

QUE ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL CONSEJO FISCAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA ANGÉLICA TAGLE MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, diputada Martha Tagle Martínez, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un título séptimo a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Desde la entrada en vigor el 1 de mayo de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la más antigua de América Latina, producto de un proceso revolucionario que consagró derechos sociales: a la educación, la propiedad y el trabajo. Por ello ha sido denominada **“la primer constitución social del siglo XX”**.

En su discurso del 19 de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, reconoció las grandes conquistas en referencia a la Constitución de 1857, empero: “...más desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica¹ .”

El encargado del Poder Ejecutivo de la Unión se dirigía con vehemencia a los constituyentes, haciendo referencia al incipiente respeto en la división de poderes, profundizando más adelante:

...el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del Poder público, pues tal división sólo ha estado por regla general, descrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna² .

Lo anterior hace referencia al periodo de la dictadura Porfiriana, sin embargo, es menester citar al eminente Constitucionalista Emilio Rabasa que en su obra La Constitución y la dictadura, comenta que lo sucedido fue resultado de las vastas facultades dadas en la Constitución de 1857 al poder legislativo, trasgrediendo la esfera del ejecutivo, obstaculizando el quehacer del mismo y frente a ello la dictadura.

En seguimiento, en su discurso Carranza es enfático respecto a que: “el Poder Legislativo, que, por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las pasiones y los intereses bastardos.

El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones”.

En su discurso están plasmadas la experiencia y estropicios para fortalecer la división de poderes en nuestra Carta Magna, es menester enfatizar al respecto ya que el objetivo de la presente iniciativa es que el Poder Legislativo recupere el ejercicio de control democrático en materia presupuestal que por años ha abdicado, es necesario citar el contenido del artículo 74, fracción IV de la Carta Magna aprobada el 5 de febrero de 1917 por el Congreso Constituyente, que a su letra refería:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III. ...

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel.

V. a VI. ...

Dicho artículo ha recorrido derroteros complejos, de constantes reajustes que le permitan fortalecer las facultades en materia presupuestaria para con ello corregir desequilibrios y relaciones asimétricas entre los poderes, (con el único objetivo de ser contra peso a la figura presidencial y al ejercicio del poder.)

Así la fracción IV del artículo en mención se ha modificado ocho veces desde 1917 de manera cronológica se enlistan a continuación:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III. ...

1917

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel.

1977

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

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.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como 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.

V. a VIII. ...

1987

VI. ...

...

...

...

...

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

...

V. a VII. ...

1993

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben 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 Presupuestos de Egresos de la Federación a más tardar el 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer.

...

...

...

...

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como 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;

V. a VIII. ...

1999

IV. ...

...

...

...

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que esta 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 determinarían las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

...

...

V. a VIII. ...

2004

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 de diciembre.

...

...

...

...

...

V. a VIII. ...

2008

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. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

...

...

...

Quinto párrafo. (Se deroga.)

Sexto párrafo. (Se deroga.)

Séptimo párrafo. (Se deroga.)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, 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.

V. a VIII. ...

2014

IV. ...

...

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Poder 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.

...

...

V. a VIII. ...

2015

IV. ...

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

V. a IX. ...

Actualmente su contenido es el siguiente:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez

aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

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 noviembre

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, 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;

V. a IX. ...

No omito comentar que dichas reformas son resultado de la pluralidad en la conformación e integración de diversas fuerzas políticas en el órgano legislativo, que sin duda fortalecen a dicha Cámara de las y los Diputados.

Ya que, en la vida parlamentaria la hegemonía de un solo partido pone en duda una verdadera independencia respecto del Ejecutivo, la disciplina partidista tuvo como consecuencia que los legisladores abdicaran a sus funciones de control y revisión a favor del Ejecutivo.

Así, el sistema político del partido hegemónico dio paso al sistema pluripartidista, y que alimentó la partidocracia, se acotó. Con las reformas político-electorales fue visible el replanteamiento de una democracia participativa y paritaria, dando cabida a las candidaturas independientes, la reelección consecutiva de las y los legisladores, (decisión fundamental de cualquier orden jurídico-político), de ayuntamiento, la figura de gobiernos de coalición, que conlleva a ratificar por parte del Congreso diversos nombramientos. La creación de órganos constitucionales autónomos que atiendan con mayor eficiencia, eficacia y objetividad, ajenos a coyunturas políticas, sin dependencia o adscripción a alguno de los poderes.

El impacto de las reformas político-electorales en la conformación del Congreso han sido significativas, no obstante, una de las grandes preocupaciones es que no se ha consolidado una real independencia de los legisladores respecto al poder ejecutivo en cuestión fiscal-presupuestal.

Al respecto “Santiso (2004) y Posner y Park (2007), argumentan que el ejercicio eficaz de las funciones de control y revisión legislativa sobre el ejecutivo es posible en la medida en la que el Poder

Legislativo sea capaz de desarrollar un conjunto de capacidades técnicas de las cuales hoy carecen la gran mayoría de los congresos latinoamericanos. También, desde una perspectiva comparada, dichos autores analizan los factores que limitan su desarrollo, así como aquellos que pueden catalizar su emergencia y eventual fortalecimiento”.

En el caso de Estados Unidos de América (EUA), “Manzetti y Morgenstern argumentan que para que el Poder Legislativo desarrollara las capacidades técnicas el proceso se inició con la reforma político-electoral de 1880 que introdujo en EUA las nominaciones de las candidaturas a través de elecciones primarias bajo el principio de voto directo, libre y secreto a través de la llamada “boleta australiana”.

En un marco normativo que permitía y estimulaba la reelección legislativa, este cambio fortaleció la autonomía de los legisladores electos respecto del presidente y de sus respectivas maquinarias de partido, en tanto que su carrera legislativa dependía ahora de la percepción del electorado sobre su desempeño.

Esto incentivó a los llamados emprendedores políticos o legisladores ambiciosos a develar abusos y excesos del Ejecutivo y a tomar crédito por ello. Este renovado interés en sus carreras legislativas llevó a los propios legisladores a desarrollar eventualmente la institucionalidad que requerían para alcanzar los niveles de especialización que demandaban las funciones de control y revisión de un Poder Ejecutivo cada vez más grande y complejo. De esta forma emergieron instituciones como el Congressional Research Service (CRS), fundado en 1914; la General Accounting Office (GAO), fundada en 1921; y la Congressional Budget Office (CBO), fundada en 1974; las cuales, a su vez, contribuyeron al fortalecimiento de la independencia de los legisladores respecto al poder ejecutivo.

En nuestro caso, se han realizado reformas que han solventado las deficiencias existentes entre el Ejecutivo y el Legislativo, empero la propuesta que emerge de esta iniciativa es fortalecer y consolidar al órgano legislativo, dotándolo de las herramientas que hagan posible una mejor toma de decisiones en beneficio de su electorado.

Sin duda, las facultades que en materia fiscal y presupuestal están a cargo del Legislativo, forman parte de una de las actividades y responsabilidades esenciales que un incipiente número de legisladoras y legisladores ejercen, al no contar con insumos e información en lenguaje críptico.

No obstante, el Poder Legislativo ha creado instancias que le han permitido avanzar para ejercer atribuciones de control y revisión legislativa, así como de instrumentos de rendición de cuentas, contenidas en la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Ejemplo de ello, es la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que data de 2000. Y es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. La Auditoría Superior de la Federación ha sido una instancia clave para el correcto ejercicio del control democrático por parte de las y los diputados.

Al interior de la Cámara de Diputados se encuentra el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Su creación se realizó mediante Acuerdo aprobado el 2 de abril de 1998 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de ese mismo año, bajo la denominación de Oficina de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

El acuerdo parlamentario en mención, determinó en su artículo 1o. que la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas sería un órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en el análisis, organización y manejo de información relacionado con las finanzas públicas del país, encargados de preparar y proporcionar elementos para el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios, diputadas y diputados.

El 3 de septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se modificó la Unidad a Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, asentado en el artículo 49 numeral 3 de la ley en comento.

Las funciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, se establecieron en 2000, en el artículo 42 del Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y en el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, siendo ampliadas con base en los artículos 18, tercer párrafo y 42, último párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006.

Si bien se han concretado acciones, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) se creó con una debilidad que ha delimitado su actuar, a pesar de tener funciones específicas, contar con un organigrama en el que hay un director general y cinco direcciones de trabajo, contar con servicio profesional de carrera, proporcionar a los órganos de gobierno y legislativos, la información en materia de finanzas públicas, así como las tareas que establecen los artículos 18, 41, 42 y 106 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; cuenta con un Comité que se integra utilizando el criterio de proporcionalidad partidista al igual que en las comisiones, lo que puede estropear los insumos y el adecuado cumplimiento de las funciones del CEFP. Al tiempo de estar inmerso en un entramado de nombramientos que hacen veleidoso su actuar, dando paso a injerencias externas, y con ello una estructura endeble que deja fuera una auténtica autonomía de gestión.

Por su parte, la colegisladora que en conjunto ejerce funciones de control hacia el Poder Ejecutivo; en materia presupuestal y fiscal cuenta con una pequeña pero no menos importante función, entre ellas las contempladas en el artículo 73 constitucional, así como la ratificación de los empleados superiores de hacienda, la aprobación de la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como la aprobación de la Ley de Ingresos; cuenta con el Instituto Belisario Domínguez, que data con más de 30 años de acompañamiento al Senado de la República, desde su creación bajo la denominación de Comisión Especial de Informática en 1984 hasta el día de hoy, que se rige por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento del Senado de la República, el Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República y por sus manuales de organización y de procedimientos.

Posterior a la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999), el 28 de diciembre de 2000 la Junta de Coordinación Política aprobó la reforma al reglamento interior del entonces llamado Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (Iilsen), estableciendo los órganos de gobierno (Presidencia), áreas sustantivas (Dirección General de Investigación y la de Vinculación) y de apoyo. Entre las nuevas disposiciones se estableció que el presidente del Iilsen sería un senador en ejercicio de sus funciones, propuesto por la Mesa Directiva para su aprobación por el pleno del Senado de la República al inicio de cada legislatura, y duraría en su encargo el tiempo que ejerciera el cargo de Senador. Entre otras atribuciones tendría las de establecer las directrices generales para proporcionar a los miembros del Senado de la República y sus comisiones, la información, investigaciones, estudios, asesoría y apoyo solicitados e integrar los

grupos de trabajo necesarios para la especial atención de estudios, investigaciones y proyectos específicos.

El 21 de diciembre de 2006 la Junta de Coordinación Política aprobó la creación de un órgano colegiado para dirigir los trabajos del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República y definió que la Presidencia de este órgano colegiado sería rotatoria. El 4 de diciembre de 2007 se aprobó el nuevo Reglamento Interno para el Iilsen, que permitió dos grandes cambios: centrar las funciones de investigación del Instituto en las prioridades de la agenda legislativa del Senado de la República y fortalecer las facultades de investigación de cada una de las tres direcciones generales de acuerdo con una división temática.

En 2008 se reformó el Reglamento del instituto para estructurarlo y proveerle de nuevos mecanismos organizacionales que permitieran fortalecer su funcionamiento como órgano dependiente del Senado de la República. Este reglamento añadió que la dirección general de los trabajos del Instituto Belisario Domínguez recaería en un Comité Directivo integrado por un Presidente y tres secretarios, todos ellos senadores de la República; que el presidente del Comité Directivo sería nombrado por la Mesa Directiva del Senado de entre los coordinadores de los grupos parlamentarios y que los tres Secretarios serían nombrados por la Mesa Directiva del Senado a propuesta de los coordinadores de cada uno de los tres grupos parlamentarios de mayor número de integrantes.

El 25 de abril de 2013, el pleno del Senado de la República aprobó la reforma al Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, con el fin de fortalecer al Instituto Belisario Domínguez como órgano del Senado de la República facultado para realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de coyuntura, para procurar un apoyo consistente a la deliberación y toma de decisiones que competen a los legisladores.

Actualmente el Instituto Belisario Domínguez (IBD) cuenta con un Comité directivo integrado por el Presidente del Instituto y tres secretarios, todos ellos senadores de la República, el Comité Directivo tiene a su cargo la responsabilidad de aprobar la planeación y vigilar el cumplimiento de las actividades del instituto a través de la Coordinación Ejecutiva de Investigación. El Presidente del Comité Directivo es nombrado por la Mesa Directiva del Senado de entre los coordinadores de los grupos parlamentarios, y los Secretarios son nombrados por la Mesa a propuesta de los coordinadores de los tres grupos parlamentarios de mayor número de integrantes.

A pesar de contar con un Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, (publicado en el Diario Oficial de la Federación, en diciembre de 2011), tiene el mismo sesgo que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, que pone entre dicho su autonomía, despertando suspicacias.

El IBD cuenta con cuatro direcciones, una de ella es la Dirección General de Finanzas, área encargada de investigar, monitorear y dar seguimiento a temas referentes al presupuesto y finanzas públicas, sin embargo, no emite recomendaciones ni participa en la discusión de la Ley General de Ingresos. Asimismo, se configura de cuatro áreas de investigación cuya labor se encamina a analizar la factibilidad financiera de las reformas al marco constitucional y legal, estimar necesidades del gasto e inversión públicos; así como analizar la planeación y programación presupuestal que debe acompañar las reformas.

Dicho desde el inicio del presente documento, la propuesta es el empoderamiento del Poder Legislativo en materia fiscal y presupuestaria, mediante el ejercicio del control democrático en la

materia, a través de la creación de un ente con autonomía técnica y de gestión al interior del mismo, bajo la denominación de Consejo Fiscal.

Consejo Fiscal

“Al concluir los trabajos de las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional y del Grupo Banco Mundial, realizadas del 12 al 14 de abril de 2028, en Bali Nusa Dua, Indonesia; en donde se congregan autoridades de bancos centrales, ministros de Finanzas y de Desarrollo, parlamentarios, ejecutivos del sector privado, representantes de organizaciones de la sociedad civil y miembros de círculos académicos con el objeto de debatir temas que generan preocupación en todo el mundo, tales como las perspectivas económicas mundiales, el fin de la pobreza, el desarrollo económico y la eficacia de la ayuda, **se tocó el tema de la importancia de los consejos fiscales**, el vicepresidente de Shanghai Development Research Foundation, Yide Qiao explica que este tipo de entes apoyan la disciplina, al tiempo de despolitizar los procesos de discusión sobre las metas que se quieren lograr, como reducir la deuda o el déficit fiscal.

La experiencia internacional demuestra que otros países, que ya cuentan con consejos de este tipo, favorecen la promoción de la responsabilidad fiscal.

Existen consejos fiscales en varios países del mundo, como Perú, Italia, España, Chile, Francia, Finlandia y Serbia.

Al interior del reporte *Fortaleciendo la credibilidad fiscal postcrisis*, se informa que a partir del 2001 y hasta el 2015, se crearon 30 consejos fiscales, y 25 de ellos desde el 2009.

Ahí enfatizan que existe una correlación entre la aparición de los órganos fiscales y la crisis de las finanzas públicas que ocasionaron que diversos países adoptaron medidas de este tipo para reducir la crisis financiera global.

Son los países de la Unión Europea, los que tienen la más larga tradición en este tipo de prácticas, como el establecimiento de mecanismos de corrección fiscal y la aplicación correcta de la regla fiscal.

Austria cuenta con dos órganos independientes: el Instituto Austriaco de Investigación Económica, que propicia previsiones económicas, y el Comité de Deuda Pública, que lleva a cabo un análisis de las finanzas públicas y de las recomendaciones sobre cuestiones de política fiscal”.

Al respecto diversas organizaciones de la sociedad civil, se han unido para conformar el Colectivo por un Presupuesto Sostenible “Colectivo Peso”, dedicadas al análisis del presupuesto y a impulsar prácticas y propuestas para lograr un gasto público eficaz, eficiente, responsable y sostenible, han resaltado la importancia de contar con un Consejo Fiscal.

En el documento de su autoría e intitulado “Propuesta para la creación de un consejo fiscal en el Poder Legislativo”⁶ exponen las siguientes consideraciones:

- Hay una escasa discusión en materia de finanzas públicas al interior del Poder Legislativo, que se refleja en la mala composición del gasto público.
- La mala toma de decisiones referentes a gasto público es consecuencia en gran medida a la discrecionalidad excesiva en el uso político del dinero público, aunado a las facultades excesivas

por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al realizar modificaciones sin control ni restricciones reales. (Ramo 23)

- La falta de capacidad técnica contribuye a que en gran medida el Congreso no pueda desempeñar a cabalidad su función vigilante y contrapeso en materia de presupuesto, tal como lo establece la Constitución.
- El Poder Legislativo aprueba el endeudamiento sin analizar su destino ni las condiciones que lo motivaron, así el Congreso no revisa la pertinencia del techo de endeudamiento propuesto por el Poder Ejecutivo.
- La falta de revisión y por ende de discusión fiscal incrementa los riesgos fiscales.
- Debido a lo anterior, y tomando en cuenta el cambio poblacional, la tendencia histórica del déficit presupuestario, y una política fiscal constante, la deuda como porcentaje del PIB seguirá aumentando.

¿Qué es un Consejo Fiscal?7

El FMI define a un Consejo Fiscal como una institución con capacidad técnica y apartidista que, de manera permanente, tiene el mandato de evaluar las políticas, planes y desempeño fiscales. Además, tiene la atribución de contrastar las políticas y planes con los objetivos macroeconómicos relacionados con la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo.

Las características de los CF varían de acuerdo al contexto específico de cada país (capacidades humanas y financieras, sistemas políticos y las causas que han promovido la deuda pública y déficits excesivos, entre otros). En el mundo se observan tres tipos generales de arreglos institucionales bajo los cuales operan los CF: 1) institución independiente (stand-alone institution), 2) Bajo el Poder Ejecutivo o Legislativo, y 3) Asociado con otras instituciones independientes.

Como institución independiente el Consejo Fiscal no está dentro de la estructura orgánica de ninguno de los tomadores de decisión en materia de finanzas públicas y su creación emana, generalmente, de la ley de responsabilidad fiscal, la cual incluye garantías específicas sobre su independencia.

Aunque las facultades de los CF también varían de acuerdo a la realidad de cada país, básicamente observamos que van de la mera provisión de información y análisis, la emisión de opiniones respecto a un documento o propuesta específica, hasta la elaboración de recomendaciones de política fiscal. Hay que señalar que no todos los Consejos Fiscales hacen recomendaciones.

Es importante notar que los Consejos Fiscales no tienen la facultad de aprobar o diseñar la política fiscal –no son tomadores de decisión–. Son únicamente proveedores de información y sus recomendaciones, en caso de haberlas, no tienen carácter vinculante. En general, los Consejos Fiscales existentes tienen asignado en la ley un rol de “*watchdog*”. El mantener una barrera entre el diagnóstico, análisis, evaluación y la toma de decisión disminuye la posibilidad de contar con conflictos de interés e incrementa la objetividad de las recomendaciones y estudios realizados por el mismo CF.

Los Consejos Fiscales que residen en el Poder Legislativo no cuentan con dicha facultad por ley, ya que es el Poder Ejecutivo quien toma la decisión con la información proporcionada.

Dentro de las funciones principales de un Consejo Fiscal el FMI señala: 1) monitoreo y evaluación de las reglas fiscales, 2) provisión de análisis objetivo e independiente, 3) costeo de políticas públicas y su impacto presupuestario, 4) elaboración o evaluación de estimaciones macroeconómicas y presupuestarias para promover que sean más objetivas y consistentes y 5) evaluación de la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. En algunos países, como Australia y los Países Bajos, los CF realizan evaluación sobre el impacto económico y presupuestario de las plataformas políticas antes de las elecciones. También llevan a cabo costeo de iniciativas o propuestas seleccionadas de política pública (Canadá y EUA). Estas funciones contribuyen a generar estimaciones de costos más realistas de las políticas públicas y de los programas presupuestarios.

Recordemos las facultades constitucionales que la Cámara de Diputados sostiene en materia fiscal y presupuestaria, el acrecentamiento de ellas causadas por la pluralidad en la conformación de dicho órgano legislativo y que se deben a las reformas al régimen político-electoral, pasando por los esfuerzos para ejercer el control y revisión mediante la creación del CEF, y los vicios a los que se han enfrentado, aunado a la falta de excesos y desequilibrios fiscales, uso discrecional de los recursos, en un contexto precario de previsiones de transparencia y rendición de cuentas, la propuesta de la creación del Consejo Fiscal va dirigida a que el poder Legislativo, en especial la Cámara de Diputados cuente con capacidad para ejercer de forma adecuada y prudente dicha función enmarcada en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, así como en las aplicables en el artículo 73 de la Carta Magna.

La propuesta se centra en la creación de un consejo fiscal, mediante la fusión del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con la Dirección de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.

Dicha propuesta retoma la realizada por el “Colectivo Peso”, por ello contempla las diez medidas para ser contenidas en la creación, función y organización de dicho Consejo, bajo el nombre de Consejo Fiscal.

También es producto de las constantes demandas de la sociedad por el uso ilícito de recursos públicos, la ineficiencia y nula transparencia en el uso-destino de los mismos, que desembocan en los constantes actos de corrupción que han desfalcado las finanzas públicas e impactan en la prestación de servicios y por ende en la calidad de vida de la población.

Fundamento legal

Por lo expuesto, la suscrita diputada federal integrante de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un Título Séptimo intitulado Del Consejo Fiscal a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona el Título Séptimo denominado del Consejo Fiscal a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

Título Séptimo Del Consejo Fiscal

Artículo 145.

1. Para dar efectivo cumplimiento con las facultades establecidas en la fracción VIII del artículo 73, y fracciones IV y VI del artículo 74 Constitucional, en materia presupuestal y fiscal, el Congreso de la Unión contará con un Órgano auxiliar denominado Consejo Fiscal.

2. El Consejo Fiscal es el órgano auxiliar encargado de analizar y evaluar las políticas, planes e indicadores de desempeño fiscal, de manera oportuna sobre el estado de las finanzas públicas.

3. El Consejo Fiscal es apartidista, cuenta con independencia técnica, autonomía de gestión y presupuestal.

Sección primera

De su integración, proceso de selección y duración

Artículo 146.

1. El Consejo Fiscal estará integrado por cinco personas consejeras, una persona consejera presidenta y cuatro consejeras integrantes que desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y no podrán ser reelectas. En caso de falta absoluta de alguna de ellas, el proceso de selección del nuevo integrante no podrá exceder el límite de 60 días, la persona que resulte electa será nombrada para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de la Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Consejo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

2. El Consejo de manera colegiada nombrará a quien lo presida, con voto mayoritario de cuatro de sus integrantes, observando la alternancia de género a la mitad del período de siete años.

3. Para la integración del Consejo Fiscal, las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de ambas Cámaras, y de Presupuesto y Cuenta Pública, de la Cámara de Diputados emitirán la convocatoria con los requisitos necesarios para constituir una comisión de selección integrada por nueve personas por un periodo de tres años, que será la encargada de nombrar a los integrantes del consejo conforme al siguiente procedimiento:

I. La convocatoria se dirigirá a instituciones de educación superior, de investigación y organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas presupuestales y fiscales, para proponer candidatos a fin de integrar la Comisión de selección.

II. El cargo de integrante de la comisión de selección será honorario. Quienes la integren no podrán formar parte del Consejo Fiscal.

III. Las comisiones emitirán el acuerdo para la conformación de la comisión de selección bajo principios de idoneidad, transparencia y máxima publicidad.

4. Integrada la Comisión de Selección, se deberá emitir la convocatoria dirigida a la sociedad en general para presentar postulaciones de las y los aspirantes.

La convocatoria contendrá la metodología, plazos y criterios del proceso de selección, misma que contendrá al menos las siguientes características:

- I. El método de registro y evaluación de los aspirantes;**
- II. Máxima publicidad de quienes aspiran a integrar el consejo fiscal.**
- III. Cronograma de audiencias;**
- IV. Designación en sesión pública, por el voto de la mayoría de sus miembros.**

**Sección segunda
De sus atribuciones**

Artículo 147.

1. El Consejo presentará su programa de trabajo anual, al inicio de cada año legislativo, incluyendo las directrices y principios para el adecuado desahogo de sus tareas, considerando la planeación y calendarización de sus trabajos.

2. Rendirá un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

3. Dentro de sus atribuciones se encuentran:

a) El análisis sobre las asignaciones presupuestarias en el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, tomando en cuenta el Sistema de Evaluación de Desempeño, así como los informes de fiscalización de la cuenta pública de la Auditoría Superior de la Federación, y las asignaciones presupuestarias de años anteriores.

b) Proveer de evaluaciones de las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias en el mediano y largo plazos.

c) Seguimiento de las adecuaciones presupuestarias que se lleven a cabo durante el ejercicio.

d) Monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales.

e) Evaluación de las políticas y desempeño fiscales en el corto plazo.

f) Evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

g) Reportes mensuales, trimestrales y anuales sobre determinados documentos del ciclo presupuestario.

h) Reporte de evaluación del sistema de alertas de la deuda estatal anual, así como monitoreo del cumplimiento de las disposiciones del sistema de alertas semestral.

i) Emitir opinión respecto de las iniciativas presentadas en la materia, así como a aquellas que requieran análisis sobre el impacto económico y presupuestario.

4. Los resultados de las investigaciones, análisis, así como las opiniones serán públicos y estarán disponibles en todo momento.

5. Contar con información oportuna y confiable para el buen desempeño de ambas cámaras.

6. Brindar información y asesoría a las y los legisladores, a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, Hacienda y Crédito Público de ambas cámaras, así como aquellas que lo soliciten incluyendo órganos legislativos o de gobierno al interior del Congreso.

Sección Cuarta

Disposiciones Generales

Artículo 148.

1. Las personas consejeras están obligadas a acudir a las reuniones programadas al interior del Consejo.

2. El Consejo contará para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo y para la celebración de sus actividades y reuniones.

3. El Consejo se reunirá cada mes, para dar seguimiento y desahogar temas relacionados en la materia. Difundiendo en los medios de comunicación, electrónicos, escritos y digitales, las resoluciones y avances.

Artículo 149.

1. Las reuniones del Consejo serán públicas, podrán celebrar sesiones de información a las que asistirá personas invitadas e interesadas en el tema.

2. El Consejo funcionará durante los recesos de ambas Cámaras.

3. Deberá organizar y mantener un archivo de todos los documentos realizados, que deberá ser entregado al término de su gestión, a través de un proceso de entrega-recepción, que deberán preparar durante los últimos tres meses del año de término.

Transitorios

Primero. El presente decreto será vigente el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se dispondrá de lo necesario para la creación del Consejo Fiscal, el cual se compondrá de la fusión del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.

Tercero. Ambas Cámaras del Congreso dispondrán de lo necesario para implementar el servicio civil de carrera, sin menoscabo del personal que integran el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.

Cuarto. Con el objetivo de adecuar la legislación en materia, así como los reglamentos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se dispone un plazo de 180 días para realizar las modificaciones necesarias, a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

...

Quinto. A la entrada en vigor del presente decreto las menciones al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas contenidas en los artículos 18, fracción III del inciso d) del artículo 41, último párrafo del artículo 42, tercer párrafo del artículo 106 y cuarto párrafo del artículo 107, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en cualquier disposición jurídica se entenderá referidas al Órgano Auxiliar Consejo Fiscal, del Poder Legislativo.

Sexto. Dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto las comisiones encargadas deberán designar a los integrantes de la comisión de selección conforme al procedimiento enunciado.

Séptimo. La Comisión de Selección nombrará a los integrantes del Consejo Fiscal, en los términos siguientes:

- a. Un integrante que durará en su encargo un año.**
- b. Un integrante que durará en su encargo dos años.**
- c. Un integrante que durará en su encargo tres años.**
- d. Un integrante que durará en su encargo cuatro años.**
- e. Un integrante que durará en su encargo cinco años.**

Notas

1 Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro, 1 de diciembre de 1916. En línea, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy_CPEUM_expmot_01dic1916.pdf

2 *Ibidem*.

3 González, Alejandro. *Fortalecimiento de las capacidades técnicas del Congreso para la rendición de cuentas*. Red por la Rendición de Cuentas. CIDE. Primera edición 2013. Disponible en línea: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/10/04_RCC_AlejandroGonzalez_280513_final.pdf

4 <http://www.ibd.senado.gob.mx/?q=node/202>

5 Morales, Yolanda y González Luis. Consejo Fiscal ayudaría a fortalecer transparencia. *El Economista*. 15 de octubre de 2018. Versión en línea, disponible en:

<https://www.economista.com.mx/economia/Consejo-Fiscal-20181015-0022.html>

ayudaria-a-fortalecer-transparencia-FMI-

6 Consejo Fiscal. Disponible en línea: <http://consejofiscal.org/>

7 *Ibíd.*

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de marzo de 2019

Diputada Martha Tagle Martínez (rúbrica)