

Los tiempos del Paquete Económico en años de transición de la Administración Pública Federal

Ideas clave

- > En el año de transición 2018, el Congreso de la Unión comenzará a sesionar el 1° de septiembre hasta máximo el 31 de diciembre. El nuevo Presidente ejercerá el cargo el 1° de diciembre y tiene hasta el 15 de diciembre para presentar el Paquete Económico anual.
- > La reforma política de 2014 modificó los plazos de toma de posesión del Congreso de la Unión y del Presidente Electo, que serán aplicables para el cambio de administración de 2024.

La presente nota tiene como objetivo analizar los plazos determinados en el marco legal sobre el proceso de presupuestación anual, en un contexto de cambio de administración federal. Para ello, primero se presentan los procesos y plazos aplicables en un año en el que no hay cambio de administración; éste sirve de referencia para posteriormente abordar aquellos a los que debe ajustarse la administración entrante en 2018, así como los que aplicarán a partir de 2024. Por último, se expone cómo ha funcionado el Fondo de Transición desde que comenzó a operar.

1. Proceso de aprobación del paquete económico en años que no cambia la administración

En los años intermedios de la administración federal, es decir, que no implican un periodo de transición administrativa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece, en el artículo 65, que el Congreso de la Unión se debe reunir a partir del **1° de septiembre** de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias.¹ La discusión y la aprobación del paquete económico se da en el primer periodo de sesiones, el cual **no podrá extenderse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año**.

En relación con la aprobación de la Ley de Ingresos (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación

(PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en su art. 42 determina que, **a más tardar el 1° de abril**, el Ejecutivo Federal debe de enviar al Congreso de la Unión el documento conocido como *Pre-Criterios*. Éste debe de contener: a) los principales objetivos para la LIF y el PEF del año siguiente; b) escenarios para las principales variables macroeconómicas para el siguiente año; c) escenarios sobre el monto total de PEF y su déficit o superávit; d) enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Asimismo, **a más tardar el 30 de junio**, el Ejecutivo Federal debe de enviar la estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos (PPEF), así como los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos aprobados en el PEF vigente en relación con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y el detalle y justificación de las nuevas propuestas.

Las fechas sobre la presentación de los *Pre-Criterios* y sobre la estructura programática para el PPEF se mantienen para cualquier año, sea o no de transición.

El art. 42 de la LFPRH también especifica que el Ejecutivo Federal debe mandar al Congreso de la Unión, **a más tardar el 8 de septiembre de cada año**: a) los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) y la estimación del precio de la mezcla mexicana del petróleo para el ejercicio fiscal que se presupuesta; b) la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relacionadas con las fuentes de ingreso; c) el PPEF.

La LIF debe ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre, y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre. Por su parte, el PEF deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre (ver Figura 1).

Asimismo, se establece que la LIF y el PEF deben de publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) a más tardar 20 días naturales después de su

¹ El segundo periodo de sesiones ordinarias debe de comenzar el 1ro de febrero y no podrá extenderse más allá del 30 de abril del mismo año.

aprobación. El Ejecutivo Federal debe de enviar también a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el PEF en el DOF, todos los tomos y anexos del PEF.

2. Proceso de aprobación del paquete económico para la administración entrante en 2018

Los arts. 65 y 66 de la CPEUM vigente antes de la reforma político electoral de 2014,² y que es aplicable para la administración federal entrante (2018-2024), estipulan que el Congreso de la Unión debe de reunirse **el 1º de septiembre** para celebrar el primer periodo de sesiones ordinarias. En el año de cambio de administración, este primer periodo de sesiones puede extenderse hasta el **31 de diciembre**.

Por su parte, el Presidente Electo entrará a ejercer su encargo **el 1º de diciembre**, por lo que deberá de remitir a la Cámara de Diputados la ILIF y el PPEF a más tardar el día **15 del mes de diciembre**, en términos de los arts. 74 y 83 de la CPEUM (DOF 07-02-2014) (ver figura 1). El art. 43 de la LFPRH refiere que la aprobación del paquete económico en el año en que inicie una nueva administración del Ejecutivo Federal debe de realizarse conforme al procedimiento establecido en su art. 42, y no especifica fechas especiales para dicho año.

En el cambio de administración anterior, la aprobación del paquete económico se llevó a cabo unos días antes de que terminara el año. El Presidente Enrique Peña Nieto envió el Paquete Económico 2013 el 7 de diciembre de 2012; la LIF se aprobó el 13 de diciembre de 2012, mientras que el PEF quedó aprobado el 20 de diciembre del mismo año, fechas en que los documentos fueron remitidos al Ejecutivo.³

Es importante señalar que el art. 43 de la LFPRH señala que en el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos de la ILIF y del PPEF en apoyo al Presidente Electo, para que éste los presente a la Cámara de Diputados en la fecha anteriormente señalada. Adicionalmente, señala que para llevar a cabo estas actividades y la elaboración del PND, se podrán aprobar recursos en el PEF en un **fondo específico** para cubrir los gastos de un equipo de asesores que apoye los trabajos del Presidente Electo.

De acuerdo con lo anterior, los legisladores electos en los comicios de julio de 2018 comenzarán a sesionar **el 1º de septiembre**, mientras que el Presidente Electo asumirá su cargo **el 1º de diciembre**. La presentación, discusión y aprobación de la LIF y el PEF 2019 entonces se realizará entre la fecha en que el nuevo Poder Ejecutivo presente el paquete económico -con límite

para hacerlo el 15 de diciembre- y el 31 de diciembre de 2018, fecha hasta la cual puede extenderse el periodo de sesiones ordinarias.

3. Proceso de aprobación del paquete económico a partir de 2024 con nueva normatividad

Las reformas constitucionales aprobadas el 10 de febrero de 2014, que dieron origen a la Reforma Político Electoral, incluyeron cambios relacionados con la toma de posesión de la Administración Pública Federal. Dichas modificaciones recayeron en los artículos 65, 74 y 83 constitucionales, las cuales entrarán en vigor el 1º de diciembre de 2018. De esta manera, el periodo presidencial comprendido entre los años 2018 y 2024 iniciará el 1º de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024.⁴

La CPEUM determina que, en año de cambio de administración federal, el Congreso de la Unión se reunirá a partir del **1º de agosto** para celebrar el primer periodo de sesiones ordinarias, el cual podrá prolongarse **hasta el 31 de diciembre** de ese mismo año.

Por su parte, el Presidente entrará a ejercer su cargo **el 1º de octubre**. En este caso, el art. 74 de la CPEUM establece que el Ejecutivo Federal deberá enviar a la Cámara de Diputados la ILIF y el PPEF **a más tardar el 15 de noviembre**. El plazo de discusión y aprobación del paquete económico, en este sentido, podrá extenderse hasta el 31 de diciembre (ver figura 1).

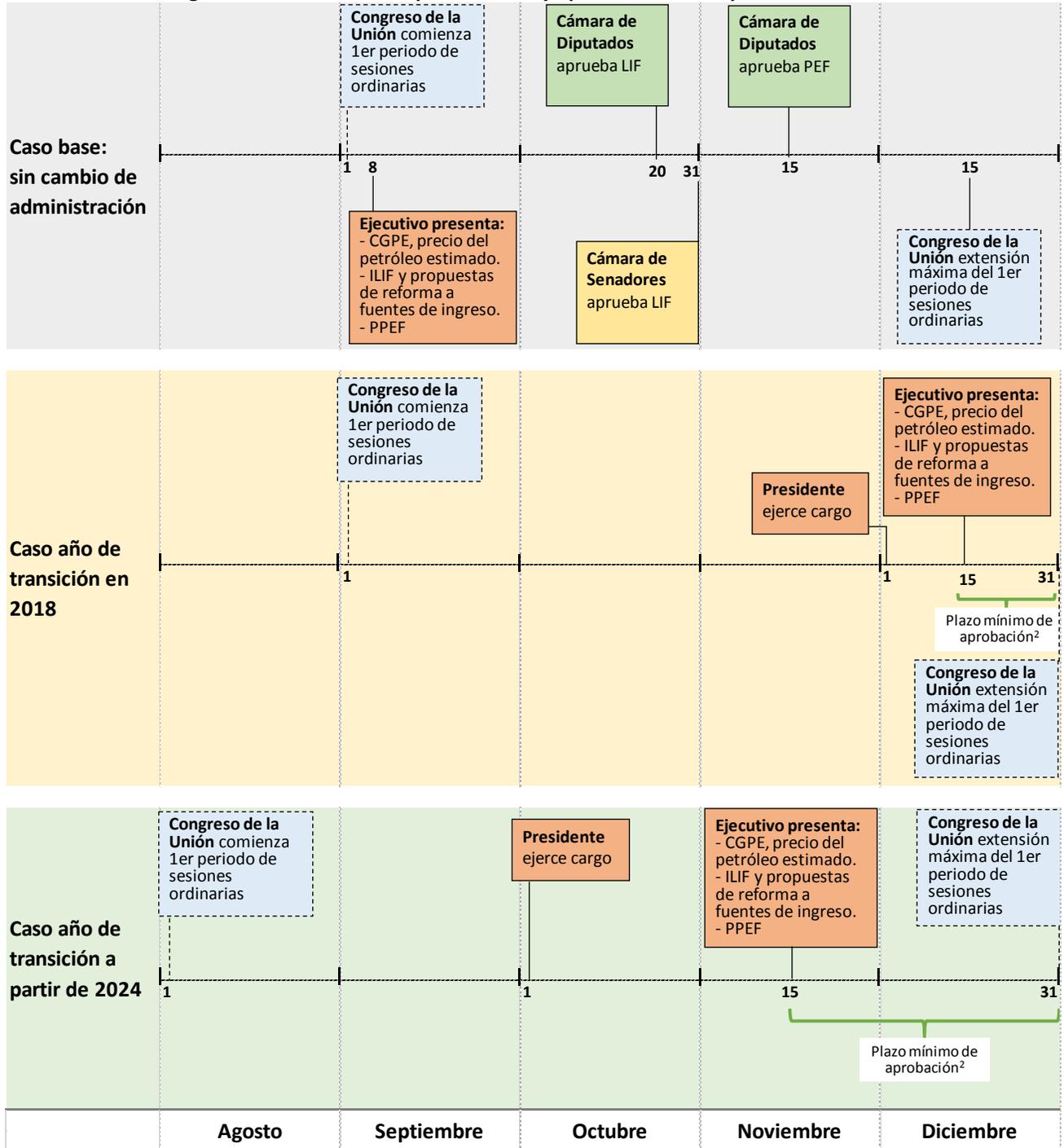
² Ver CPEUM, DOF 07-02-2014.

³ Ver Cámara de Diputados (2012) y Senado de la República (2012).

⁴ Según lo estipulado en el artículo décimo quinto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas

disposiciones de la CPEUM, en materia político-electoral (Secretaría de Gobernación, 2014).

Figura 1. Fechas límite de presentación y aprobación del Paquete Económico¹



1 Las fechas de inicio de periodo de sesiones y de ejercicio de cargo del Presidente son fijas; para el resto de los casos corresponde a fechas máximas.

2 Los plazos para discutir y aprobar el paquete económico dependen de la fecha en que el Ejecutivo presente el paquete económico.

Fuente: elaboración propia con información de la CPEUM y la LFPRH

4. Fondo para la transición

Anteriormente se mencionó que la LFPRH determina que, para llevar a cabo las actividades de transición entre la administración federal saliente y la entrante, pueden aprobarse recursos en el PEF en un fondo específico. Dicho fondo se ubica en el Ramo 23, Previsiones Salariales y Económicas, con el nombre actual de **Fondo para la Transición**.

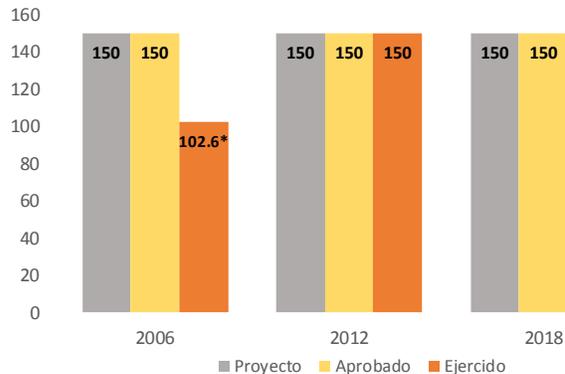
En los dos cambios de administración anteriores, el fondo en cuestión se aprobó y constituyó como “Fideicomiso para apoyar el cambio de administración del Ejecutivo Federal” y “Fideicomiso de Transición” en septiembre de 2006 y junio de 2012, respectivamente. La SHCP fungió como fideicomitente y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército) como fiduciario. En ambos años se expidieron las reglas de operación que normaron los conceptos en que podrían utilizarse los recursos asignados, la forma en que el Presidente Electo haría uso de éstos, y el tabulador de honorarios para el equipo de asesores, entre otros aspectos.⁵ Una vez que los fideicomisos concluyeron con los compromisos contraídos, la SHCP y Banjército convinieron su extinción en diciembre de 2006 y de 2012, respectivamente.

Para los cambios de administración de 2006, 2012 y 2018 se han presupuestado 150 millones de pesos (mdp) corrientes para dicha partida. Ello significa que, en términos reales, los recursos presupuestados disminuyeron 41.9% entre 2006 y 2018.

En 2006, información de la ASF (2008) muestra que 130 mdp se destinaron a la constitución del fideicomiso y se obtuvieron productos financieros por 1.8 mdp. Además, se llevó a cabo una adecuación presupuestaria que resultó en un presupuesto modificado de 130 mdp; de estos, se ejercieron 104.4 mdp y se generaron economías por 27.4 mdp. La ASF (2009) señaló que 27.0 mdp se reintegraron a la TESOFE, los cuales se reportaron como ejercidos en la Cuenta Pública de 2007.

Por su parte, en 2012 los recursos presupuestados se registraron como ejercidos en su totalidad; si bien, al momento de su extinción en diciembre de 2012, Banjército enteró a la TESOFE un remanente por 131.6 millones de pesos (Banjército, 2012b). Información de la ASF (2014) muestra que dicho remanente fue registrado como un aprovechamiento por recuperaciones de capital, con carácter de ingreso excedente (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Recursos para el Fondo para la Transición (millones de pesos corrientes)



* En 2006 se llevó a cabo una adecuación presupuestaria, de manera que los recursos aprobados fueron de 130.0 mdp; se ejercieron 104.4 mdp y se generaron economías por 27.4 mdp. En la Cuenta Pública de 2006 se registraron sólo 102.6 mdp como ejercidos pues no se incluyeron los recursos derivados de productos financieros.

Fuente: elaboración propia con información de los PPEF (2006, 2012, 2018), PEF (2006, 2012, 2018) y Cuenta Pública (2006, 2012).

Consideraciones finales

Los años de cambios de Administración Pública Federal traen consigo una etapa intensa de ajustes en diversos ámbitos.

Específicamente en relación con el proceso de presupuestación anual, dichos ajustes implican la elaboración, por parte de la administración saliente, de anteproyectos de la ILIF y el PPEF en apoyo al Presidente Electo; el desplazamiento de la fecha límite para presentar el paquete económico anual; y, por ende, un periodo relativamente acotado para aprobarlo, al menos hasta el presente año.

Con el propósito de contribuir a generar claridad sobre los procesos y plazos que se encuentran establecidos en la normatividad actual, la presente nota expuso dichos aspectos en tres casos: un año en el que no se da un cambio de administración; el año de transición de 2018; y los cambios de administración sucesivos.

El análisis da cuenta del plazo relativamente corto que hasta 2018 han tenido las administraciones entrantes para presentar, discutir y aprobar el paquete económico anual. La reforma constitucional efectuada en 2014 en el marco de la reforma político electoral, que aplicará para el año de transición de 2024, dará mayor holgura a este proceso en cambios sucesivos de administración.

El estudio de la normatividad actual también permitió observar que existe una oportunidad para

⁵ Ver Presidencia de la República (2006) y Banjército (2012). En 2012 se incorporaron mayores requisitos en la contratación del equipo de transición y de los servicios, así como en transparencia.

regular los plazos máximos de aprobación del paquete económico anual en año de transición; para considerar las medidas que se deberían implementar en caso de que tanto la LIF como el PEF no se aprobaran en los periodos previstos; y para regular las fechas de aprobación de la LIF y el PEF en los años de transición que se darán a partir de 2024.⁶

Sobre los plazos límite para aprobar el paquete económico en año de transición, ni la CPEUM ni la LFPRH estipulan una fecha límite para aprobar el paquete económico, por lo que se interpreta que el plazo máximo para hacerlo es el 31 de diciembre. En esta misma línea, el Reglamento de la Cámara de Diputados estipula únicamente que cuando se traten asuntos para los cuales la legislación fije un plazo o término, ninguna sesión podrá prorrogarse más allá de dicho término. Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Senadores solamente especifica que cuando la CPEUM, leyes o decretos establecen plazos, términos o mecanismos específicos de determinados procedimientos, las comisiones dictaminadoras deben considerarlos para efectos de la planeación de sus trabajos.

La normatividad tampoco considera los casos en que la LIF y el PEF no se aprueben antes de que termine el periodo establecido. Resulta pertinente mencionar que ya se dio un caso en el que la discusión del paquete económico llevó más tiempo del previsto; esto fue en la aprobación del PEF 2002. En esta ocasión se recurrió a parar el “reloj legislativo”, debido a que un minuto antes de la medianoche del 31 de diciembre de 2001 no se había aprobado el PEF del siguiente ejercicio fiscal.⁷ Dado que la sesión no cerró, las discusiones siguieron el 1 de enero de 2002 para finalmente aprobarse ese mismo día.⁸

Conviene señalar además que existe también una oportunidad para normar las fechas de aprobación de la LIF y el PEF en los cambios sucesivos de administración.

Por último, es importante señalar que la disposición de recursos presupuestarios para apoyar el cambio de administración en años de transición ha facilitado las tareas de los Presidentes Electos y de sus equipos para elaborar los paquetes económicos anuales y el PND.

Referencias

Auditoría Superior de la Federación (2008). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*. Recuperado de:

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/indice.htm>

Auditoría Superior de la Federación (2009). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007*. Recuperado de: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/indice.htm>

Auditoría Superior de la Federación (2014). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012*. Recuperado de: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm>

Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (2012). *Fideicomiso de Transición 2012. Reglas de Operación*. Recuperado de: http://www.banjerquito.com.mx/ifai/Reglas_de_Operacion-Fideicomiso_de_Transicion_2012.pdf

Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (2012b). *Convenio de Extinción del Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago denominado “Fideicomiso de Transición 2012”*. Recuperado de: http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/transparencia/otra_informacion/2013/Extincion_del_Contrato_Fideicomiso_de_Transicion_2012.pdf

Cámara de Diputados (2012). *Aprueba en lo general y particular el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013*. Comunicación Social, Boletín No. 0655. Recuperado de: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2012_2012/012_diciembre/20_20/0655_aprueban_en_lo_general_y_particular_el_presupuesto_de_egresos_de_la_federacion_2013

Cámara de Diputados (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (no vigente)*. DOF 07-02-2014.

Cámara de Diputados (2018). *Reglamento de la Cámara de Diputados*. Última reforma DOF 08/05/2015. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_080518.pdf

Cámara de Diputados (2018). *Reglamento del Senado de la República*. Última reforma DOF 23/05/2018. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_230518.pdf

Lelo de Larrea, A. (2002). *Sorprende el 2002 a diputados en discusión de Ley de Ingresos*. El Universal. Recuperado de:

⁶ La LIF y el PEF estipulan siempre en artículo transitorio que su inicio de vigencia es el 1° de enero del ejercicio fiscal correspondiente, aunque no especifican una fecha de término. Así, la LIF y el PEF de un año quedan abrogados con la expedición de dichos documentos del nuevo ejercicio fiscal.

⁷ En aquel entonces, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, estipulaba en su art. 20 que el PPEF debía ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de noviembre del año inmediato anterior al que correspondiera. (Presidencia de la República, 1995).

⁸ Ver Lelo de Larrea (2002).

<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/75605.html>

Presidencia de la República (2005). Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (no vigente). DOF 21-12-1995.

Presidencia de la República (2006). *Fideicomiso para Apoyar el Cambio de Administración del Ejecutivo Federal. Reglas de Operación*. Recuperado de: <http://fox.presidencia.gob.mx/transicion/reglas.pdf>

Secretaría de Gobernación (2014). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral*. DOF 10/02/2014. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Senado de la República (2012). *Avala Senado Ley de Ingresos 2013, prevé recaudar 3.9 billones de pesos*. Coordinación de Comunicación Social, Boletín 0705. Recuperado de: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/4968-boletin-0705-avala-senado-ley-de-ingresos-2013-preve-recaudar-39-billones-de-pesos.html>