara de Diputados pueden superar el veto con las 2/3 partes del número total de votos. -Art. 72, inciso c) de la Constitución-.
- ✓ La discusión en la Cámara de Diputados será únicamente sobre lo observado.

Una vez superada la fase de observaciones, el titular del Ejecutivo Federal, sanciona, promulga y publica *el proyecto de decreto de PEF* en *el Diario Oficial de la Federación*.

**El diagrama No. 5** muestra el procedimiento seguido dentro de la Cámara de Diputados para aprobar el PEF.

**DIAGRAMA NO. 5. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA APROBACION DEL 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.

De acuerdo con *el artículo 74, fr. IV constitucional y el artículo 42 de la LFPRH*, el procedimiento legislativo en materia de LIF y de PEF inicia formalmente el 8 de septiembre, justo cuando el Ejecutivo Federal envía el paquete económico.

Tomando como base el calendario contenido en *el artículo 74, fr. IV de la Constitución y el artículo 42 de la LFPRH*, los actores y el calendario del procedimiento legislativo en materia de LIF y el PEF es el siguiente:

“La aprobación de *la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos* se sujetará al siguiente procedimiento:

I...II.

III. El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar *el 8 de septiembre* de cada año:

- 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.

IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar *el 20 de octubre* y, por la Cámara de Senadores, a más tardar *el 31 de octubre*;

V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar *el 15 de noviembre*;

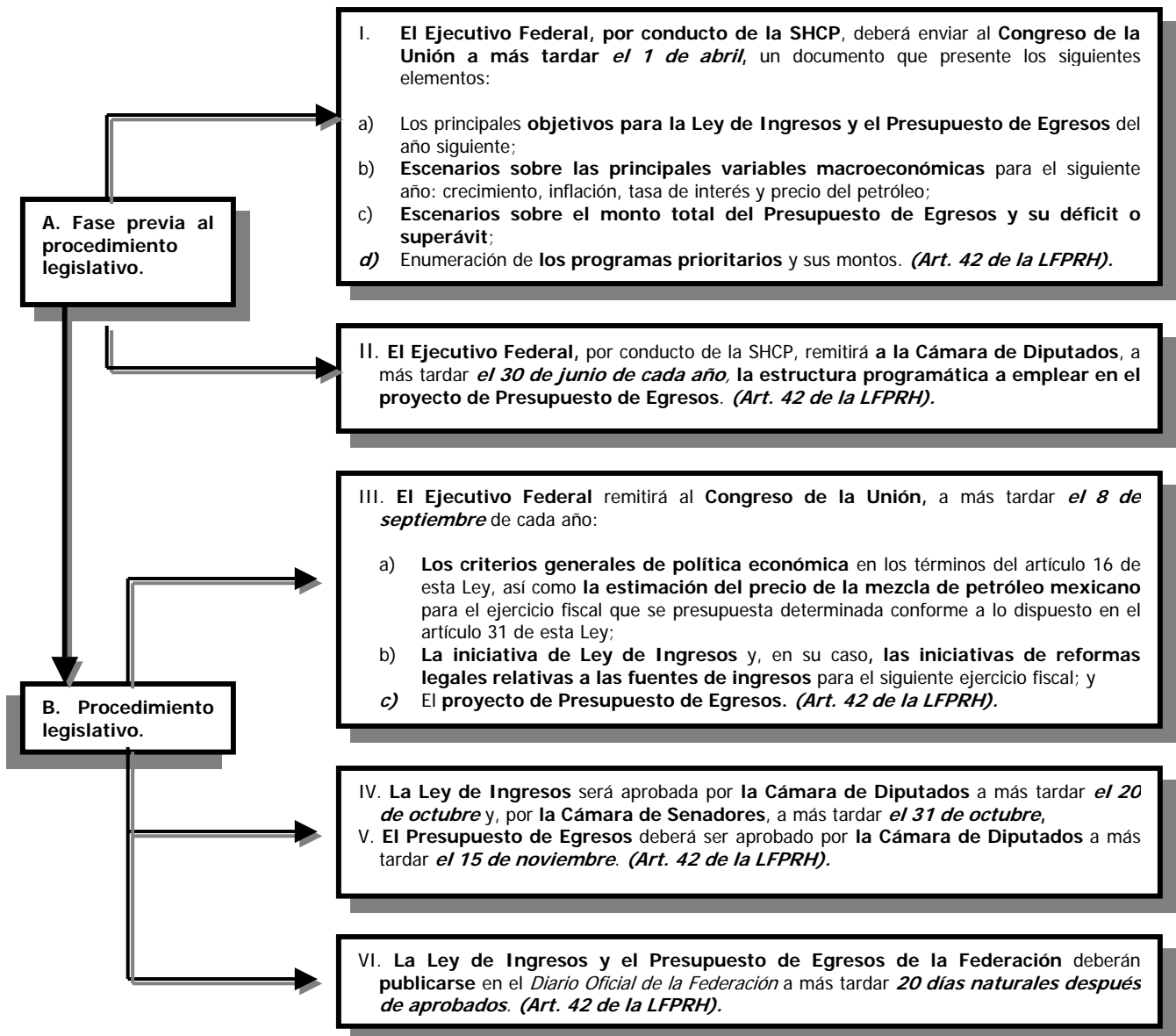
VI. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar *20 días naturales después de aprobados*.<sup>18</sup>

**El diagrama No. 6** resume el calendario que rige el procedimiento legislativo en materia de LIF y de PEF (incluye la fase previa al inicio formal de este procedimiento).

---

<sup>18</sup>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**DIAGRAMA NO. 6. ACTORES Y EL CALENDARIO QUE RIGE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MATERIA DE LIF Y PEF (INCLUYE LA FASE PREVIA AL INICIO FORMAL 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*.

### **3. El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF cuando el titular del Poder Ejecutivo inicia su encargo.**

*En el artículo 74, fr. IV Constitucional y en la LFPRH se encuentra un calendario incompleto y estrecho para el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF, cuando el titular del Poder Ejecutivo Federal inicia su encargo en los términos del artículo 83 constitucional.*

*El artículo 74, fr. IV constitucional establece:*

“Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día *15 del mes de diciembre*”.<sup>19</sup>

De este texto constitucional se hacen las siguientes observaciones:

- ✓ Cuando el titular del Ejecutivo Federal inicie su encargo, *la Iniciativa de LIF y el Proyecto de PEF* se enviarán a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de diciembre;
- ✓ El texto constitucional no define la fecha de aprobación de este paquete económico, aunque no debe pasar del 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, entonces, 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, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados respectivamente contarán con 15 días para desahogar todo el procedimiento legislativo de la LIF y del PEF;
- ✓ El caso menos extremo es que adelante la entrega, bajo este escenario, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados respectivamente contarán con un periodo entre 15 y 30 días para desahogar todo el procedimiento legislativo de la LIF y del PEF;

Por su parte, *el artículo 43, párrafo tercero de la LFPRH* establece lo siguiente:

“Para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en el año en que inicie una nueva Administración del Ejecutivo Federal, se observará, en lo conducente, el procedimiento establecido en el artículo 42 de esta Ley”.<sup>20</sup>

De la interpretación conjunta de ambos artículos, se puede afirmar que el procedimiento legislativo no se modifica en el año en que inicie una nueva administración del Ejecutivo Federal.

---

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

Sin embargo, el procedimiento legislativo presenta las siguientes particularidades:

- ✓ **El calendario está incompleto**, porque *el artículo 74, fr. IV constitucional* establece únicamente que el Ejecutivo Federal entrante tiene hasta *el 15 de diciembre* para hacer llegar *la iniciativa de LIF y el Proyecto de PEF* a la Cámara de Diputados, sin embargo, no se precisa en *la Constitución ni en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)* un calendario que regule las fechas para el examen, discusión, aprobación y en su caso modificación de *la iniciativa de LIF y del Proyecto de PEF*, por parte del Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados, respectivamente. Tampoco se estableció un calendario para que el titular del Ejecutivo Federal entrante sancione, promulgue y publique *la LIF y el Decreto de PEF*.
- ✓ **El calendario es estrecho**, porque de la redacción del *artículo 74, fr. IV de la Constitución* se deduce que el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF tiene que estar concluido, a más tardar, el 31 de diciembre del año en que el titular del Ejecutivo Federal entrante envía a la Cámara de Diputados *la iniciativa de LIF y el Proyecto de PEF*. Es decir, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados respectivamente tienen entre 15 y 30 días para desahogar el procedimiento legislativo en materia de *LIF y PEF*.

La existencia de este calendario incompleto y 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, ***la Cámara de Diputados no tuviera el tiempo suficiente para aprobar el PEF.***

Ante esta situación, la pregunta que se plantea es la siguiente: *¿Qué ocurre si la Cámara de Diputados no aprueba el PEF antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal, es decir, antes del 1 de enero?*

Para responder a esta pregunta, se analiza el *artículo 126 de la Constitución*, que establece lo siguiente:

“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior”.<sup>21</sup>

La excepción de este artículo se encuentra en *el artículo 75 de la Constitución* que establece lo siguiente:

“La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo”.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>22</sup> *Idem.*



De una lectura conjunta de ambos artículos constitucionales, se concluye que sí la Cámara de Diputados no aprueba *el PEF, el Ejecutivo Federal no tendría la autorización de este órgano legislativo para ejercer el presupuesto*, 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 presupuesto vendría acompañada de **una parálisis gubernamental**.

Esta conclusión es coincidente con la expresada por *el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* y por *el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM establece lo siguiente:

“La clásica obra de Sergio Francisco de la Garza, [citada por María de la Luz Mijangos Borja] insiste en que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos en el derecho mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal y la de un acto administrativo en su aspecto material, sin que exista mayor elaboración teórica al respecto. No obstante, cuando analiza los principios presupuestarios, establece que **la falta de aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados en México traería consigo el que el Ejecutivo no pudiera realizar ningún desembolso salvo el que quedase amparado por el artículo 75 constitucional, sin el riesgo en este caso de incurrir en responsabilidad...**”<sup>23</sup>

A este respecto, la posición del CIDE es la siguiente:

“Ahora, la discusión se centra mayormente en **qué pasaría si no se aprueba el presupuesto**, ya que el artículo 126 [constitucional] expresa tajantemente que no podrá hacerse ningún pago que no esté previsto en el presupuesto, y tampoco existe disposición alguna que permita al Gobierno Federal ejercer un presupuesto igual al del periodo que termina. **Esto ocasionaría que se inicie el año fiscal sin recursos que ejercer lo cual dejaría paralizado al Gobierno Federal.**

No obstante esta disposición, el Gobierno Federal está, por otra parte, obligado a cumplir con diversos compromisos de gasto ineludible como el pagar sueldos de los funcionarios, compromisos en materia de pensiones y jubilaciones, entre otros. Esta situación se ha descrito como preocupante por lo cual los especialistas han señalado conveniente que se establezca **alguna norma o legislación que prevea alguna salida alternativa en el caso de que llegara el último día del año y no se hubiere aprobado el presupuesto**”.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup>MIJANGOS Borja, María de la Luz, Comentarios al artículo 126 constitucional. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. 12ª edición. México. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I. pp. 1324-1325.

<sup>24</sup>GUERRERO Amparán, Juan Pablo y López Ortega, Mariana (2002), *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*. En Centro de Investigación y Docencia Económica. México. p. 36.

## **SEGUNDA PARTE: LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.**

#### 4. La fiscalización superior del PEF en México.

La importancia de la fiscalización radica en lo siguiente:

“En virtud de que el PEF es... dinero aportado por los gobernados, su uso debe ser el correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país; por tal razón, la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante en los Estados modernos”.<sup>25</sup>

Asimismo:

“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”.<sup>26</sup>

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 un poder fiscaliza al resto de los poderes, en este caso, la Cámara de Diputados como integrante del Poder Legislativo, tiene la facultad exclusiva de pedir cuentas respecto al ejercicio del gasto público a la Administración Pública Federal, a los entes autónomos y al Poder Judicial.

*El artículo 74 constitucional, fr. IV), párrafo quinto, faculta de manera exclusiva a la Cámara de Diputados para realizar la función de fiscalización superior:*

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I al III...

IV...

...

...

...

...

<sup>25</sup>MORA Donatto, Cecilia (2000), *Principales procedimientos parlamentarios*. LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. México, DF. Página 33.

<sup>26</sup>UGALDE, 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.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.<sup>27</sup>

Por fiscalización superior se entiende:

“La facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara”.<sup>28</sup>

La fiscalización superior es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, quién se apoya de un órgano técnico llamado Auditoría Superior de la Federación:

“La revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley”.<sup>29</sup>

Una característica de la fiscalización superior consiste en lo siguiente:

“La fiscalización superior que realice la Auditoría Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”.<sup>30</sup>

Los sujetos de la fiscalización superior son:

“Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales”.<sup>31</sup>

#### **4.1. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal.**

El instrumento jurídico a través del cual la Cámara de Diputados, vía la Auditoría Superior de la Federación, realiza su función de fiscalización superior es *la Cuenta Pública*, la cual se define como:

---

<sup>27</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>28</sup> Cámara de Diputados. Artículo 2, fr. XI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/37.doc>

<sup>29</sup> Artículo 3 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>30</sup> Artículo 5 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>31</sup> Artículo 2, fr. VI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

“El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre **su gestión financiera**, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados”.<sup>32</sup>

Por gestión financiera se entiende:

“La actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados”.<sup>33</sup>

#### **4.2. Marco institucional de la fiscalización superior.**

La fiscalización superior 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 seis*:

“Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”.<sup>34</sup>

Esto significa que en el proceso de fiscalización superior, **la Cámara de Diputados** se apoya en un órgano técnico llamado **Auditoría Superior de la Federación**.

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 éste 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** cuya función es apoyar a la Comisión en su trabajo de vigilar a la Auditoría.

---

<sup>32</sup> Artículo 2, fr. VIII de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>33</sup> Artículo 2, fr. VII de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>34</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.

#### **4.3. El ciclo de fiscalización superior en México.**

La fiscalización superior ejercida por la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo para el Informe de Avance de Gestión Financiera y para la Cuenta Pública.

##### **4.3.1. El ciclo de fiscalización superior del Informe de Avance de Gestión Financiera.**

El Informe de Avance de Gestión Financiera se define como:

“El Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas”.<sup>35</sup>

Respecto al contenido del Informe de Avance de Gestión Financiera:

“Se referirá a los programas a cargo de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados y contendrá:

- I. El flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto;
- II. El avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, y
- III. Los procesos concluidos.<sup>36</sup>

El ciclo de fiscalización superior del Informe de Avance de Gestión Financiera es el siguiente:

- **El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remitirá de manera consolidada a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el Informe de Avance de Gestión Financiera.**<sup>37</sup>

<sup>35</sup>Artículo 2, fr. IX de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>36</sup>Artículo 11 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>37</sup>Artículo 8 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

- **La Comisión Permanente del Congreso de la Unión** turnará el Informe de Avance de Gestión Financiera a **la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación**.<sup>38</sup>
- **La Comisión de Vigilancia** turnará a **la Auditoría Superior de la Federación** el Informe de Avance de Gestión Financiera que contiene los resultados físicos y financieros de los programas de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, para el periodo comprendido del 1o. de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Este informe se remite a la Auditoría a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo.<sup>39</sup>
- Para la revisión y fiscalización superior del Informe de Avance de Gestión Financiera, la Auditoría Superior de la Federación:
  - I. Establece los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que sea presentado, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;
  - III. Evalúa el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos.<sup>40</sup>
- La Auditoría Superior de la Federación únicamente podrá auditar los conceptos reportados en Informe de Avance de Gestión Financiera como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Al efecto, la Auditoría Superior de la Federación podrá realizar observaciones, disponiendo los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de cuarenta y cinco días para formular los comentarios que procedan.<sup>41</sup>

- Las observaciones a que se refiere el artículo anterior, deberán notificarse a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, con el propósito de que sus comentarios se integren al Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.<sup>42</sup> (Art 18).

---

<sup>38</sup> Artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>39</sup> Artículo 8 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>40</sup> Artículo 116 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>41</sup> Artículo 117 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>42</sup> Artículo 118 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

#### 4.3.2. El ciclo de fiscalización superior del Informe de Avance de la Gestión Financiera.

El ciclo de fiscalización superior en México se inicia en el año posterior a la ejecución del gasto público federal, se desarrolla de la siguiente manera:

- ✓ La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por **el Ejecutivo Federal a la Cámara**, y en sus recesos, si es el caso, a **la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio**. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales.<sup>43</sup>
- ✓ Una vez que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión recibe la Cuenta Pública, la turna a **la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación**.
- ✓ **La Comisión de Vigilancia, a su vez, turna la Cuenta Pública a la Auditoría Superior de la Federación** para su revisión y fiscalización superior.<sup>44</sup>
- ✓ **La Auditoría Superior de la Federación**, tendrá un plazo improrrogable que vence **el 31 de marzo del año siguiente** a aquél en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a **la Cámara**, por conducto de **la Comisión de Vigilancia**, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.<sup>45</sup>
- ✓ **La Comisión de Vigilancia** después de recibir el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública, lo presenta a **la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados**; la Comisión de Vigilancia cita, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.<sup>46</sup>
- ✓ El tercer día útil del periodo ordinario de sesiones de cada año, la Cámara de Diputados nombrará en escrutinio secreto, y por mayoría de votos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y la cual pasará inmediatamente que se reciban, el Proyecto de Presupuesto del año próximo siguiente y **las cuentas del anterior que remita el Ejecutivo**.

<sup>43</sup> Artículo 8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>44</sup> Artículo 67, fr. II de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>45</sup> Artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

<sup>46</sup> Artículo 67, fr. III y V de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.



La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tendrá obligación, al examinar dichos documentos, de presentar **dictamen** sobre ellos **dentro de los treinta días siguientes**.<sup>47</sup>

Es importante puntualizar que el ciclo de fiscalización superior se puede extender, si la Auditoría Superior de la Federación encuentra irregularidades en el ejercicio del gasto público.

Dada esta situación, las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones prescribirán en **cinco años**, contándose 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.<sup>48</sup>

**En el diagrama No. 6.** Se muestra la duración del ciclo presupuestario en México, considerando la etapa del procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF y la fiscalización superior del PEF.

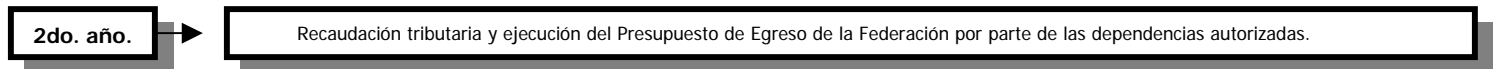
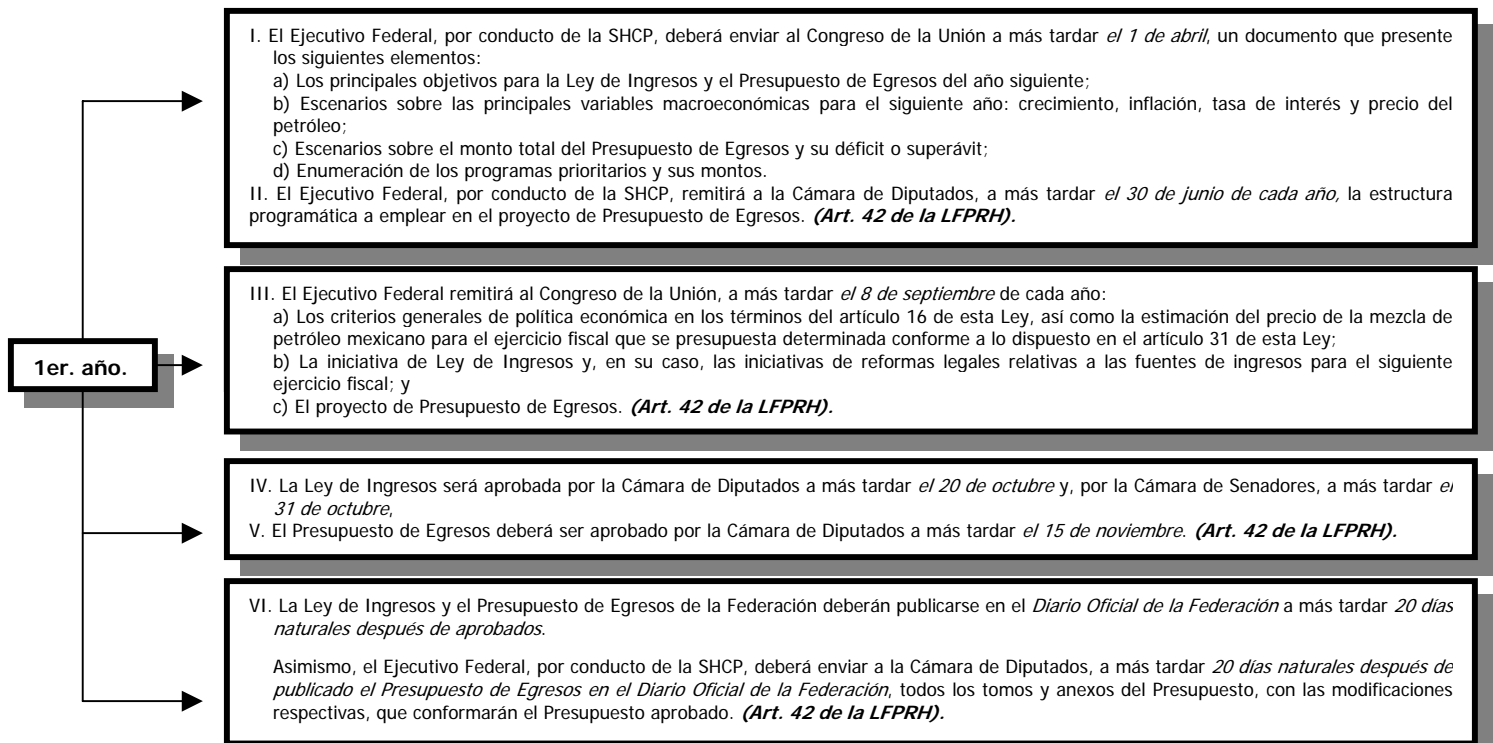
---

<sup>47</sup>Artículo 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

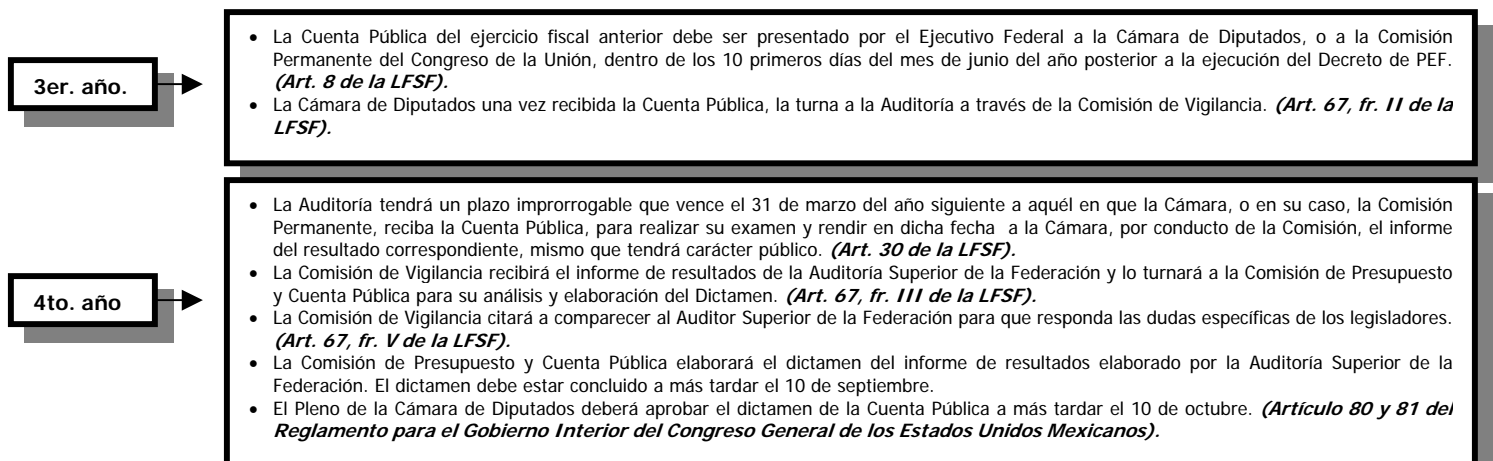
<sup>48</sup>Artículo 63 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

## DIAGRAMA NO. 6. DURACIÓN DEL CICLO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO.

### EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MATERIA DE LIF Y PEF.



### LA FISCALIZACIÓN EXTERNA DEL PEF.



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.

- ✓ La Cámara de Diputados junto con el Senado de la República tienen la facultad de examinar, analizar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos de la Federación. La Cámara de Diputados tiene como facultad exclusiva examinar, analizar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y también está facultada de manera exclusiva para realizar la fiscalización superior.

Respecto al procedimiento legislativo en materia económica:

- ✓ El 1 de abril del año anterior al inicio del ejercicio fiscal, el Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión un documento para informar del comportamiento esperado de las principales variables macroeconómicas que incidirán en la LIF y el PEF. Esta entrega marca el primer antecedente del procedimiento legislativo en materia fiscal.
- ✓ El inicio formal del procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF ocurre el 8 de septiembre, cuando el Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión el paquete económico. El procedimiento concluye con la publicación en *el Diario Oficial de la Federación* de la LIF y el PEF.
- ✓ Cuando el titular del Ejecutivo Federal inicia su encargo, en los términos del *artículo 83 Constitucional*, el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF tiene un calendario incompleto y estrecho. Esta situación pone en riesgo la aprobación del paquete económico por parte del Congreso de la Unión, lo que puede generar una parálisis económica.

Respecto a la fiscalización externa del PEF:

- ✓ *El artículo 74 constitucional, fr. IV, párrafo cuatro*, establece que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- ✓ Es un procedimiento *ex post* al ejercicio del gasto público. Inicia con la presentación de la Cuenta Pública del año anterior por parte del Ejecutivo Federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio. Concluye, con la elaboración del dictamen de la cuenta pública por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y su aprobación, que corre a cargo del Pleno de la Cámara de Diputados.

## **Bibliografía.**

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

Cámara de Diputados. Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/37.doc>

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

Cámara de Diputados, *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/219.doc>

*EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO en materia de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación* Cámara de Diputados. Centro de Documentación, Información y Análisis. Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Economía. En: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-07-06.pdf>

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

BÁTIZ Vázquez, Bernardo (1999), *Teoría del Derecho Parlamentario*. Oxford University Press. México, DF.

FERNÁNDEZ, Ruíz Jorge (2003), *Poder Legislativo*. Porrúa y UNAM. México, DF.

GUERRERO Amparán, Juan Pablo y López Ortega, Mariana (2002), *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*. En Centro de Investigación y Docencia Económica. México.

MIJANGOS Borja, María de la Luz, *Comentarios al artículo 126 constitucional. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. 12ª edición. México. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

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

UGALDE, 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.



## **COMISIÓN BICAMERAL DE SISTEMAS DE BIBLIOTECAS**

Dip. María del Carmen Pinete Vargas  
Presidenta

Dip. Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo  
Secretario

Dip. Daniel Torres García  
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.

Lic. Román Martín Aguilar Juárez  
Auxiliar de Investigador