

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

(Recibido: septiembre/04–aprobado: noviembre/04)

*Reyes Tépac Marcial**

Resumen

El estudio aborda las fases del ciclo presupuestal, aunque se centra en la fiscalización externa, que se desarrolla a través de una compleja estructura institucional caracterizada por la existencia del vigilante y el vigilante del vigilante. Así, la fiscalización del Presupuesto de Egresos de la Federación (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 (ASF); al tiempo que la Comisión de Vigilancia de la ASF, tiene como tarea principal coordinar y evaluar el desempeño de ésta. Para ello, la Comisión de Vigilancia cuenta con un órgano técnico denominado Unidad de Evaluación y Control cuya función es coadyuvar a la Comisión de Vigilancia en su trabajo de vigilar a la ASF.

Palabras clave: ciclo presupuestal, auditoría, Presupuesto de Egresos de la Federación, administración pública.

Clasificación JEL: A00, B40, E00.

* Investigador de la División de Economía y Comercio de la H. Cámara de Diputados. El autor agradece a Gerry Andrés Galicia, por el apoyo brindado.

Introducción

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

Este estudio tiene como objetivo analizar las fases del ciclo presupuestario en las cuales la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva: de discusión, aprobación y fiscalización. Con esta finalidad, primero se define el concepto de Presupuesto de Egresos de la Federación desde las perspectivas jurídica, institucional y académica, y se describen los principios que lo rigen. Le sigue el análisis del procedimiento legislativo del PEF para identificar quién posee las facultades de iniciativa, aprobación y discusión, observación o veto y publicación.

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

1. Definiciones y principios que rigen el PEF

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se concentran los recursos públicos que emplean las dependencias federales, y en algunos casos las estatales y municipales, para satisfacer sus requerimientos financieros. Éste, junto con la Ley de Ingresos de la Federación y la política monetaria, son los principales instrumentos con que cuenta el Gobierno Federal para incidir en la evolución económica del país.

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el PEF:

[...] será el [documento] que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1 de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.¹

El PEF comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan: el Poder Legislativo; el

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

Poder Judicial; la Presidencia de la República; las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República; el del Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el del Distrito Federal (y los organismos autónomos).²

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) define al PEF como:

[...] el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.³

Mora (2000) define al PEF como: “el acto legislativo que permite a la Administración Pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal”.⁴

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

Universalidad. Debe contener todos los gastos del poder público.

Unidad. Debe estar contenido en un solo documento, aunque no es una constante en todos los países.

Especialidad. Debe detallar las partidas y no otorgarlas de manera general. En este sentido un amplio sector de la doctrina sostiene que en ocasiones tal hecho obstaculiza considerablemente la actividad del Ejecutivo; por lo anterior, es común recurrir a determinados conceptos para especificar el destino de los gastos, como son:

1. Ramos. Corresponden con los distintos poderes, secretarías o erogaciones específicas como la deuda, las entidades paraestatales, etc.
2. Programas. Las cantidades que cada dependencia podrá erogar en función de los programas que tenga a su cargo.
3. Subprogramas. El rubro anterior podrá dividirse en subprogramas. Las cantidades para uno y otro deberán especificarse.

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

³ SHCP (2001: 279).

⁴ Mora (2000: 34).

4. Partidas. Son asignaciones más concretas, cuya erogación está permitida y generalmente numerada, deberá informarse en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Corresponde a la SHCP autorizar las transferencias de las partidas.⁵

Planificación. Con base en los planes socioeconómicos que se fijen en el mediano plazo, es posible que de manera recurrente en el PEF se señale la consecución de las metas fijadas en un plan de esta naturaleza.

Anualidad. El PEF tiene una vigencia anual, rige del 1 de enero al 31 de diciembre.

Previsión. El PEF debe estar aprobado, promulgado y publicado antes del término de su vigencia, para evitar la inactividad de la Administración Pública.

Periodicidad. Este principio está íntimamente vinculado con la anualidad del presupuesto. Significa que es un documento que tiene vigencia por tiempo determinado, que el financiero es de un año y que para el siguiente año será necesaria la expedición de un nuevo presupuesto.

Claridad. El PEF debe ser entendible para que pueda ser consultado por los servidores públicos y administradores sin ninguna complicación. En cierta medida este principio se cumple con el de especialidad, al dejar perfectamente establecidos los conceptos que integran el presupuesto.

Publicidad. El PEF habrá de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, para que surta los efectos correspondientes. También de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución, debe publicarse en el órgano oficial de publicidad de cada entidad federativa.

Exactitud. Ataño a que las cantidades previstas correspondan a lo que el poder público necesitará para cumplir con sus atribuciones. Este principio hace referencia a lo que los economistas comúnmente señalan como presupuesto equilibrado, lo cual implica que lo recaudado deberá corresponderse con lo que se va a gastar.

Exclusividad. En el caso de México, se refiere a que corresponde sólo a la Cámara de Diputados la aprobación del PEF. También tiene que ver con que en el presupuesto, exclusivamente se detallarán los gastos del Estado y no de ninguna otra índole.⁶

⁵ Es necesario señalar la posibilidad de crear partidas secretas, autorizadas por el artículo 74 fr. IV) de la Constitución, sin embargo, las mismas deberán ser: necesarias; deberán contemplarse en el presupuesto, y serán empleadas por los secretarios mediante acuerdo escrito del Presidente de la República.

⁶ Donatto (2000: 36-39).

2. Procedimiento legislativo en materia presupuestaria

Con base en el procedimiento legislativo establecido, la fase de iniciativa del PEF es una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, quien presenta el Proyecto de PEF a través de la SHCP:

[...] El Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa o decreto, sin embargo, le corresponderá presentar de manera exclusiva las iniciativas de: Ley de Ingresos; Presupuesto de Egresos de la Federación; y [...].⁷

En la fase de discusión y aprobación, el artículo 74 constitucional, fr. IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (...)”.⁸

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

Por otra, el artículo 72 constitucional, inciso j) establece lo siguiente:

El Ejecutivo de la Unión no puede hacerle observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.⁹

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

⁷ Donatto (2001:87).

⁸ Cámara de Diputados (2002: 79-80).

⁹ Cámara de Diputados (2002: 72).

¹⁰ Valle Espinosa (2000).

Sobre este particular, Ugalde (2000) afirmó:

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

[Jeffrey] Weldon argumenta que más allá de interpretaciones legales, el poder de veto presidencial sobre el presupuesto se ha ejercido en varias ocasiones: entre 1917 y 1933, hubo 42 vetos presidenciales, muchos de ellos de ramos específicos. Aunque hay incertidumbre jurídica sobre esa facultad, el Ejecutivo *de facto* la ha implementado en el pasado. Resta a la Suprema Corte de Justicia, en su momento, o al Legislativo, mediante una reforma constitucional, aclarar esta controversia.¹¹

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

En este contexto, cabe preguntarse en torno de ¿cuál es el procedimiento de aprobación, después de que el Ejecutivo, a través de la SHCP presenta la iniciativa presupuestal llamada “Proyecto de PEF” ante la Cámara de Diputados?

Inmediatamente después de que la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibe el paquete presupuestario, turna la iniciativa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Esta comisión estudia y discute en lo general y en lo particular la iniciativa para emitir un dictamen. Posteriormente, la comisión da lectura del dictamen ante el Pleno de la Cámara de Diputados. Des-

¹¹ Ugalde (2000: 46).

pués de la lectura, el pleno vota el dictamen en lo general y en lo particular. Si hay observaciones en lo general o particular, se turna nuevamente a la comisión para que se estudien y discutan tales observaciones, emitiéndose un nuevo dictamen, el cual se turna otra vez al pleno, quién puede regresar el dictamen a la comisión tantas veces como sea necesario, hasta que no existan observaciones en lo general ni en lo particular.

Una vez que el dictamen es aprobado por el pleno, en lo general y en lo particular, el Decreto de PEF se envía al Ejecutivo Federal para su sanción y posterior publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.¹²

La aprobación del presupuesto sigue el procedimiento legislativo ordinario;¹³ para que este ocurra existe una condición necesaria y una suficiente: la primera consiste en la existencia de *quórum*. De acuerdo con artículo 63 constitucional: “Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada uno de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”.¹⁴ Para el caso de la Cámara de Diputados, la condición necesaria para aprobar el PEF consiste en que deben estar reunidos en el salón de sesiones al menos 251 legisladores. La condición suficiente está relacionada con la votación. De acuerdo al artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General: “Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos”.¹⁵

Los casos donde se requiere de votaciones especiales son para desvirtuar el veto presidencial a un proyecto de ley o decreto (artículo 72, inciso c, constitucional); para formar un nuevo estado dentro de los límites existentes (artículo 73, fr. III, base quinta constitucional); para reformar o adicionar la Constitución (artículo 135 constitucional); para designar un gobernador provisional (artículo 76, fr. VI constitucional); juicio político (artículo 110 constitucional); convocar al congreso o a cualquiera de sus cámaras a sesiones extraordinaria (artículo 78, fr. IV constitucional); elección de la mesa directiva de la Cámara de Diputados (artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General); para calificar los casos en que los asuntos son de urgente y obvia resolución (artículo 159 del Reglamento para el Gobierno Interior); para formar comisiones de investigación del funcionamiento de entidades paraestatales (artículo 93 constitucional); y para ejercer acción de inconstitu-

¹² Un procedimiento presupuestario similar se encuentra en Centro de Estudio de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2001: 53).

¹³ Arteaga (1999: 216).

¹⁴ Cámara de Diputados (2002: 67).

¹⁵ Cámara de Diputados (2002: 375).

cionalidad 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).¹⁶

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

3. El ciclo presupuestario en México

No existe coincidencia entre el número y el nombre de las fases que componen el ciclo presupuestario en México. Mora (2001) afirma que este ciclo se integraba de cuatro fases:

[...] La elaboración y aprobación del PEF entraña dos etapas bien diferenciadas, que son: la administrativa, que va del 15 de marzo al 15 de noviembre... y la legislativa, que va del 15 de noviembre al 31 de diciembre anterior al inicio de su vigencia.¹⁷

Adicionalmente está la fase de ejecución y control.

Cabe puntualizar que en el transcurso del año 2004 se aprobó una reforma al artículo 74 constitucional, fr. IV), pese a lo cual, las fases del ciclo presupuestario definido por esta autora no se modificaron, lo que cambió fueron las fechas de la fase administrativa y legislativa.

Para Ugalde (2000), el ciclo presupuestario se integra únicamente de tres fases:

La primera, corresponde a la elaboración de un anteproyecto por parte del Ejecutivo Federal vía la SHCP y su subsiguiente aprobación por la Cámara de Diputados; la segunda, corresponde a la ejecución de ese presupuesto por parte de las dependencias y agencias del Poder Ejecutivo, así como los poderes Legislativo y Judicial; y la tercera fase corresponde a la revisión del gasto público, esto es, el monitoreo de cómo fue ejercido el presupuesto en la realidad.¹⁸

¹⁶ En Fernández Ruíz (2003: 388 y 389).

¹⁷ Mora (2001: 103).

¹⁸ Ugalde (2000: 141-142).

3.1 La etapa de programación-formulación del PEF

El Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, tiene la facultad exclusiva de iniciativa en materia presupuestal. El instrumento jurídico es el Proyecto de PEF que se formula a partir del 15 de marzo, con fecha límite para presentarlo en la Cámara de Diputados el 8 de septiembre o hasta el 15 de diciembre en el caso de elección presidencial.

Antes de la reforma al artículo 74 constitucional, fr. IV), la etapa de programación, de la elaboración del Programa Operativo Anual, de formulación y presentación del PEF respondían a determinada agenda.

La etapa de programación iniciaba el 15 de marzo de cada año, cuando la SHCP indicaba a las dependencias y entidades involucradas los lineamientos para la elaboración de los programas que se incluirán en el presupuesto a elaborar.¹⁹

Posteriormente, entre los meses de junio y julio se realizaba la concertación de la estructura presupuestaria anual con cada una de las dependencias gubernamentales, con el propósito de preparar el Programa Operativo Anual (POA). De junio a septiembre se establecían las referencias nominales de gasto, esto es, se determinaban los techos de gasto para los POA. Finalmente, entre julio y septiembre se presentaban los POA definitivos.²⁰

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

En síntesis, la etapa de programación-formulación se daba entre los meses de marzo a noviembre y comprendía las fechas siguientes: el 15 de marzo, la SHCP indicaba a las dependencias y entidades involucradas los lineamientos para la elaboración de los programas por incluirse en el PEF; entre junio y julio se iniciaba la preparación de los POA; entre julio y septiembre se presentaban los POA definitivos; el 20 de octubre quedaba integrado el Proyecto de PEF; el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre, dependiendo si es año de elección presidencial, el Secretario de Hacienda y Crédito Público comparecía ante la Cámara de Diputados para presentar, por su conducto, la iniciativa de PEF.

Sin embargo, para el ejercicio fiscal actual este calendario se modificó debido a la citada reforma constitucional en materia presupuestaria, asimismo, de-

¹⁹ Mora (2000: 40).

²⁰ Centro de Estudio de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2001: 51).

bido a que el 2004 fue el primer año en que el PEF se entregó el 8 de septiembre, todavía no se cuenta con el nuevo calendario que conforma la etapa de programación-formulación.

3.2 La discusión y aprobación del PEF

El artículo 74 constitucional, fr. IV) 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”.²¹

El Congreso de la Unión junto con la mayoría de los congresos locales reformó el artículo 74 constitucional, fr. IV durante el año 2004, con el objetivo de adelantar la entrega del paquete económico, y de esta manera, ampliar el tiempo que dispone la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar el PEF.

Antes de la reforma a este artículo constitucional, los tiempos que tenía la Cámara de Diputados para discutir y aprobar el PEF se definían de la siguiente manera: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de PEF a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando sea año de elección presidencial”.²² De acuerdo con los tiempos que eran determinados por la Constitución Federal, la Cámara de Diputados tenía de 16 a 46 días en promedio para aprobar el PEF.

Si no era año de elección presidencial, la Cámara de Diputados tenía hasta 30 días como mínimo y hasta 46 días como máximo para aprobar el PEF, puesto que, si no se aprobaba durante el ordinario de sesiones, el cual concluye el 15 de diciembre, se podían abrir tantos periodos extraordinarios de sesiones como fueran necesarios, siempre y cuando no se excediera del 31 de diciembre del año en curso.

Si era año de elección presidencial, los días que tenía la cámara para discutir y aprobar el PEF se reducían a 16, puesto que la Constitución Federal señalaba que se debía presentar el presupuesto hasta el 15 de diciembre, como consecuencia, se tenía como límite de aprobación hasta el 31 diciembre, por cierto, en periodos extraordinarios de sesiones.

México era el país de América Latina que tenía los tiempos más cortos en materia de aprobación del presupuesto. Considerando únicamente los periodos ordinarios de sesiones y los años sin elección presidencial, nuestro país contaba úni-

²¹ Cámara de Diputados (2002: 80).

²² Cámara de Diputados (2002: 80).

camente con 30 días, seguido de Bolivia y Chile con 60 días. Las naciones latinoamericanas con más tiempo son Guatemala y Honduras con 120 días.²³

En la muestra tomada para los países de Europa y Asia, considerando únicamente los periodos ordinarios de sesiones y los años sin elección presidencial, se encontró que Canadá es la única nación que tiene tiempos tan estrechos para la aprobación del PEF como los que tenía nuestro país, fluctuando entre 30 y 60 días. Noruega tiene entre 45 y 75; Australia 50; Bélgica, Japón y Portugal 60 días. Por su parte, Estados Unidos es el país con más tiempo, 235 días.²⁴

Sin embargo, debido al poco tiempo que contaba la Cámara de Diputados para aprobar paquete presupuestario, se reformó el artículo 74 constitucional, fr. IV).²⁵ En el dictamen aprobado por el Congreso de la Unión, se reconocen las desventajas de aprobar el PEF en un tiempo tan reducido:

1. Los documentos antes enunciados se presentan a consideración del Legislativo, para su estudio, discusión y eventual aprobación, cuando el ordinario de sesiones se encuentra muy avanzado. Ello tensa y desborda el proceso de negociación. No hay tiempo suficiente para dar cauce al normal surgimiento de diferencias que es necesario conciliar con una clara y sólida argumentación, con retroalimentación de puntos de vista de las partes y bajo un espíritu de amplia colaboración, en beneficio del interés nacional.
2. Lo anterior implica que se requiere del tiempo suficiente para examinar la documentación que sustenta las iniciativas. Con el plazo actual de 30 días (el más bajo en comparación a los que ejercen otros países latinoamericanos), en que dichas iniciativas son entregadas a la Cámara de Diputados, no existe el tiempo suficiente para su adecuado examen y discusión. Un mes de estudio, en un tema tan importante como el que nos ocupa, trae como resultado insatisfacciones y confrontaciones.
3. La cercanía del fin del ejercicio fiscal, con el término del periodo de sesiones ordinarias, genera un alto grado de incertidumbre que afecta el desarrollo de las diversas variables económicas, causando volatilidad en el tipo de cambio y en la tasa de interés, en buena medida por la percepción generada en los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, en el precario desenvolvimiento de la economía.²⁶

²³ Gutiérrez *et al.* (2001: 144-145).

²⁴ Gutiérrez *et al.* (2001: 144-145).

²⁵ Véase (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>), (<http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/permanente/2004/versiones/index.php>) y (http://www.segob.gob.mx/dof/2004/julio/dof_30-07-2004.pdf).

²⁶ *Gaceta Parlamentaria* (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>).

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

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

El comparativo de redacción del texto derogado y la reforma aprobada, se expone en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Texto derogado y texto vigente aprobado por el Congreso de la Unión al artículo 74, fr. IV) de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos en materia presupuestaria

<i>Texto constitucional derogado</i>	<i>Reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión</i>
Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.	Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. 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. 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.

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el *Diario Oficial de la Federación*.

Esta reforma constitucional establece que si no es año de elección presidencial, el Ejecutivo Federal tiene que enviar el paquete presupuestario el 8 de septiembre. Por su parte, la Cámara de Diputados debe aprobar el PEF el 15 de noviembre, el plazo de aprobación se incrementó de 30 a 68 días naturales.²⁷

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

Sin embargo, esta reforma constitucional presenta dos observaciones: la primera, no se modificó el mecanismo de entrega del paquete presupuestario cuando sea año de elección presidencial, lo que implica que, se continúa con la fórmula vigente, que mandata al Ejecutivo Federal para entregar el Proyecto de PEF hasta el 15 de diciembre.

En un estudio elaborado por Gamboa y Valdés (2003), se sistematizan las propuestas legislativas para adelantar la entrega de presupuesto cuando el Presidente de la República inicia su encargo:

1. El ejecutivo saliente y el presidente electo elaborarán en coordinación la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto para ser presentados a más tardar el 15 del mes de octubre, y una vez que inicié el ejercicio de su cargo el presidente electo, podrá presentar a más tardar el 3 de diciembre modificaciones a los mismos. Para dar cuenta de las iniciativas y de las modificaciones a más tardar el 5 de diciembre, comparecerá ante la Cámara de Diputados el secretario del despacho correspondiente, y será sólo a partir de ésta fecha cuando la cámara podrá aprobarlas.
2. El presidente saliente deberá presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos a más tardar el 15 de septiembre, y el presidente entrante podrá proponer modificaciones el mismo día que tome la protesta del cargo.
3. Cuando un presidente electo entre a ejercer el cargo en la fecha señalada por la Constitución (1 de diciembre), podrá proponer dentro del término de cinco días hábiles modificaciones al proyecto de presupuesto.²⁸

²⁷ Debido a que la reforma constitucional cumplió todo el procedimiento legislativo para su aprobación, el Ejecutivo Federal envió el 8 de septiembre del 2004 el paquete presupuestario para el ejercicio fiscal 2005.

²⁸ Gamboa y Valdés (2003: 36-37).

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

La experiencia reciente ha mostrado que la aprobación del PEF se ha realizado en el límite del periodo constitucionalmente permitido, en algunos casos, ha existido el riesgo de no aprobarse. Ante esta situación, resulta pertinente cuestionarse sobre ¿qué pasa si el PEF no se aprueba en los tiempos constitucionales y cuáles son las propuestas para eliminar este vacío constitucional?

El artículo 75 establece lo siguiente:

La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalado la que hubiere tenido fijado en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.²⁹

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

Un segundo elemento relacionado con la propuesta de reforma constitucional es: ¿qué se debe hacer para evitar cualquier parálisis económica del sector público en caso de no aprobarse el PEF dentro de los tiempos constitucionales? Algunas posiciones giran en torno a las siguientes propuestas: 1) modificar la Constitución para que el presidente de la República pueda presentar un presupuesto alternativo o de emergencia en caso de no aprobarse el primer proyecto del PEF; 2) modificar la Constitución para permitir que entre en vigor el PEF del año inmediatamente anterior; 3) modificar la Constitución, y así permitir que entre en vigor el PEF del año inmediatamente anterior, aunque ajustado a la tasa de inflación observada o esperada; y 4) modificar la Constitución para que el Ejecutivo Federal entregue al Legislativo el PEF con mayor anticipación, y de esta manera ampliar el periodo de discusión y aprobación.³⁰

La inexistencia de la mayoría absoluta también trae implícita la posibilidad de que la Cámara de Diputados realice enmiendas al proyecto de PEF. Nacif (2000), en materia de enmiendas al PEF afirma que:

²⁹ Cámara de Diputados (2002: 81).

³⁰ Véase Carbonell (2000: 7-10).

La Cámara tiene los poderes formales para introducir cambios en aspectos individuales de la ley presupuestal. En la práctica, sin embargo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no tienen ni el tiempo ni la capacidad para modificar [...] el gasto, y rara vez toca una ley que usualmente es el resultado de negociaciones entre poderosos departamentos administrativos.³¹

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

3.3 La ejecución del PEF

A partir del 1 de enero y hasta el 31 de diciembre del año fiscal, las unidades administrativas del sector central ejercen su presupuesto de acuerdo al calendario autorizado por la SHCP, y cumpliendo con la normatividad contenida en el Decreto de PEF y otras disposiciones de la SHCP.³²

3.4 La fiscalización del PEF

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

En virtud de que el PEF es [...] dinero aportado por los gobernados, su uso debe ser el correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país; por tal razón, la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante en los Estados modernos.³³

En México, la fiscalización del gasto público se realiza desde dos vertientes: la interna, que consiste en que el principal ente fiscalizado (el Gobierno Federal) tiene su propio órgano fiscalizador, llamada Secretaría de la Función Pública. La externa, consiste en que un poder fiscaliza al resto de los poderes, en este caso, la Cámara de Diputados como integrante del Poder Legislativo, tiene la facultad de pedir cuentas respecto al ejercicio del gasto público a la Administración Pública Federal, a los entes autónomos y al Poder Judicial.³⁴

³¹ En Ugalde (2000: 149-150).

³² Centro de Estudio de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2001: 52).

³³ Mora (2000: 33).

³⁴ En esta investigación nos centraremos en la fiscalización externa.

La fiscalización externa es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, consiste en revisar que el ejercicio del gasto público se haga correctamente. O como apunta Ugalde (2000):

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.³⁵

La fiscalización externa en México se desarrolla a través de una compleja estructura institucional caracterizada por la existencia del vigilante y el vigilante del vigilante. Así, la fiscalización del PEF corre a cargo de la Cámara de Diputados a través de la revisión de la cuenta pública. Para fiscalizar los recursos públicos la cámara se apoya en la Auditoría Superior de Federación (ASF).³⁶ A su vez, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación tiene como tarea principal coordinar y evaluar el desempeño de la auditoría; es decir, vigila el trabajo del vigilante. La Comisión de Vigilancia cuenta con un órgano técnico llamada Unidad de Evaluación y Control cuya función es apoyar a la comisión en su trabajo de vigilar a la ASF.

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

El instrumento jurídico para que la Cámara de Diputados, a través de la ASF, realice su tarea de fiscalización del PEF es la cuenta pública, la cual se define como:

El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 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.³⁷

³⁵ Ugalde (2000: 33).

³⁶ En este documento, la entidad y la ASF se entenderán como sinónimos.

³⁷ Artículo 2, fr. VII) de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

3.4.1 El procedimiento legislativo para aprobar la cuenta pública

El procedimiento legislativo de la cuenta pública es exactamente igual al del Presupuesto de Egresos de la Federación:

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

[...] El Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa o decreto, sin embargo, le corresponderá presentar de manera exclusiva las iniciativas de: Ley de Ingresos; Presupuesto de Egresos de la Federación; y la Cuenta Pública”.³⁸

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

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “IV (...) revisar la cuenta pública del año anterior”.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la cuenta, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice, aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.³⁹

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

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

³⁸ Mora (2001: 87).

³⁹ Cámara de Diputados (2002: 80 y 81).

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

¿Cómo se revocaría el veto en caso de que el Ejecutivo hiciera observaciones a la cuenta pública?⁴⁰ Con fundamento en el artículo 72, inciso c), las observaciones que realice el Ejecutivo Federal a la cuenta, se pueden revocar con las dos terceras partes del número total de votos de la Cámara de Diputados. El dictamen no pasará al senado para su revisión y votación, porque la aprobación de la cuenta pública es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

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

3.4.2 Marco institucional para la aprobación de la cuenta pública

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

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación [...].⁴¹

El artículo 79 constitucional establece que:

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.⁴²

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

⁴⁰ El procedimiento para la revocación del veto presidencial para la cuenta pública es el mismo en el caso de que el Ejecutivo Federal haga observaciones al PEF.

⁴¹ Cámara de Diputados (2002: 80-81).

⁴² Cámara de Diputados (2002: 85).

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

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

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

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

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

3. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos
4. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de esta Constitución y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.⁴³

⁴³ Cámara de Diputados (2002: 85-86).

Por su parte, el artículo 74 constitucional, fr. II) establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley”.⁴⁴

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

Dentro de las atribuciones de la Comisión de Vigilancia destacan: ser el conducto de comunicación entre la cámara y la ASF; recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la cuenta pública presentada por el Ejecutivo Federal y remitirla a la ASF para su fiscalización superior; y recibir de ésta el informe de resultados y turnarlo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para análisis y dictaminación.⁴⁵

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

Algunas de las atribuciones de la Unidad de Evaluación y Control son: vigilar que los servidores públicos de la ASF se conduzcan en términos de lo dispuesto por la ley y demás disposiciones legales aplicables; por acuerdo de la Comisión de Vigilancia, practicar por sí o a través de auditores externos, auditorías, visitas e inspecciones, para verificar el desempeño, el cumplimiento de objetivos y metas de los programas anuales de la ASF, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta.⁴⁶

3.4.3 El ciclo de fiscalización externa en México

La fiscalización superior que realiza la ASF se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera

⁴⁴ Cámara de Diputados (2002: 79-80).

⁴⁵ Artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/txt/37.txt>).

⁴⁶ Artículo 8 del Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados (http://www.segob.gob.mx/dof/2001/noviembre/dof_14-11-2001.pdf).

independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.⁴⁷

Son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.⁴⁸

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.⁴⁹

Una vez que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión recibe la cuenta pública, la Comisión de Vigilancia la turna a la ASF para su revisión y fiscalización superior.⁵⁰ La cual, 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 ASF deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.⁵¹

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.⁵²

⁴⁷ Artículo 5 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁴⁸ Artículo 2, fr. VI) de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁴⁹ Artículo 8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁵⁰ Artículo 67, fr. II) de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁵¹ Artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁵² Artículo 67, fr. III) y V) de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

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

La Comisión de Presupuesto y Cuenta tendrá obligación, al examinar dichos documentos, de presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes.⁵³

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

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

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

Con el texto vigente, la ASF tiene como fecha límite e improrrogable para entregar el informe final de resultados el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que la Cámara, o en su caso, la comisión permanente, reciba la cuenta pública. En el texto abrogado, la fecha establecida era el 10 de septiembre, con una prórroga que no podía exceder de tres meses.

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

⁵³ Artículo 80 y 81 del Reglamento Interno para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados. En Cámara de Diputados (2002: 358).

Cuadro 2
**Texto vigente y abrogado del calendario para que el Ejecutivo Federal
 presente el Proyecto de Cuenta Pública y la ASF
 elabore el informe final de resultados**

<i>LFSF (Texto vigente)</i>	<i>Ley Orgánica de la CMH (Texto abrogado)</i>
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. ⁵⁴	La Contaduría Mayor de Hacienda goza de un plazo que vence el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública para practicar su revisión y rendir el informe de resultados a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia. Si por cualquier causa el plazo no le fuera suficiente, la Contaduría Mayor de Hacienda lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, y solicitará una prórroga para concluir la revisión, expresando las razones que funden y motiven su petición. En ningún caso la prórroga excederá de tres meses. ⁵⁵

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

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

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

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

⁵⁴ Artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁵⁵ Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (DOF: 29 de diciembre de 1978: 45).

ción de la cuenta en un plazo de 30 días calendario después de recibido el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General.⁵⁶

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

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

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

Las cámaras de senadores y la de diputados conformarán una Comisión Bicameral integrada por cinco senadores y ocho diputados. La Comisión Bicameral así constituida tendrá un plazo máximo e improrrogable de treinta días para expedirse sobre el informe presentado por el presidente de la República conforme a la presente ley. Cada cámara del congreso tendrá un plazo de treinta días para aprobar o rechazar el informe del presidente de la República.⁵⁷

3.4.4 Revisión de la cuenta pública del 2001, 2002 y 2003

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

Para la fiscalización del ejercicio fiscal 2001: el Ejecutivo Federal tuvo como plazo hasta el 10 de junio del 2002 para presentar a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la cuenta pública; la ASF tuvo hasta el 31 de marzo del 2003 para presentar a la Cámara de Diputados su informe de resultados; la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados tuvo hasta el 10 de septiembre del 2003 para analizar el informe de resultados presentado por la

⁵⁶ Sobre la Cuenta General de la República y el rol de la Contaduría Pública de la Nación (http://transparencia-economica.mef.gob.pe/faq/cgcpn2002/cgcpn20002_1.htm).

⁵⁷ Artículos 67 a 70 de la Ley No. 1535 de administración financiera del Estado (http://www.respondanet.com/spanish/admin_financiera/auditoria/smithp1/paraguay/py02.htm).

ASF; y el Pleno de la Cámara de Diputados tuvo hasta el 10 de octubre del 2003 para aprobar el dictamen. Sin embargo, este dictamen no ha sido aprobado por el pleno.

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

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

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

Conclusiones

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

La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el PEF y la Cuenta Pública Federal. Con respecto al PEF, el Congreso de la Unión y la mayoría de los congresos de los estados aprobaron una reforma al artículo 74 constitucional, fr. IV) para que el Ejecutivo Federal adelante la entrega del paquete presupuestario a la Cámara de Diputados. El Jefe del Ejecutivo Federal publicó esta reforma constitucional el pasado 30 de julio del 2004.

Como consecuencia de ello, la SHCP debe enviar el paquete económico (Criterios Generales de Política Económica, Ley de Ingresos de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación y Miscelánea Fiscal) a más tardar el 8 de septiembre de cada año anterior al ejercicio del gasto. Por su parte, la Cámara de Diputados tiene como fecha límite para aprobar el PEF hasta el 15 de noviembre de cada año anterior al ejercicio del gasto.

Gracias a esta reforma constitucional, si no es año de elección presidencial, el plazo que cuenta la Cámara de Diputados para aprobar el PEF se amplió de

30 a 68 días naturales. Además, si llegado el 15 de noviembre aún no se aprueba el PEF, la Cámara de Diputados cuenta con 46 días naturales adicionales para aprobarlo, siendo el 31 de diciembre la fecha límite de aprobación. Esto significa que el rango de tiempo para aprobar el PEF fluctúa entre 68 a 114 días naturales, con el texto derogado, el rango era de 30 a 46 días naturales.

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

Con respecto a la cuenta pública, se observó que el ciclo de fiscalización superior en México dura dos años, después de la ejecución del gasto público. La duración del ciclo de fiscalización en los países de América Latina es parecido al existente en nuestro país. Además, el ciclo de fiscalización se redujo 6 meses, sin considerar prórrogas, después de la reforma realizada por el Congreso de la Unión en materia de rendición de cuentas.

El Pleno de la Cámara de Diputados no ha aprobado el dictamen de la cuenta pública para el ejercicio fiscal 2001, lo que impide a la ASF fincar responsabilidades, para los casos donde existan irregularidades en el ejercicio del gasto.

Referencias bibliográficas

- Arteaga Nava, Elisur (1999). *Derecho constitucional*, México: Oxford University Press.
- Batíz Vázquez, Bernardo (1999). *Teoría del derecho parlamentario*, México: Oxford University Press.
- Cámara de Diputados (2002). *Marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- Carbonell, Miguel (2000). *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, documento de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Carlos Ugalde, Luis (2000). *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México: Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- (2000). “La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público” en Germán Pérez y Antonio Martínez (coordinadores), *La Cámara de Diputados en Méxi-*

- co, México: FLACSO, Cámara de Diputados de la LVII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.
- Centro de Estudio de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2001). *Sistemas de gobierno y procesos presupuestarios en países seleccionados*, CEFP/005/2001, México.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Publica y de Hacienda y Crédito Publico, con Proyecto de Decreto por el que se Reforma la Fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1476-II, jueves 15 de abril de 2004 (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>).
- Fernández Ruíz, Jorge (2003). *Poder Legislativo*, México: Porrúa y UNAM.
- Gamboa Montejano, Claudia y Sandra Valdés Robledo (2003). *Aprobación del presupuesto: estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel constitucional sobre el temas*, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, Cámara de Diputados. México.
- Gutiérrez, Gerónimo et al. (2001). *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, serie de ensayos jurídicos núm. 2.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.*
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* (<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/61.pdf>).
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.*
- Ley No. 1535 de administración financiera del Estado* (http://www.respondanet.com/spanish/admin_financiera/auditoria/smithp1/paraguay/py02.htm).
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, en DOF del 29 de diciembre de 1978, México.
- Cámara de Diputados (2002). *Marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Mora Donato, Cecilia (2000). *Principales procedimientos parlamentarios*, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México.
- (2001). “Principales procedimientos y estatuto de los parlamentarios” en *Temas selectos de derecho parlamentario*, México: Universidad Anáhuac del Sur y Miguel Ángel Porrúa.
- Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados 2001 en *Diario Oficial de la Federación*, 14 de noviembre (http://www.segob.gob.mx/dof/2001/noviembre/dof_14-11-2001.pdf).

Reglamento Interno para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados (2002) en *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, p. 358.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001). *Glosario de los términos más usuales de la Administración Pública Federal*, México, p. 279.

Sobre la Cuenta General de la República y el rol de la Contaduría Pública de la Nación, en (http://transparencia-economica.mef.gob.pe/faq/cgcpn2002/cgcpn2002_1.htm).

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