



92
21

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**LA ILEGITIMIDAD DE LAS PARTIDAS SECRETAS CONTENIDAS
EN LA FRACCIÓN IV, PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 74
DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADO UNIDOS
MEXICANOS.**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

CLAUDIA CORRALES ANDRADE

ASESOR: LIC JOSÉ EDUARDO CABRERA MARTÍNEZ

MÉXICO

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTO

A DIOS nuestro señor , por no apartarse de mi lado todos estos años de lucha y no dejarme de su mano.Por ser el gigante que nunca me deja sola y sobre todo por bendecir mi camino y darme la misión que me ha encomendado ahora sólo te pido señor me permitas cumplirla en compañía de mi familia no sólo la material sino la espiritual.PORQUE TÚ PUEBLO ES MI PUEBLO Y TÚ ERES MI DIOS .

A LA MEMORIA

DE MIS ABUELOS: Gracias por enseñarnos a todos lo que era ser soldados del señor y sobre todo por enseñarnos a labrar una tierra con nuestro propio esfuerzo , sólo lamemo no poder abrazarlos en este momento pero alla donde se pasa lista se que estan orgullosos de responder, porque yo siempre lo estare por la labor que realizaron los quiero mucho EUFEMIO ANDRADE VILLANUEVA Y ANTONIA GUILLEN PERALTA.

DE MIS TIOS : Me hacen falta todos en este momento tan importante pero se que donde quiera que se encuentren estarán conmigo siempre y es por ustedes tambien que este sueño se cumple hoy.Gracias por dejarme su amor y recuerdo.A MIS TIOS INES , PEDRO Y MERCED ANDRADE GUILLEN, a ti también te pertenece este trabajo ANSELMO DE LUCIO ANDRADE , mi hermanito

A MIS ANGELES

ROBERTO ISAAC:Eres y serás por siempre la personita que más quiero porque desde tú nacimiento lo que me ha mantenido viva y con sentido es tú amor y tu sonrisa.Cuando algún día llegues a leer esto quiero que digas con orgullo que soy tu hermanita lolita , siempre existiran palabras del alma para ti .TE ADORO CHAPARRO.

ERIKA MARIEL:A pesar de la distancia mi amor te acompaña y te protege no sólo hoy sino siempre.Eres mi chaparrita también capero que llegues a estar orgullosa de mi tanto como yo lo estoy de ti.TE LLEVO EN MI CORAZÓN.

CLAUDIA LUZ Y MICHELLE: Que te podría decir mi pequeña CANA NUZ eres un torbellino sin el cual no estoy completa te quiero mucho y siempre lo hare al igual que a mi pequeña ya la llevo en el corazón.No importa la distancia ni el tiempo el amor que siento por las dos nada ni nadie lo podra cambiar.DIOS ME LAS BENDIGA.

BEBE:Aun no se quien eres pero tambien por ti estoy construyendo este sueño para que cuando nazcas tú futuro sea seguro y sobre todo lleno de amor. ¡TE ESPERAMOS CON TODO EL AMOR DEL MUNDO!

A MI MAMÁ

DOÑA JUANA: Este es un día muy especial no sólo para mí sino para usted , por fin he logrado el sueño de ambas .Se que no he sido la mejor hija y que en ocasiones fui merecedora de sus regaños pero nunca he sido mala , porque su ejemplo y enseñanzas siempre me han guiado.Se que mi orgullo y necesidad me han llevado a tropezar una y otra vez como cuando aprendía a caminar , pero hoy ante el mundo confieso que vivo convencida de que es la mejor mamá que DIOS pudo haberme dado , le he fallado y sin embargo nunca me ha dejado de defender y siempre ha estado ahí para cuidarme y apoyarme además de enseñarme no el conocimiento sino la verdadera sabiduría , ha sido una fiel amiga y una gran mujer ha podido mantener a la familia unida por amor. Yo no se si algún día usted se sienta plenamente orgullosa de su terremoto pero siempre yo lo estaré de la gran mujer que es usted . Mamá nunca me deje de querer a pesar de mis locuras y tenga la seguridad de que por usted voy a tratar y lo lograré ser la mejor abogada. ¡ SIEMPRE VOY A ESTAR ORGULLOSA DE MI MAMÁ ADEMÁS DE QUERERLA CON TODO MI CORAZÓN!

DON LUIS : Papá , usted ha sido de igual manera una persona muy importante en mi vida y es por usted que en lo que haga pondré mi empeño para que siempre pueda decir con orgullo que soy su hija y sobre todo nunca , nunca me deje de querer ni de apoyar.**DON LO QUIERO MUCHO.**

MI AGRADECIMIENTO INFINITO : A la familia ARRIETA SANCHEZ , en especial ala Señora Margarita por su fé y confianza y a Federico por todo su apoyo , cariño , y dedicación en este trabajo como si fuera suyo , Fede nunca podré pagarte lo que has hecho por mí en este tiempo , de verdad muchas gracias. Por haber creído en mí y quererme de verdad dedico este trabajo a una amiga muy especial , espero no defraudarla nunca y de pronto compartiré este mismo sueño en su persona , gracias Mary Gloria Garcia.

A LA UNIVERSIDAD : Por abrigarme durante todos estos años y dejarme ser parte de la familia además por la oportunidad de conocer a grandes catedráticos como el Lic Juan José Vieyra Salgado y Lic. Jorge Luis Abarca Moreno a quienes respeto y admiro pero por sobre todo los quiero mucho, por su ayuda mil gracias. A mi asesor Lic José Eduardo Cabrera Martínez por su tiempo , dedicación e interés en este proyecto , de una manera desinteresada. ¡Gracias!

A MIS HERMANOS

JUAN LUIS : Creo que nunca te lo he dicho pero siempre me he sentido orgullosa de ti , no por lo que eres , sino por ser el hermano cariñoso que has sido y sobre todo por no dejar de creer en mi y darme tú apoyo en todo momento , no importa la distancia ni el tiempo siempre te voy a querer con la misma fuerza que cuando cantabamos juntos y me enseñaste a jugar fut ball ¿ TE ACUERDAS?

LUZ MARIA :No he tenido tiempo de agradecer tu cariño y cuidados en la infancia pero quiero que sepas que este logro es tambien tuyo , no sólo por aportar para mi carrera sino por tú fé inquebrantable en alguien tan loca como yo . Sabes pase lo que pase siempre estare junto a ti y al bebe , de hoy en adelante a mi me toca protegerte . ¡ TE QUIERO MUCHO GUERA!

VERONICA: Eres no sólo mi hermana mayor sino un ejemplo de fortaleza y valentía además que me diste el regalo más grande que jamás me ha dado me has dejado compartir tú maternidad y no hay nada en el mundo que pueda pagarte eso , realmente te quiero mucho Vero . ¿ CUANTAS COSAS NOS FALTARAN POR COMPARTIR ?

ELENA : Hablar de ti es como hablar de mis manos o de mi corazón , hemos compartido todo juntas y me has enseñado tanto que en este momento es de igual manera y en la misma cantidad tú carrera como la mía , este esfuerzo es de ambas junto con las risas , los miedos y todos los recuerdos que compartiremos hasta el último día de nuestras vidas.Eres mi otra mitad y la persona que aunque me maltrate física y mentalmente ¡ SIEMPRE VOY A QUERER COMO MI HERMANITA CHIQUITA).

NAHELY : Eres al igual que yo un terremoto en la casa , pero creo que hasta ahora no sabes cuanto te quiero y lo haria por poder protegerte y cuidarte , no sólo por el inmenso amor que te tengo sino porque todavia me siento culpable del chichon en tú cabeza y la muerte de tantas neuronas.¿ ALGUN DIA ME PERDONARAS ?

MAGDALENA : El día que te lastimaste el brazo fue la primera vez que sentiste mi amor por ti , pero aunque no lo creas siempre ha sido el mismo sólo que no me has dejado expresartelo , estoy y estare orgullosa de ti pase lo que pase , nunca olvides que te quiero y que cuentas conmigo para todo. ¡ SABES TE QUIERO MUCHO , MAQUISH !

FERNANDO : Has sido como el dolor de cabeza perpetuo pero , te quiero igual que a las demás peques y lo unico que deseo es que puedas valerte por tí mismo y llegues a ser un hombre de provecho no para nosotros sino para tí mismo , conmigo siempre podrás contar y aunque no lo creas ¡ TE QUIERO MUCHO!).

Sería imposible nombrar a todas las personas que me han ayudado en todo.. este tiempo , además injusto el olvidar las risas y los sueños compartidos , es por eso que les agradezco desde el fondo de mi corazón a todos por creer en mi. A mis amigos los quiero ; a mis maestros los admiro y respeto pero sobre todo los llevo en mi corazón. ¡ Gracias también a mis cómplices el personal de el DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN CONTINUA , EGRESADOS Y A LA JEFATURA DE DERECHO , por todo su apoyo !

QUIEN LO DIRIA

Quien lo diría , yo no dejo de asombrarme o a este día acostumbrarme , quiero atraparlo en un instante y en mi mente atesorarlo deslumbrante , quien lo diría a mi a quien la suerte nunca deja de su lado , a mi a quien la gente un nuevo sueño a regalado, aquí entre familia Hace meses que no duermo entre ensayos y desvelos quien lo diría...

Quien lo diría que mis sueños como el viento volarían en el tiempo y de pie hoy se confirma una página en mi vida quien lo diría ...quien lo diría , son ustedes los de siempre sentido , luz y fuente que me inspira y da sentido a la lucha cada día.

Por eso ¡ GRACIAS ! a quien me da dado alguna flor y algún suspiro , puegalano con su fragancia mi camino a los amigos de mi calle a los que aprecio en lo que valen

¡GRACIAS! A quien me a dado sufrimiento a manos llenas pues me ha enseñado que la pena es una escuela entre el llanto y la locura , la ilusión y la ternura.

¡A TODOS GRACIAS! Por la aventura de escalar acompañada cada berrera que la ruta me ha marcado PUES YO SOLO SOY LA SUMA DE TODO LO QUE HE PASADO

autor: Tato Rossi

INDICE

Introducción.	1
CAPITULO PRIMERO	
EL PODER LEGISLATIVO	1
1.1 Antecedentes	2
1.2 El sistema bicameral	10
1.3 La cámara de senadores	19
1.4 La cámara de diputados	29
1.4.1 Integración	31
1.4.2 Requisitos y Nombramientos	36
1.4.3 Organización interna	40
CAPITULO SEGUNDO	
FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	44
2.1 Facultades electorales	46
2.2 Facultades administrativas	51
2.3 Facultades Fiscalizadoras	58
2.4 Facultades Jurisdiccionales	66
CAPITULO TERCERO	
LAS PARTIDAS SECRETAS	71
3.1 Las partidas secretas como facultad de la cámara de diputados	71

3.2 Su naturaleza jurídica	78
3.3 Su fijación	87
3.4 Su empleo	96

CAPITULO CUARTO

LA ILEGITIMIDAD DE LAS PARTIDAS SECRETAS COMO FACULTAD FISCAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	103
--	------------

4.1 La reforma política de 1977	103
4.2 La reforma al artículo 74 constitucional	113
4.3 Las partidas secretas	125
4.4 La ilegitimidad de las partidas secretas	132

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Nuestro trabajo como investigadores empieza cuando de un análisis constitucional nos encontramos con la figura de las partidas secretas mismas que fueron creadas para subsanar en parte las deficiencias presupuestarias que aquejaban a nuestro sistema en sus primeras fases , pero que sin querer queriendo se ha ido deformando en beneficio de algunos cuantos nada más.

En 1857 el Lic. Benito Juárez le impuso un límite al poder de la iglesia pues su idea de democracia y soberanía no admitía un poder superior al del pueblo y éste debía de ser el único encargado de organizarse y limitar su propio poder en beneficio de los ciudadanos. Pero en 1917 y como consecuencia de una lucha que buscaba la plena autonomía de otros poderes y personas es Venustiano Carranza quien eleva a precepto constitucional las partidas secretas en un intento por legalizar una costumbre observada desde 1822 pero su intención era aliviar en algo las cargas que tendría el jefe del ejecutivo como consecuencia de ésta reciente lucha. Las partidas estarían vigiladas estrictamente por el congreso para su mejor control y así evitar el abuso por parte de los secretarios de estado , pero con el tiempo y en uso de las facultades otorgadas al ejecutivo éste limitó al poder legislativo y así se dio el abuso.

Es nuestra intención ser imparciales en nuestro análisis pero después de comprobar y verificar la certeza de las cifras que aparecen con motivo de las partidas secretas y de los acontecimientos políticos es imposible pensar que ciertas erogaciones mal utilizadas pudieran aliviar en algo la extrema pobreza en la que viven nuestro

conciudadanos o de mejorar el bajo nivel académico de nuestro niños que lejos de crecer en un país libre y soberano han tenido que sufrir las consecuencias de un fallo o de un error porque sería imperdonable pensar que fue premeditado el abuso de las partidas.

En México hay que empezar todo a la vez porque es imposible ir a paso con los acontecimientos que ha sucedido en los últimos tiempos así que es nuestra tarea como universitarios el proponer varias soluciones a ala vez a fin de actualizar nuestra política económica y social para que con el tiempo contemos con una futuro verdaderamente democrático y justo para todos.

El tema de las partidas secretas ha sido tratado por nosotros con la mayor sencillez que fue posible ya que no necesitamos un idioma especial para hacer notar lo que a todas luces es ilegal , inconstitucional , ilegítimo pero por sobre todo terriblemente injusto.

CAPITULO PRIMERO

EL PODER LEGISLATIVO

1.1 ANTECEDENTES

El Poder Legislativo en nuestro país no es producto de la casualidad , ni mucho menos de una decisión tomada a la ligera , es el resultado de una organización y un proceso planeado a conciencia por el pueblo a raíz de su formación como Estado del cual derivó el establecimiento de una Federación la cual es representada por los Poderes de la Unión , más no es nuestra intención el estudio exhaustivo del nacimiento de nuestra Nación como Estado ni las luchas que dieron como resultado nuestra forma actual de gobierno que está claramente definida en nuestra Constitución Política en su artículo 40.

Nosotros trataremos de explicar el nacimiento , organización y facultades del Poder Legislativo , así es como primeramente trataremos de establecer una definición acerca del Poder Legislativo. Esta primera la podemos extraer del sistema constitucionalista que nos rige actualmente , la que lo define como “Las asambleas que preparan las leyes”. Evidentemente esta definición es en todo sentido restrictiva porque limita a éste a la sola y exclusiva obligación de “preparar” las leyes , siendo que en un sentido real y amplio éstas asambleas pueden desempeñar actividades propias del Poder Legislativo , del Ejecutivo y del Judicial a través del sistema de colaboración. Sin embargo esta no debe confundirse porque aunque pueden ejercer otras actividades o funciones , esto no quiere decir que él sea otros poderes.

Nuestra Constitución es clara al respecto ya que prevé la imposibilidad de depositar dos o más poderes en un individuo o corporación , lo que nosotros tratamos de establecer es que el Poder Legislativo no sólo va a tener la función de crear leyes , sino dentro de su ámbito podrá ejercer otras funciones correlativas a su propio poder mismas que la Constitución le otorga a través del artículo 73 donde contempla las facultades administrativas y las jurisdiccionales. De tal suerte que nuestro órgano legislativo no sólo es pasivo y evidentemente emisor , sino es un órgano activo y participativo de la vida nacional del país.

Nuestro Poder Legislativo es producto de la división de poderes , pero no es resultado de ésta , es decir , la actividad legislativa ya existía antes de que Montesquieu planteara una división o separación del poder absoluto. Es imperativo establecer que no fue en 1748 con la aparición del libro “El espíritu de las leyes” , cuando se menciona por primera vez la división de poder pues ya antes de la polis griega el filósofo y político Aristóteles en su obra “La política” nos dice lo siguiente : “En todas las constituciones hay tres elementos , con referencia a los cuales ha de considerar el legislador dirigente lo que conviene a cada régimen...De estos tres elementos , pues, uno es el que delibera sobre asuntos comunes ; el segundo es el relativo a las magistraturas , o sea , cual de su esfera de competencia y como debe de procederse a su elección y el tercer elemento es el poder judicial¹

Una vez establecido el nacimiento de la división de poderes podemos establecer ahora la del Poder Legislativo , entendido como función pública , es decir , como actividad que es manifestada en elaborar leyes o normas jurídicas generales , por

¹ .Cit por CARPIZO Jorge LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917.8a ed, Ed Porrúa, México, 1990 pag 195

supuesto esta actividad no nació de la división de poderes sino con el asentamiento de grupos humanos que empezaron a convivir juntos.

Sería un tanto imposible a la función legislativa a partir del supuesto en que esta función se ejerce desde los primeros grupos establecidos como comunidad. Por tanto partiremos desde la cuna de las civilizaciones conocidas, la antigua Atenas, que aunque su derecho público fue ejercido por diferentes legislaciones por los gobiernos que regían su vida política, pero es precisamente aquí donde se manifiesta la función legislativa. Primeramente fue Solón quien crea la "Constitución Ateniense", claro que ésta no tenía nada que ver con el concepto que ahora conocemos, sin embargo era un compendio de leyes que regían los aspectos de la vida pública de la gran polis y también de la vida privada de sus habitantes; posteriormente cuando Atenas alcanzó su democracia al lado de Pericles, la máxima autoridad era la asamblea popular, llamada "eclesia", integrada por los ciudadanos atenienses. A ella correspondía la elaboración de las leyes, es decir, la función del Poder Legislativo, teniendo como costumbre que cada ley llevaría la responsabilidad de sus consecuencias, ante este método existían otros peligros quizás mayores a la fama y prestigio que representaba la elaboración, por ejemplo, que por éstas mismas los ciudadanos crearán leyes improvisadas y es así como durante el siglo V a.C., se crea el senado o la "bule" que compartía con la "eclesia" el Poder Legislativo.

Como podemos ver, el sistema de Atenas tanto para la organización como para la selección de los representantes del legislativo no es tan diferente del siglo XXI. Ya desde entonces se seleccionaba a las personas que habían de desempeñar esta importante función, así como la división de dicho poder para el mejor control de él mismo, sin embargo mientras en Atenas se dividían esta potestad entre los ciudadanos comunes, en Esparta el senado estaba compuesto por veintiocho gerofontes vitalicios,

es decir ancianos de sesenta años o más que junto con los dos reyes proponían y discutían las leyes del país .

Por otra parte en Roma , este poder fue ejercido por diferentes cuerpos colegiados dadas las diferentes etapas de su historia política .En la Monarquía los comicios primero por curias y después por centurias eran los encargados de aprobar las leyes enviadas por el rey que después eran aprobadas por el senado y se convertían en leyes , siendo los comicios los encargados de la función legislativa .

En la época de la República la organización política de Roma cambia drásticamente , pero siguen siendo los comicios los encargados de la función legislativa , pero es aquí donde se va a dar una variante en la República ya que se crea un nuevo funcionario denominado “tribunos plebis” , compuesto por la plebe romana que tenían la facultad de suspender las leyes cuando estas atacaban o restringían los derechos de la plebe mediante la figura del “intercessio” .Durante el principado o diarquía inmediatos sucesores de la época de la República el senado tomo la función legislativa relegando a los comicios .

El senado cuando tenía el Poder Legislativo fue cediéndolo poco a poco al emperador ya que este era el encargado de proponer las leyes que acompañaba de “oratio principis”, lo que en la actualidad equivaldría a la exposición de motivos , es decir , los motivos para dicha ley , pero dadas las circunstancias de servilismo de parte del senado pronto estas “oratio principis” se convirtieron en verdaderas leyes y fue así como el Poder Legislativo fue pasando al emperador quien más tarde a través de las “Constituciones Imperiales” ejercía el poder absoluto , pues estas no sólo eran leyes , sino que implicaban actos administrativos y jurisdiccionales, así estas constituciones recibirán el nombre de Edictos cuando comprendían disposiciones generales llamadas

Mandatas y si se trataba de instrucciones dirigidas a los subalternos y gobernantes de las provincias eran llamados Rescriptas y cuando se resolvía alguna controversia jurídica entre los súbditos tenían el nombre de Decretas.

En la época de la Monarquía absoluta que dura cerca de tres siglos todos los poderes se encontraban en la persona del emperador sin limitación alguna , pero es necesario anotar que a lo largo de la historia política de Roma , hay personajes importantes. Los llamados jurisconsultos tenían ideas tan trascendentes que sus opiniones llegaron a asumir el carácter francamente legal al grado de escribir obras de derecho e instituir principios que hasta nuestro días siguen teniendo vigencia y son piedras angulares de sistemas jurídicos contemporáneos tal es el caso de nuestro sistema de derechos positivo mexicano. Aun cuando en Roma los jurisconsultos no tenían ningún carácter oficial , bajo el imperio se les otorgo la facultad de emitir opiniones en público , que influían en la creación de las leyes. Entre los más celebres encontramos a Gayo , Ulpiano , Paulo , Papiniano y Modestino que se convirtieron en verdaderos legisladores , pues a sus escritos se les considero como fuentes del derecho y normas jurídicas.

A la caída del Imperio y la aparición de la era cristiana se marca una nueva etapa en la vida de la humanidad y es aquí donde aparece lo que conocemos con el nombre de Edad Media en la que se deroga toda la ley romana . pues son los bárbaros quienes invaden Europa y con ello implantan su propio sistema legislativo , el cual se basa en que la suprema autoridad base de su democracia era la asamblea de guerreros encargada de decidir todos los negocios de la vida pública , pero este sistema cayo en desuso dando paso a la Autocracia Monárquica que era caracterizada porque a su titular se le atribuía una fuente divina del poder. Una de las características más significativa de este sistema es precisamente la elaboración de leyes a cargo de una sola persona y este es el atributo más relevante , pero a este se opone el feudalismo que es la

oposición del señor feudal en contra del rey , que dentro del feudo la única ley respetada y valida no era la monarquía sino la feudal.

Cuando se da el conflicto entre estas dos potestades el único resultado al menos en Francia es el triunfo del monarca en quien se concentraron todos los poderes , no así en Inglaterra que aunque en un principio su monarca era el encargado de crear leyes a través del “common law” o “lex terrae” tenía el control legislativo , pero paulatinamente se le fue restringiendo este poder al punto de despojarlo de todo el poder para pasar a ejercerlo el parlamento dividiéndole sus funciones. El parlamento tiene su origen en la misma historia inglesa , el parlamento inglés obedecía al designio del pueblo llano y de los nobles en le sentido de que su misión era limitar el poder real por el respeto a los estatutos y al mismo common law que contenía derechos subjetivos de los súbditos.

En tiempos del absolutismo en Francia se crearon parlamentos siendo el de mayor importancia el de la ciudad de París , aunque propiamente su función era judicial por delegación del rey y no legislativa , no fue sino hasta la Revolución cuando se establece la voluntad general como fuente del Poder Legislativo sólido y con verdadera autonomía del rey o de cualquier autoridad que fuera distinta al pueblo.

El Poder Legislativo en nuestro país se divide en las mismas etapas de nuestra vida nacional , pero es imperativo mencionar que esta organización ya existía antes de la conquista aunque para nuestra desgracia la política española descansaba en las ideas del derecho divino de los reyes por lo cual le correspondía ejercer la función legislativa al emperador , pero en la etapa independiente y posterior a esta se conocen y adoptan ideas de la revolución francesa naciendo así el Estado mexicano.

En el derecho precolonial , entendida esta etapa desde la integración de los pueblos prehispánicos al territorio considerado como nacional , hasta la llegada de los españoles. Las primeras organizaciones de estos pueblos eran de carácter consuetudinario , se regía por costumbres en todos los ordenes y tenemos así diversos órganos de tipo administrativo y judicial . tanto en la designación del jefe supremo como en los asuntos jurisdiccionales en los cuales se resolvían las controversias del orden civil y penal , pero ahora se desahogaremos las organizaciones jurisdiccionales aunque es de mencionarse la perfección de las leyes , sanciones , penas y condenas con las que contaban .El Poder Legislativo para ellos era inherente a su vida social y contaban con un sistema de democracia jurídica autentica , pues hacían una perfecta separación entre la política y la democracia lo cual daba como resultado un equilibrio entre el derecho consuetudinario en el que se desenvolvían , pues aún cuando las leyes no se encontraban escritas eran de estricta observancia.

En la época posterior a la conquista , el nuevo sistema jurídico cambio radicalmente ya que después de la perfección jurídica de los pueblos prehispánicos , los españoles impusieron su régimen y es así como el Poder Legislativo emana directamente del rey en la Nueva España , éste fue el legislador supremo que tenía como principios fundamentales el cristianismo y por tanto el Derecho Natural , así como las costumbres sociales que prevalecían en la época.

Es así como se implantan las Leyes de Indias , un compendio de leyes dictadas por el rey para la organización política y social de la Nueva España las cuales preveían : “Que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son cristianos y que se encuentren en nuestra sagrada religión , ni con las leyes de este libro , y las que

han hecho y ordenado de nuevo , se guarden y ejecuten y , siendo necesario , por la presente aprobados y confirmamos".²

Aun cuando las costumbres de los pueblos conquistados según esta Ley de Indias iba a ser respetada , no fue así , pues las nuevas leyes expedidas por el rey eran las imperantes y aun cuando estas nuevas no eran del todo arbitrarias si eran extrañas a la organización de nuestros pueblos. El emperador Carlos V creo el famoso consejo de Indias en 1519 en donde se depositaron algunas facultades legislativas sobre las encomiendas y todo lo referente a los indios conquistados , su ejercicio lo realizaban en nombre del monarca pues él designaba a sus miembros y les otorgaba la competencia por lo tanto no podemos hablar de un órgano autónomo , pero el rey no sólo ejercía la autoridad sobre el mencionado consejo sino sobre toda autoridad colonial , como el virrey y las reales audiencias que se desempeñaban conforme a la autoridad del rey.

Por tanto el Poder Legislativo existente en la colonia estaba concentrado en el monarca mismo que delegaba a sus autoridades tan sólo la observancia de la ley y la decisión sobre algunos asuntos pero tan sólo eso.

Una vez iniciada nuestra independencia era imperativo crear nuevas leyes para el pueblo que recién nacía a la vida independiente y es así como en la Constitución de 1812 la monarquía ~~deja~~ de ser absoluta para constituirse en constitucional y así el ejercicio del Poder Legislativo se encomendó a las cortes (que se componían por todos los diputados que representaban a la nación) y al rey , incumbiendo aquéllas la

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 10 a ed. Ed Porrúa, México 1996 pág 621

elaboración , interpretación y derogación de las leyes y a éste su sanción o su veto , fenómeno de colaboración funcional característico de los regimenes democráticos .³

La etapa independiente se caracterizó por buscar implantar el principio de Soberanía y el implantar un Poder Legislativo representando los intereses legítimos de la nación. De entre los documentos políticos antecesores de la Constitución de Apantzingan sin duda lo es los “Sentimientos de la Nación” del general Morelos pues reiteraba que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo , y su ejercicio se depositó en sus representantes dividiendo los poderes de la nación en : Legislativo , Ejecutivo y Judicial.El primero de ellos se encomendó al Congreso que aún no tenía configuración expresa en éste documento.

En la Constitución de Apantzingan se adopta el pensamiento de soberanía refiriéndola a la facultad de dictar leyes y establecer formas de gobierno depositando éste poder en el congreso, estableciendo que este debía estar integrado por diputados de elección ciudadana considerando así que la labor de legislar sería la expresión de la voluntad general , pero a partir de esta constitución se plasman diferentes planes y tratados que dan como resultado el nacimiento de dos tendencias una revolucionaria y la otra republicana , con Iturbide al mando de la nación se retrocedió en todo lo logrado pues éste siguiendo sus propias consideraciones e intereses personales llega a proclamar un “gobierno monárquico” y para 1822 fecha que se instala el “Segundo Congreso Mexicano” se adopta la monarquía llamándose Imperio Mexicano , en donde se deposita el Poder Legislativo. El propio congreso se atribuyó la soberanía nacional con lo que violaba el precepto de que esta reside en el pueblo , ahora está soberanía era

³ .Ibid PÁG 622

del dominio absoluto del Poder Legislativo , situación que cambio a raíz de la promulgación de la constitución de 1824.

Esta Constitución fue la primera en consagrar los principios de Estado Federal y República representativa cuya soberanía residía en el pueblo y que el Poder Legislativo sólo era parte de los poderes de la unión encargado de la creación de los ordenamientos jurídicos.⁴

Después de esta primera Constitución el sistema político en nuestro país no se ha modificado por lo que nuestro cuerpo legislativo sigue siendo el depositario de la labor principal de legislar nuestro sistema de organización política y social.

1.2 EL SISTEMA BICAMERAL

El sistema bicameral como las grandes instituciones democráticas de los sistemas de nuestro tiempo , no nacieron de doctrinas creadas expresamente para ese fin , sino que nacieron de las necesidades y condiciones de la formación histórica de los Estados que a través de ésta explican sus orígenes , ya que es en vano emitir doctrinas creadas para una situación hipotética o que no correspondan a la vida histórica y política en ese momento por lo tanto es necesario estudiar estas a partir de su historia y su vida política.

El sistema bicameral tiene como cuna de nacimiento el país de Inglaterra durante la edad media , pero como anotábamos anteriormente este nacimiento es producto de la

⁴ Id

necesidad política e histórica de ese momento , podríamos decir que fue un tanto singular su origen y su desarrollo fue por más casual. En el siglo XII después de que los reyes normandos tuvieron un dominio en la Gran Bretaña impusieron un pequeño pero aguerrido ejercito que obligaba a los soberanos a oír las opiniones de los Concilium en el que se encontraban altos feudatarios laicos y eclesiásticos salidos del grupo de normandos .Al iniciar la primera mitad del siglo XIII , estos pequeños , concilium , tomaron el lugar de un Magnum Concilium que preciso cada vez más sus funciones en el campo legislativo , jurisdiccional y tributario , pero en el seno de estos faltaba la representación de los ciudadanos libres que principalmente eran los burgueses de la ciudad así como de los pequeños propietarios del campo que para esta fecha formaban parte importante de la población y de la economía. Por tener ésta característica para el año 1254 formaban ya parte de la masa importante de los contribuyentes , así pues para 1264 fueron invitados a las asambleas del magnum concilium , junto con los representantes de los condados y los Burgos : para 1265 tomaban el nombre de Parlamento y ala la orden de Enrique III se reúnen y se añaden dos caballeros por cada condado y dos burgueses por cada ciudad todo esto para contar con una base más amplia de adhesión para tener una limitación política ; así Enrique III tuvo la fama de creador de la Cámara de los Comunes , por ser el primero en reunir a los lores bajo el procedimiento legal , estas prácticas parlamentarias se repitieron indefinidamente con los representantes de las comunidades rurales y urbanas pero , fue Eduardo I quien perfecciono la convocatoria de los dos primero Estados y de convocatoria de los representantes de ciudadanos libres de los condados y de los burgos , así reunió en 1295 el llamado Parlamento Modelo que se dividía en tres estados o clases : de los grandes feudatarios laicos y eclesiásticos (magnum concilium) que eran convocados personalmente ; de los representantes de los condados o sea los caballeros y de los Burgos o burgueses y del tercero que eran los delegados del clero.

Este parlamento modelo no subsistió demasiado ya que en el primer decenio de 1300 se dividió primero por vías de hecho y luego , en forma jurídica en dos cámaras diferentes : la de los Loores temporales y espirituales (altos nobles y eclesiásticos) , y la de los Comunes (representantes de los condados y Burgos) , ya que los eclesiásticos al servicio del monarca prefirieron reunirse en asambleas suyas llamadas Convocacions para tratar asuntos de su competencia exclusivamente.⁵

Al dividirse el parlamento a dos cámaras por las necesidades imperantes en ese momento nace de forma primitiva el sistema bicameral , aunque éstas cámaras todavía tenían la influencia de los tres estados que seguían siendo antagonistas unos contra otros.

Las diferencias existentes entre los tres estados se agravan con el paso del tiempo no sólo por las claras diferencias ya existentes sino por el inminente crecimiento de la población y el poder del monarca ; es así , como los feudatarios normandos empiezan a mostrar tendencias para unirse a los ciudadanos libres de los Burgos y de los condados en contra del monarca ,lucha que pierden para darle paso al afianzamiento de la autoridad de aquel , pero el pueblo inglés para controlar la autoridad del monarca lo somete a la autoridad soberana de la ley.

Así para el siglo XIV , dentro del parlamento británico existen ya dos cámaras una de loores y la otra de comunes que producen ya claros principios del sistema bicameral

Primeramente amabas asambleas poseian igual competencia , y oír tanto , necesitaban una deliberación que contaba con la votación mayoritaria dentro de cada

⁵ BISCARETTI DI RUFFIA,Paolo DERECHO CONSTITUCIONAL ,Trad LUCAS VERDU,Pablo 6a ed,Ed Tecnos, Madrid pág 293

una de ellas para expresar válidamente la voluntad del parlamento , este procedimiento se seguía no sólo para las leyes sino para los impuestos y así es como en este siglos se impone por costumbre el redactar un plan unitario para la recaudación de tributos que eran aprobados en su totalidad que eran transformados en impuestos que afectaban a todas las clases de la sociedad , aunque después del año 1359 ésta función fue delegada exclusivamente a la cámara de los comunes que era la masa que representaba a los contribuyentes , todo esto con el objeto de hacer legítimo el monto del impuesto , claro esto bajo la supervisión de los loores , ésta práctica se reconoce oficialmente en 1407 con la aprobación del rey , naciendo así la primer facultad financiera para los comunes.

A la par de esta nueva actividad de los comunes , la cara de los loores fue tomando fuerza al restringir el consejo privado de la corona que fue acaparada lentamente por los loores , pero como dentro de la actividad financiera prácticamente fueron relegados , se dio el caso que mientras los comunes realizaban esta tarea , los loores quedaban reducidos a la inactividad , y es así como nace la práctica que mandaba : “ ...que ninguna de las dos asambleas pueden realizar válidamente sus propios trabajos si la otra no esta en funciones.”⁶ ,precepto que hasta nuestros días es respetado en nuestra Constitución.

Así con el paso del tiempo este sistema se perfecciona en Inglaterra conformándose sólidamente el parlamento en dos cámaras una de los loores con la composición predominantemente hereditaria que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios y la cámara baja o de los comunes representada por el pueblo.

Siglos más tarde el sistema bicameral se implanto en América siguiendo el modelo inglés que adoptaron las colonias venidas de Inglaterra a los Estado Unidos ,pero estas

⁶ Ibid pág 308

lo perfeccionaron junto a su sistema de organización atendiendo a su vida social y política dando como resultado una nueva forma de organización parlamentaria con las bases del sistema inglés , luego entonces llamaba a la Cámara de los Comunes ,Cámara de Representantes que tenían la representación de la personalidad jurídica del pueblo , es decir cuidaba los intereses de los ciudadanos ante el parlamento , ésta representación era proporcional al número de habitantes del país , entre tanto el Senado tenía la representación de los Estados miembros de su Federación.El federalismo es también legado de la organización adoptada por el pueblo norteamericano.

El hablar de la implantación del sistema bicameral en nuestro país nos lleva hablar de igual manera del sistema Federal como antecedente del nacimiento de este primero.Como anotábamos anteriormente la adopción de cualquier sistema en determinado país obedecía las circunstancias sociales y políticas imperantes en el momento de ocurrir dicha adopción.En el caso de México no es tan diferente al de Inglaterra o Estado Unidos , aunque nuestras circunstancias son distintas por las razones que expondremos a continuación.

Primeramente cuando se consuma la independencia en 1821 la primera necesidad era la de conformarnos como Estado , así que el constituyente de 1824 adopta en su primera Constitución el sistema Federal , que consiste fundamentalmente en el reconocimiento de las autonomías territoriales de los estado y su unión mediante la legislación y autoridad común que es constituida para el bien de todos , esto de acuerdo con la doctrina y el pensamiento de 1824 que junto al federalismo consagra el sistema bicameral al establecer las bases para la conformación de las Cámaras en los artículos 8 y 10 de la Constitución , es decir la elección era popular y directa , así la de diputados queda compuesta sobre una base de representación proporcional al número de

habitantes y por su parte los senadores eran elegidos por las legislaturas de los estados por mayoría absoluta de votos.

En un principio la necesidad de dividir nuestro organismo legislativo no tuvo grandes ventajas ya que al comienzo de nuestra vida eminentemente Federal el poder predominante era el Ejecutivo , por tanto la implantación del senado en la Constitución de 1824 no tuvo una justificación real y parecía que era representante más de los propios diputados ya que la función creadora de leyes se depositaba según el artículo 7 en el Congreso General , pero se confiaban más actividades a la Cámara de Diputados que a la de Senadores , mientras que el verdadero poder legislativo se concentraba en manos del Ejecutivo ya que éste tenía el poder de formación de leyes , potestad reglamentaria y el derecho de veto.

Bajo esta concepción en 1836 se redacta una nueva Constitución bajo el centralismo , que como su antecesora reiteraba el sistema bicameral , así en Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 donde se nombraba que el ejercicio del poder legislativo se depositaba en el congreso general de la nación , el cual se compondría de dos cámaras , pero como es lógico bajo un sistema centralista la cámara de senadores carece de justificación pues no hay quien represente esta federación y pasa a ser esta una representante de clases , ya que un tercio del número total de senadores eran designados por la Cámara de Diputados , el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia , la selección se hacía de entre las personas que se hubiesen distinguido entre las carreras civil , militar o eclesiástica y que hubieren desempeñado cargos en el Ejecutivo , mientras que los otros dos tercios de senadores eran elegidos

Por las asambleas departamentales , creyendo con esto que el senado estaba representado auténticamente por representantes de todas las clases sociales.⁷

Una vez resueltos los problemas causados por Santa Anna al convocar el congreso constituyente en 1842 , en el Plan de la Ciudadela del 4 de agosto de 1846 se desconoce el régimen centralista el que había tomado el control desde 1836 haciendo a un lado el sistema Federal , pero para el 18 de mayo de 1847 se expidió el acta de reforma en la que se restauo la vigencia de la Constitución de 1824 , pero hacia una clara exaltación del senado dentro del sistema bicameral y fue don Mariano Otero quien establece de manera clara sus integración y la importancia que debía revestir dicho senado, así su teoría se puede sintetizar como lo menciona el Dr. Ignacio Burgoa en los siguientes rasgos generales : “1.La ampliación del número de diputados mediante la reducción del número demográfico según el cual debían ser elegibles ; 2.Renovación parcial periódica del senado ; 3.Establecimiento de una especie de carrera poética para ser electo senador ”⁸.Pese a lo anterior en el proyecto de Constitución de 1856-1857 se suprimió al senado dejando sólo el poder legislativo depositado en una sola asamblea a la que llamaron “Congreso de la Unión”.

Pero esta decisión pasa a ser histórica no solo por su propia naturaleza sino por las apasionantes discusiones que desato tal decisión , ya que los criterios entre los constituyentes estaban claramente divididos por una parte en la exposición de motivos del proyecto constitucionalista encontramos a favor las siguientes consideraciones.Por principio “el senado es el freno más fuerte que puede imponerse contra los arranques de una legislación presipitada y opresiva...el senado da tiempo a la reflexión y permite

⁷ TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 28 a ed, Ed Porrúa, México, 1994 págs 271 a 172

⁸ ,BURGOA ORIHUELA, Ignacio ...ob cit pag 632

reparar los errores de una ley intempestiva antes de que cause un perjuicio irreparable...es más difícil corromper a dos cuerpos que a uno sólo...”⁹ , por otra parte las opiniones en contra dentro de la misma exposición nos menciona que “...no por su existencia se mejoran nuestras leyes ,ni se perfeccionan nuestras instituciones.En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa era la oposición ciega y sistemática...lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones , era el inexpugnable baluarte de la conspiración...”¹⁰,entre los defensores de la subsistencia del senado y por tanto del sistema bicameral encontramos al diputado Olvera y a Don Francisco Zarco mientras que entre sus más tenaces opositores encontramos a Don Ignacio Ramirez.

Tras largas discusiones finalmente en 1857 se establecía que el poder legislativo se depositaría en una sola asamblea que se denominaría Congreso de la Unión , por tanto el sistema bicameral fue derogado de nuestra Constitución de 1857,pero los partidarios de su reimplantación lo propusieron ante el congreso de 1867 y después de siete años debates en 1874 se satisficieron los requisitos para la reincorporación del sistema bicameral que debía restituirse para 1875 . posteriormente en el congreso constituyente de Querétaro la organización del poder legislativo y por tanto el sistema bicameral no represento ningún problema quedando redactada la organización del senado en el artículo 56 de la Constitución de 1917 de la siguiente manera:

“artículo 56: La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal , nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos.”

⁹ Ibid pág 633

¹⁰ Ibid pág 634 a 636

Como hemos mencionado anteriormente la subsistencia del sistema bicameral ha tenido que enfrentar luchas muy duras para sus subsistencia , pero es a partir de 1875 cuando se restablece no sólo el sistema sino la Cámara de Senadores , dicho sistema se consagra en nuestro máximo ordenamiento jurídico en su artículo 50 que lo confirma :

“artículo 50: El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General ,que se dividirá en dos Cámaras , una de Diputados y otra de Senadores.”

Por último es importante señalar los criterios mencionados por el Lic.Tena al elaborara un cuadro de las ventajas que ofrece el sistema bicameral. “He aquí las ventajas : 1.Debilita , dividiéndolo , al poder legislativo , que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo :favorece , pues , el equilibrio de dos poderes , dotando al ejecutivo de una defensa frente a los amagos de su rival ; 2.En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras puede la otra intervenir como mediadora , si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos cámaras , hay presunción fundada de que es el congreso quien tiene la razón ; 3.La rapidez de las resoluciones , necesaria en el poder Ejecutivo , no es deseable en la formación de las leyes ; la segunda cámara constituye garantía contra la precipitación , el error y las pasiones políticas ; el tiempo que transcurre entre las discusión en la primera cámara y la segunda , puede serenar la controversia y madurar el juicio.”¹¹

Es evidente que las ventajas de las que habla el Lic. Tena fueron útiles en un tiempo pero dadas las condiciones en las que se encuentra la política del país estas ya no son actuales e inclusive son obsoletas.

¹¹ TENA RAMIREZ,Felipe ... Ob cit pág 270

1.3 CÁMARA DE SENADORES

Como hemos anotado con anterioridad el proceso histórico que ha seguido el poder legislativo no sólo en nuestro país sino en el mundo ha sido por demás difícil , ha experimentado desde las formas más primitivas hasta formar hoy el más avanzado sistema de organización en la llamada teoría de división de poderes. Pero desde su aparición en la antigua Grecia contaba ya con una institución o por llamarlo de otra manera una particular organización llamada "eclesia" que es el antecedente del senado , esta no solo aparece en Grecia donde eran asambleas de ancianos tanto de Atenas como de Esparta que eran los encargados de deliberar sobre asuntos de importancia y organizar las formas en que los gobernantes debían actuar sino también como emisores de las leyes que debían ser observadas por el pueblo , en primera aparición de éste cuerpo colegiado marca una de las claras características que distinguirán al senado hasta nuestros días , el cuerpo colegiado era compuesto por ancianos que poseían una gran sabiduría y además gozaban de una excelente reputación entre la comunidad y sus funciones principales consistían en asesorar al rey, gobernante o jefe de gobierno sobre asuntos de importancia para la comunidad.

En Roma el senado también es protagonista de la vida política ya que aunque es transformado en distintos periodos de organización política , desde la monarquía se le denomina a éste cuerpo colegiado de ancianos consejeros del monarca para casi todos los asuntos senado.

Es en la república cuando “es considerado como el valuarte de las tradiciones romanas , su función más importante era la de rectificar las leyes y la de administrar las provincias (supervisar , vigilar y dar informe al cónsul)”¹²

Pero el esplendor alcanzado por el senado en la república se ve reducido a cero durante el imperio donde el senado se va debilitando y pronto el emperador toma en su poder todas las facultades y éste si bien no desaparece en su totalidad sí se trasforma en una institución sin valor en esta época , después de la caída del imperio romano el modelo de organización fue adoptado por otras culturas que fueron surgiendo pero no con las características que éste tenía en la república.

En la edad media el senado aparece como un grupo de asesores del rey , principalmente compuesto por miembros del clero y algunos altos nobles , pero lejos de ejercer control sobre las decisiones del rey , estos sólo se limitaban a apoyar con servilidad las decisiones de aquel hasta que en 1295 Inglaterra organiza su Parlamento Modelo convocando así a las diferentes clases o estados de la organización social y económica inglesa lo que como resultado el llamado sistema bicameral que surgirá con la creación de la cámara de los comunes y de los loores que es el antecedente moderno por llamarlo de algún modo de la Cámara de Senadores en el sistema Federal actual. Pero ésta cámara de los loores es en realidad la representación de las clases sociales elevadas compuestas por personajes que pertenecían a la nobleza o a las clases sociales más poderosas y que hasta la actualidad en el parlamento inglés siguen teniendo un poder de representación vitalicio que van heredando de generación en generación

¹² BRAVO VALDES, Beatriz, BRAVO GONZALEZ, Agustín. PRIMER CURSO DE DERECHO ROMANO, 13ª ed, Ed Pax , México, 1988 pág 41

desvirtuando así la concepción griega de sabiduría y honorabilidad del que gozaban las asambleas de la iglesia , sin embargo cuando las colonias inglesas adoptan el sistema bicameral y lo adecuan a la realidad social , política y económica imperante en América fincan las bases del senado en el sistema Federal , pues este ya no va a representar intereses particulares ni una clase social , ni va a ser heredado , sino será un cargo de elección popular y además su principal objetivo será el de representar los intereses de los Estado miembros de la federación y por lo tanto buscara un equilibrio en el poder legislativo al actuar a la par de la Cámara de Diputados.

Mencionábamos en el tema anterior que en México el sistema bicameral se adopta en la Constitución de 1824 , pero que para 1836 a raíz de la adopción del sistema centralista da como resultado una ineficacia en la existencia del Senado y que finalmente culmina con la implantación del sistema unicameral en la Constitución de 1857 , pero en 1875 se restaura el senado dentro del poder legislativo después de las dificultades mismas que analizamos con profundidad en los temas anteriores , finalmente en 1917 el Congreso Constituyente de Querétaro adopta el sistema bicameral y consagra la institución del senado en el artículo 56 constitucional cuya redacción original decía :

“artículo 56:La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal , nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.”

Al adoptar el sistema bicameral a nuestra vida política , también se adopta la figura del senado y de pasar a ser un cargo de representación aristocrática , después de discusiones y en la opinión de los diputados de 1874 se llegó a la conclusión que el senado debía ser la segunda cámara necesaria en el poder legislativo , pero que ésta

debía estar compuesta de miembros de mayor experiencia y conocimientos (volviendo al sentido griego acerca del senado) que revisara los actos de la Cámara de Diputados y así pudieran unirse los dos conceptos : la inspiración , la iniciativa , la impetuosidad de la cámara baja , con la prudencia , la experiencia y , hasta cierto punto , el espíritu conservador de la cámara alta ; así pues en México el senado no tiene el carácter aristocrático del Parlamento inglés , sino que su formación esta acorde con las bases constitucionales de 1917 ¹³ y son precisamente estas las que nos señalan los requisitos para ser senadores el artículo 58 que a su vez nos remite inevitablemente al 55 , que nos menciona que para ser diputado los requisitos principales son : ser originario del Estado en que se haga la elección ó vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses ; no estar en servicio activo en el ejército ni tener cargo en la gendarmería rural a menos que se separe del cargo noventa días antes de la elección ; no ser secretario ó subsecretario de Estado , ni ministro de la Suprema Corte de Justicia salvo el tiempo mínimo de separación en cada caso que van de noventa días a dos años según sea el caso y con los impedimentos relativos señalados ; así mismo no ser ministro de cualquier culto religioso atendiendo al principio histórico de la separación de la iglesia con el Estado ó no tener ninguna incapacidad señalada en el artículo 59. Como mencionábamos en el artículo 58 se menciona que para ser Senador son los requisitos anteriores salvo el de la edad que omitimos para no crear confusión en el lector , así pues diremos que para ser Senador se necesitará de una edad mínima de treinta años cumplidos el día de la elección , esto obedece principalmente a la característica que distingue al senado de la Cámara de Diputados y es la de mayor experiencia y control de aquella para tomar las decisiones correctas , por otro lado están las funciones y facultades que el senado tendrá , mismas que analizaremos con posterioridad.

¹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio ...ob cit pags 641 a 642

Creemos necesario retomar el antes citado artículo 56 de la Constitución de 1917 transcrito con anterioridad , esto obedece a la inminente actualización de tal precepto , primeramente mencionaremos esta integración hasta antes de 1993 y después de esta fecha y aún más allá hasta la reciente reforma que entró en vigor el 1 de abril de 1997. Hasta antes de 1993 el citado precepto se podía leer de la siguiente manera:

“artículo 56: La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal , nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por la mitad cada tres años.”

Esta disposición se prestaba a confusiones pues tenía que elegir a dos senadores propietarios , mismos que tenían un suplente y por tanto las fórmulas electorales se antojaban confusas pues un mismo partido proponía dos candidatos y dos suplentes , su sumado a lo anterior se contaba con una controversia por la emisión de fórmulas para senadores. Es preciso anotar que sobre estas controversias no serán tema de análisis en esta investigación , por lo tanto pasaremos a la reforma de 1993 que nos plantea la siguiente situación :

“artículo 56: Para integrar la Cámara de Senadores , en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa , los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la , fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que , por sí mismo , haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad , en elección directa , cada seis años.”

Con esta reforma se posibilita al senado para ser un organismo pluripartidista , es decir , hay mayor oportunidad de democracia al permitir la participación de más partidos políticos y por tanto más formas de pensamiento y de soluciones para la vida nacional además de la modernización que representa esta nueva fórmula de elección , pero aún con el eminente acierto por parte del legislativo al reorganizar la Cámara de Senadores ,recientemente se ha reformado nuestro precepto en cuestión para quedar por el momento de la siguiente manera :

“artículo 56:La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores , de los cuales , en cada Estado y en el Distrito Federal , dos serán asignados según el principio de votación mayoritaria y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos , los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que , por sí mismo , haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional , mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”

Así es como de manera clara y con auxilio de las leyes complementarias nuestra Constitución fija las bases para la integración de nuestro senado. De esta forma estamos

en condiciones para señalara las facultades que le concede nuestro máximo ordenamiento a este cuerpo colegiado.

Es por demás conocido el hecho de que el Poder Legislativo en nuestro país esta depositado en un Congreso General que goza de facultades expresamente consagradas en el artículo 73 constitucional. Este congreso a su vez se divide en dos cámaras , mismas que tienen cada una facultades exclusivas y toca ala de senadores las contenidas en el artículo 76 que son claras en su texto pero como no es nuestra intención ser repetitivos señalaremos estas de manera breve. Primeramente estas facultades tienes relación con los otros poderes de la unión por medio del sistema de cooperación del que hemos hablado ; por lo que respecta al ejecutivo se relaciona por las razones de que la Cámara de Senadores deberá dar su aprobación al Presidente de la República para que éste realice ciertas actividades como por ejemplo : para celebrar tratados y convenciones con otros Estados extranjeros (art 76 fracc I) ; así tambien el senado como representante de las entidades federativas tiene injerencia en la administración del ejecutivo en cuanto a que le corresponde ratificar los nombramientos de los diferentes servidores públicos que hiciere aquel para las entidades federativas (art 76 fracc II) ; por lo que hace ala autorización de salida de tropas naciones o el paso de la extranjeras en el territorio nacional el senado también dará su visto bueno (art 76 fracc III) ; como sabemos le corresponde al Presidente en uso exclusivo de sus facultades de disponer de la guardia nacional pero antes deberá presentar su propuesta esgrimiendo las razones de tal decisión ante los senadores . Estas son a grandes rasgos las relaciones que sostiene la Cámara de Senadores con el ejecutivo en ejercicio de sus facultades exclusivas¹⁴ .

¹⁴ ROMERO VARGAS ITURBE, Ignacio LA CÁMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, Ed Senado de la República, México, 1967 págs 242 a 244.

Por lo que toca al Poder Judicial , el senado como representante de los Estados ejerce atribuciones jurisdiccionales como suplente de aquel , cuando se erige en gran jurado para juzgar los delitos políticos y ejerce control sobre los principales funcionarios del mismo poder judicial ; los delitos políticos se ventilarán en el citado juicio que si bien tiene su fundamento en la constitucional en los artículos del 109 al 114 , su procedimiento se encuentra señalado en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Además de estas facultades del senado , la Constitución les concede prerrogativas o privilegios de los cuales los más importantes son sin duda alguna los de Inviolabilidad y Fuero de No Procesabilidad.

Por lo que se refiere a nuestra Constitución hemos señalado los requisitos , la integración , las facultades y las prerrogativas o privilegios de los que gozan los senadores , pero es de igual manera importante hacer mención de la organización interior de la cámara y por tal motivo a continuación nos remitiremos a la Ley Orgánica del Congreso General y su reglamento para entender su estructura y organización interior.

Por lo que toca a su instalación en el congreso , la Cámara de Senadores antes de clausurar sus sesiones nombrará de entre sus miembros una comisión que se encargará de instalar a la siguiente legislatura , dicha comisión tendrá que recibir las constancias e informes del Instituto Federal Electoral donde se acredite a los nuevos miembros del senado ; así mismo le entregará a la nueva legislatura el informe del inventario sobre los instrumentos electorales y les entregarán las credenciales de identificación a los senadores electos , de igual manera en una junta previa con estos se elegirá de entre ellos una mesa directiva misma que se encargará de recibir los documentos

correspondientes para su ejercicio como nueva legislatura. Esta mesa directiva será integrada por un presidente y dos vicepresidentes , cuatro secretarios y cuatro prosecretarios. Al presidente y vicepresidentes durarán en su ejercicio un mes y no podrán ser reelectos en tanto que los otros durarán un año en ejercicio , para darle solemnidad necesaria el nombramiento del presidente y vicepresidentes se comunicará a la Cámara de Diputados , al titular del Poder Ejecutivo Federal y al presidente de la H Suprema Corte de Justicia de la Nación , y a las legislaturas de los Estados así como a la asamblea de representantes del Distrito Federal.

El presidente de la mesa directiva hará respetar el fuero constitucional anteriormente aludido de los miembros de la cámara y también lo hará por la inviolabilidad del recinto parlamentario . así mismo , tendrá las atribuciones que le concede el artículo 71 de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG), por su parte los secretarios y prosecretarios tendrán las obligaciones consagradas en el artículo 72 de la citada ley.

Por otra parte la cámara contará con el numero de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Las ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y conjuntamente con la de Estudios Legislativos . se encargarán del análisis y dictamen de la iniciativas de leyes y decretos de su competencia .Por su parte las especiales o de carácter transitorio conocerán únicamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas. Las reuniones de las comisiones ordinarias serán privadas siendo las decisiones tomadas por mayoría de votos reservando el voto de calidad en caso de empate al presidente de dicha comisión previamente designado : para el mejor desempeños de sus funciones estas comisiones podrán pedir por conducto de su presidente . a los archivos y oficinas de la nación , las informaciones y copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios , los que deberán ser proporcionados en términos de la ley.

Dentro del senado habrá una Gran Comisión que estará integrada con un senador de cada Estado y del Distrito Federal así como de los coordinadores de los grupos parlamentarios , la designación de los senadores representantes de cada entidad federativa lo hará por mayoría de votos de los senadores de dichas entidades. La directiva de ésta Gran Comisión estará integrada por un presidente , dos vicepresidentes y un secretario, las facultades de esta comisión estarán determinadas en el artículo 93 de la LOCG.

Los grupos parlamentarios a los que hicimos alusión anteriormente son las formas de organización que en términos del artículo 70 constitucional , podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en el senado , pero sólo los senadores del mismo partido podrán integrar un grupo parlamentario que tendrá como mínimo a tres miembros y se constituirá mediante la presentación a la mesa directiva de la cámara los documentos necesarios , dicho grupos contarán con un coordinador que será el portavoz de éstos ante la mesa directiva y las comisiones , incluida la Gran Comisión.

Como hemos visto las actividades de la Cámara de Senadores aunque expuestas de manera superficial son muy importantes no sólo para su régimen interior sino para su colaboración con la de diputados y los de otros poderes. A través del recorrido hecho por los antecedentes , requisitos , facultades , prerrogativas , integración y organización nos hemos dado cuenta que la función del senado de la república no se limita a la simple revisión o formulación de propuestas de ley , ni aún al control de las actividades o a la aprobación de las decisiones del ejecutivo , en nuestra humilde opinión creemos que el sistema bicameral es el único que responde a las necesidades imperantes en nuestra vida política ya que un sólo cuerpo parlamentario no podría cubrir todas las

actividades necesarias para el mejor funcionamiento del sistema federal en el cual se cimienta nuestro sistema político actualmente.

1..4. LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Dado el objetivo de nuestro trabajo de investigación ; este tema es de vital importancia , ya que se derivan de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados el otorgamiento de las Partidas Secretas y por tanto nuestro punto de referencia principal es precisamente la cámara baja , es así como iniciaremos su estudio de manera parecida al que hicimos en el tema anterior , aunque en el caso de ésta cámara el estudio será mas exhaustivo y con un enfoque diferente ya que a partir de este tema iniciaremos el camino a nuestro objetivo principal , la ilegitimidad de las Partidas Secretas.

Siguiendo un orden de ideas anotaremos primeramente que esta cámara no cuenta con una historia tan rica como su antecesora ya que en Grecia no se vislumbra esta participación de los ciudadanos comunes y corrientes en las decisiones de la vida política , claro esta participación existía pero no de manera permanente ni con el reconocimiento del que gozaba la “eclesía” ; pero es Roma donde si bien tampoco cuenta con la fama y la formalidad del senado , y es así como en la época de la monarquía aparecen en el marco del fondo político los comicios que eran asambleas de los ciudadanos y su función era la de aprobar las leyes , estos comicios a su vez se dividían en cuariados encargados principalmente de los asuntos administrativos y los centuriados que participaban en la elaboración de leyes y elección de funcionarios públicos estos comicios subsistieron hasta el imperio donde como sabemos el poder

político es absorbido completamente por el emperador , desapareciendo por siglos esta organización. Es precisamente Inglaterra la cuna del renacimiento del senado la que acontece en el siglo XIII cuando Enrique III convoca ala asamblea parlamentaria a dos caballeros por cada condado y a dos burgueses por cada ciudad dando así como resultado la aparición de la asamblea llamada la cámara de los comunes , antecedente contemporáneo de la de diputados pero no fue sino hasta el siglo XVIII cuando con los principios y privilegios ya ganados (por ejemplo el derecho de fijar los impuestos) se consolida su estructura y funcionamiento que asumió el carácter representativo más intenso y así formaron los principios rectores de su organización los que se reasumieron de la siguiente manera : primero los diputados representaban a todo el pueblo inglés y no sólo a las circunscripciones de donde habian sido elegidos ; los diputados no pueden recibir mandato imperativo y gozan por esto de plena libertad de acción ; la elección debe renovarse a intervalos regulares , eventualmente reducidos a su duración en caso de disolución anticipada de la cámara de los comunes , de modo que mantengan siempre al unisono las tendencias y corrientes políticas de la cámara con aquellas realmente existentes en el seno del país.¹⁵

Esta primera representación ha sido calificada por los estudiosos como histórica , ya que representa la cámara de los comunes a un grupo en específico y no a los ciudadanos que los eligieron situación que se conservo en Inglaterra hasta 1918 cuando se fijo una representación proporcional al número de habitantes , pero aún con esta peculiaridad , se vislumbraron dos características típicas de ésta cámara que no sólo prevalecieron sino se adoptaron en algunas Constituciones Europeas. Estas características a las que hacemos alusión son que ésta cámara representa a toda la Nación y la prohibición de un mandato imperativo es decir , no se subordinará a un poder superior , al contrario

¹⁵ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo ...op cit pág 294

gozará de plena autonomía en sus actividades. Cuando el sistema bicameral se adopta en América , la cámara de los comunes para a ser la cámara baja que representa los intereses del soberano , hablando del sistema Federal en México como ya lo anotamos a partir de 1824 se conforma la Cámara de Diputados que es la encargada desde entonces de vigilar y hacer valer los derechos del soberano , así como en su nombre toma decisiones que afectan directamente su vida no sólo política sino económica y social.

En el sistema federal de México existe una particularidad que no existe en el continente Europeo con respecto a la Cámara de Diputados y esta consiste en que en el poder legislativo mexicano ésta cámara tiene más atribuciones relacionadas con la vida nacional , es decir , ella se encarga directamente de los asuntos relacionados al régimen interior del país y en conjunto con la de senadores de asuntos prioritarios para el país no sólo en lo concerniente a su interior sino en el exterior. Esta opinión es tomada de la idea que a la Cámara de Diputados le toca vigilar la soberanía nacional y ser guardián celoso de ella al mismo tiempo la fortalece y la hace respetar por los otros poderes , así mismo dadas las características físicas de sus miembros (hablamos de la edad) , les permite actuar sin ningún tipo de vicios o intereses que puedan infringir o lesionar esta y dada su organización les puede tener absoluto control de las actividades o problemáticas de la vida cotidiana , pero de esto hablaremos en nuestros subtemas siguientes.

1.4.1 INTEGRACIÓN

Para abordar el tema de su integración es necesario analizar nuestros preceptos constitucionales y en especial los relativos al poder legislativo , es pues menester reproducir el artículo 51 fielmente :

“artículo 51 :La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario , se elegirá un suplente “

Este artículo reviste una importancia máxima , ya que establece las características de representación , que es el eje principal de los cargos de elección popular. Con esto queremos establecer que no podrá el diputado en cuestión representar a un determinado interés externo o a un simple interés personal , pero de éste problema de representaciones hablaremos en capítulo próximos . por ahora sólo resaltaremos que los diputados electos estarán obligados a representar a la nación y por tanto defender sus intereses ; por otra parte el precepto nos dice que la elección de estos diputados serán elegidos cada tres años , es decir caso contrario a los senadores que serán elegido cada seis , por tanto la cámara contará con un saneamiento más frecuente que la de los senadores y esta característica tiene razón de ser , ya que al haber mayor número de miembros la permanencia reiterada de sus miembros daría como resultado la creación de vicios y una proliferación de influencias por parte de otros grupos parlamentarios que tengan la mayoría en ella , por tanto al renovarla en corto tiempo se da la posibilidad de que sus miembros atiendan más a esta representación de la nación que a una particular o determinada.

Tanto la Constitución como la LOCG y aún más el código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales queda establecida de manera clara la integración de la cámara , así los artículo 52 , 2 y 11 fracción II respectivamente la establecen de la siguiente manera.

“artículo 52: La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación

proporcional mediante el sistema de listas regionales , votadas en circunscripciones plurinominales”.

Así pues tenemos que la cámara se integrara por dos grupos de diputados elegidos de manera mayoritaria y otros de manera proporcional , esta representación reviste de una importancia suprema ya que esta planeada para lograra una mayor democracia dentro del poder legislativo. A continuación trataremos de explicar como se establece esta elección de diputados.

Primeramente la elección por el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales se resuelve de la siguiente manera. Primero los distritos uninominales son determinados a partir de la división de la población total en los distritos electorales mismos que se harán de la distribución entre las entidades federativas teniendo en cuenta el último censo , es decir , por cada entidad federativa habrá tantos distritos electorales proporcionales al número de habitantes que tenga dicha entidad para que el número de diputados nunca sea menor al número proporcional de habitantes ya que de ocurrir lo anterior nos veríamos ante una representación desigual y sería ilógico que contará con el mismo número de diputados toda la entidad con gran cantidad de territorio como por ejemplo el Estado de Sonora a otra de menor territorio como Tlaxcala , es por eso que los distritos obedecen a los datos estadísticos del último censo , ya que a través de éste sabrá la autoridad competente en éste caso el Instituto Federal Electoral cuales serán las necesidades de las entidades para formar los distritos electorales y por tanto el número de estos para la elección de sus representantes.

Por lo que hace ala representación proporcional por medio de las listas regionales , estas listas las harán los partidos políticos que deberán acreditar que el número de sus

candidatos postulados cubren por lo menos doscientos distritos uninominales , es decir que cuentan con una participación mayor al 50 % para la elección de mayoría relativa y por tanto están en condiciones de participar en la elección de diputados por ambos principios.

Cuando los partidos que previamente han registrado sus listas regionales obtengan por lo menos el 2 % de la votación emitida o sea el dos por ciento de la suma total de los votos depositados en la urna ; tendrán derecho a que les sean atribuidos diputados según el principio aludido. Así el partido que cumpla con los requisitos anteriores , independientemente de los diputados que hayan sido electos por el principio de votación mayoritaria les serán asignados por el principio de representación proporcional de acuerdo con su votación nacional emitida , misma que se entenderá de la que resulte de deducir de la votación total , los votos a favor de partidos que no hayan obtenido el 2 % de los votos nulos ; el número de diputados en las listas regionales que les corresponda a cada circunscripción , para la asignación se seguirá el orden que tuviesen las listas emitidas con anterioridad por los partidos , para asignar a los diputados de representación proporcional se aplicará una formula para determinar la proporcionalidad pura , primero se sacará:

- 1.La cociente natural que es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional .
2. Se tomará el resto mayor de votos que es el remanente más alto entre el resto de las votaciones de cada partido una vez hecha la distribución de cúrules de acuerdo a la cociente natural , así el resto mayor servirá sólo cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

Una vez obtenidos estos datos se determinaran los diputados por repartir siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de cédulas pero en ningún caso estos partidos podrán contar con más de 300 diputados por ambos principios. Esto es , que por ningún caso , un partido político podrá contar de acuerdo con la ley correspondiente (COFIPE) con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida , aunque esta disposición no se aplicará al partido que por sus triunfos en distritos uninominales , obtenga un porcentaje de cédulas del total de la cámara mayor al ocho por ciento de la votación emitida, entonces les serán reducidos el número de diputados por representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos , asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos que no se ubiquen en las anteriores supuestos. Una vez que se haya deducido el número de diputados a los partidos que sobrepasen los porcentajes se les asignarán sus cédulas en los términos de la ley correspondiente. Para asignar las diputaciones de los partidos que no hayan sobrepasado los porcentajes se observarán primero que la votación nacional efectiva se dividirá entre el número de cédulas por asignar para con esto obtener un nuevo cociente natural ; así la votación nacional efectiva por cada partido se dividirá entre el número cociente natural y el número de enteros de diputados a asignar a cada partido y aún así quedarán cédulas por distribuir se asignarán de conformidad con los partidos que obtuvieron mayor número de ellos y se hará una nueva redistribución.

Esta es a grandes rasgos la integración de la cámara misma que se hará bajo la estricta vigilancia tanto del Instituto ,del Tribunal Federal Electoral así como por lo partidos políticos participantes en las elecciones , ahora pasaremos a otros aspectos importantes de la Cámara de Diputados.

1.4.2 REQUISITOS Y NOMBRAMIENTOS

Por lo que respecta a los requisitos para ser diputados hemos acordado en analizar en su totalidad el artículo 55 constitucional dando una explicación y nuestra opinión para que sea de manera clara esta exposición.

“artículo 55 : Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos :

I. Ser mexicano , por nacimiento , en ejercicio de sus derechos ;...

Esta primera fracción se relaciona con otros preceptos constitucionales como el artículo 30 que es donde quedan establecidas las circunstancias que deben concurrir para tener la calidad de mexicanos por nacimiento y estas son después de la reforma publicada el 20 de marzo de 1997 las siguientes : los que nazcan en territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de los padres y a esto le agrega la Ley de Nacionalidad que los niños expósitos hallados en el territorio nacional han nacido en éste : los que nazcan en el extranjero , hijos de padres mexicanos nacidos en el territorio nacional , de padre mexicano nacido en el territorio nacional o de madre mexicana nacida en el territorio nacional : los que nazcan en el extranjero , hijos de padres mexicanos por naturalización , de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización y los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas , sean de guerra o mercantes. Este requisito de nacionalidad por nacimiento tiene que ver con lo que de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 donde dice quienes se considerarán ciudadanos y que serán aquellos que tengan la calidad de mexicanos , además que hayan cumplido la mayoría de edad y tengan un modo honesto de vivir, pero es necesario mencionar que para efectos de nuestro artículo 55 , no se tomara en cuenta a los mexicanos por naturalización pues aunque ésta esta regulada por

la misma Constitución hemos sido testigos que la política mexicana es un tanto elitista en éste sentido por considerar “mexicanos de segunda mano “ a los naturalizados , opinión que tiene su origen en la soberanía del 'pueblo , que en nuestra opinión es una interpretación que atiende los intereses políticos convenientes en el momento de presentarse una situación en específico.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección ; ...

El requisito mínimo de la edad se debe principalmente a que si bien a cumplido la mayoría de edad y por tanto ya es ciudadano no ha alcanzado el candidato y posterior diputado una madurez política lo suficiente cómo para estar ocupando un cargo de representación nacional. Es obvio que no se está pidiendo la madurez requerida para los senadores , pero cabe mencionar de igual manera que es caso extraordinario el diputado que llega con este mínimo de edad a ocupar un cúrul , dadas las políticas internas de los diferentes partidos postulantes.

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección ó vecino de él , con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado , se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección , ó vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular ;...

Esta fracción se basa principalmente en que la representación de los diputados debe obedecer al único interés de servir a la nación primero y a su entidad o comunidad

después así encontramos que los diputados deben conocer a fondo los problemas que aquejan a su entidad o a su comunidad para poder ayudar y si esto no sucede su participación no esta plenamente justificada en la cámara. Es importante que los diputados conozcan el territorio que van a representar porque no sería lógico que los habitantes de cierta población eligieran a alguien que no conocen o quien no conoce de sus necesidades más elementales.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal , ni tener mando en la policía ó gendarmería rural en donde se haga la elección , cuando menos noventa días antes de ella ;

V. No ser secretario ó subsecretario de Estado , ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección , en el caso de los primeros y dos años , en el caso de los ministros.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo , aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados , Magistrados y jueces federales o del Estado , no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección ; ...

En nuestra opinión estas dos fracciones tienen una estrecha relación dadas las hipótesis previstas en el artículo 62 donde nos menciona claramente que ni los diputados ni los senadores podrán desempeñar ninguna comisión ó empleo en la Federación ó de los Estados por los que disfrute de sueldo , así pues , no podrá haber duplicidad de empleos o encargos de la Federación ó en los Estados esto atendiendo principalmente por la razón de que no se podrán depositar en una misma persona dos

poderes , de ninguna manera esta situación se eleva al rango de tener dos poderes de la unión en un mismo individuo , pero si es factible diferente lo cual lo llevaría a actuar de manera no conveniente con la nación.

VI. No ser ministro de algún culto religioso , y ...

Dado el principio histórico de la separación Iglesia - Estado no les es permitido a los eclesiásticos ocupar cargos de elección popular , ni en la administración pública. A raíz del acercamiento del Estado con la iglesia se les devuelve a ésta la personalidad jurídica así como sus derechos civiles a los miembros por tanto podrán votar en las elecciones , pero de ninguna manera podrán tomar parte en la vida política del país así como tampoco harán labor proselitista en favor de partido alguno y no gozarán del derecho a ser votados en las elecciones.

VII. No estar comprendidas en alguna de las incapacidades , que señala el artículo 59 ."

A las incapacidades que se hace alusión en esta última fracción son que ni los diputados ni los senadores podrán ser reelectos para el periodo inmediato siempre que hayan sido propietarios , pero los suplentes si lo podrán hacer si es que no fungieron como propietarios , pero los propietarios no podrán ser reelectos como suplentes. Por lo que hace a los requisitos esto es todo cuanto podemos aportar , así que pasaremos a la parte referente a los nombramientos.

Los nombramientos de los diputados electos los hará el IFE después de emitida la votación y de haber hecho el computo correspondiente , pero este se hará siguiendo un estricto y meticuloso procedimiento con el fin de evitar errores y manejos fraudulentos de parte de intereses ajenos a la legalidad de las elecciones , así pues una vez hecha la declaración de validez para la elección de diputados , el presidente del consejo distrital expedirá la constancias de mayoría y validez a quien hubiese obtenido el triunfo.

Una vez hecho esto el consejo general del Instituto procederá a la designación de diputados electos por el principio de representación proporcional conforme a lo anteriormente dispuesto y por último el presidente del consejo general expedirá a cada partido político las constancias de asignación proporcional , de lo que le informará a la oficialía mayor de la cámara para quedar integrada y hechos los nombramientos correspondientes.

1.4.3 ORGANIZACIÓN INTERNA

La organización interna de la cámara es importante para los fines de este trabajo de investigación pues por ella se desprenderán los elementos que nos llevan a establecer y comprobar la hipótesis planteada. Es así como empezaremos por la instalación de la cámara que quedará compuesta antes de la clausura del último periodo de sesiones de la legislatura saliente , esta comisión tendrá un presidente , dos secretarios y dos suplentes dicha comisión tendrá a su cargo :

- I. Recibir de la oficialía mayor de la propia cámara los expedientes provenientes de los consejos distritales relativos a cada computo distrital en los que se contengan las actas originales y documentación de las elecciones.
- II. Recibir de la oficialía mayor de la cámara el informe y las constancias de asignación que hubiere entregado el Instituto al Congreso General para acreditar a cada partido político.
- III. Recibir de la oficialía mayor de la cámara la notificación de las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal Electoral en caso de impugnaciones.
- IV. Entregar a partir del 15 de agosto , credenciales de identificación y acceso a los diputados electos que integraran la nueva legislatura .

V. Citar a los diputados electos a junta previa dentro de los diez días anteriores al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias de la legislatura entrante.

VI. Entregar por inventario a la primera mesa directiva de la legislatura entrante , la totalidad de los documentos recibidos del Congreso General provenientes del Instituto.

Por otra parte la mesa directiva de la cámara se integrara con un presidente y los vicepresidentes correspondientes a los grupos parlamentarios que existieran , cuatro secretarios y cuatro prosecretarios todos ellos serán electos por mayoría y en votación por cédulas o sea el voto se depositará en forma secreta en una ánfora que estará colocada en la mesa ; una vez hechas las elecciones de la mesa directiva el nombramiento de los integrantes se comunicará de inmediato a la colegisladora o sea la Cámara de Senadores , al titular del poder Ejecutivo Federal , al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , a las legislaturas de los Estados y a la asamblea de representantes del Distrito Federal , esta mesa contará con la asistencia de un cuerpo técnico profesional de apoyo que será el encargado de auxiliarla en sus actividades , los integrantes de la mesa directiva sólo podrán ser removidos por causas graves.

El presidente de la mesa directiva tendrá como obligaciones , abrir , prorrogar , suspender y clausurar las sesiones del pleno de la cámara ; conducir los debates y las deliberaciones del pleno ; dar cumplimiento a la orden del día para las sesiones , tomando en consideración las proposiciones de la comisión de régimen interno y concertación política ; requerir a los diputados faltistas y concurrir a las sesiones así como de disponer de las sanciones a las que se hagan acreedores ; firmar con los secretarios y en su caso firmar con el presidente y secretarios de la Cámara de Senadores , las leyes , decretos y reglamentos que expida la cámara o el congreso ; presidir las sesiones del Congreso General ; representar a la cámara ante la de

senadores y en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros poderes. De las demás obligaciones no nos hemos ocupado por considerar que las anteriores eran de mayor importancia. Dentro de todas estas los vicepresidentes sólo auxiliaran al presidente en sus funciones , mientras que los secretarios tendrán casi tantas como el propio presidente pero de las cuales sólo nombraremos las que a nuestro juicio son las más importantes : primeramente comprobarán que al inicio de las sesiones que exista el quórum requerido ; extender , firmar y asentar las actas de cada sesión ; rubricar las leyes , acuerdos y demás disposiciones y documentos que expida el congreso ; recoger y computar las votaciones , así como de proclamar sus resultados ; coordinar sus labores con las que realice la oficialía mayor de la cámara y el cuerpo técnico profesional de apoyo ; así como de vigilar la impresión y distribución del Diario de Debates de la Cámara de Diputados.

Por lo que hace a los grupos parlamentarios estas son las formas que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido y estarán integrados por cuando menos cinco diputados y deberán coadyuvar al funcionamiento de la cámara. Para constituirse como grupo parlamentario los miembros del mismo partido deberán entregar a la mesa directiva una acta donde conste la decisión de los diputados en considerarse como grupo y la lista de los integrantes así también deberán especificar el nombre del diputado que será el coordinador y este pasara a formar parte de una comisión denominada de régimen interno y concertación política. Para estos grupos habrá una organización administrativa completa .

Una vez iniciada la gestión de la legislatura , esta deberá organizarse en la diputación estatal conformada por los diputados de una entidad federativa y del distrito federal integrada por aquellos ; los coordinadores de cada una de las diputaciones pasara a formar parte de la gran comisión junto con los diputados de la gran mayoría que hayan

figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales y de aquellos diputados que serán considerados por el líder de la fracción mayoritaria , el líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión que tendrá como funciones principales las enumeradas en el artículo 39 de la LOCG .

Por otra parte la cámara contará con el número y tipo de comisiones que requiera el cumplimiento de sus atribuciones así las comisiones serán : La comisión de régimen interno de la Contaduría Mayor de Hacienda : de Investigación : las jurisdiccionales y las especiales , estas comisiones están facultadas para solicitar , por conducto de su presidente , la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas , así como para entrevistar a los servidores públicos sobre cualquier asunto. Las comisiones a su vez se constituirán con carácter definitivo y funcionan para toda la legislatura y por tanto se denominarán ordinarias.

Si tratáramos de hablar de las demás comisiones nos resultaría un tanto tedioso hacerlo pues es tan amplia la organización de la cámara como nuestro tema de análisis , por tanto su organización interna la concluiremos con lo anterior para de esta manera darle paso al siguiente capítulo que estará destinado a analizar las facultades de la cámara de Diputados.

CAPITULO SEGUNDO

FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Es importante hacer un estudio específico de algunas consideraciones que juzgamos son de vital importancia y siguiendo un orden jurídico lógico en nuestra investigación son previas al estudio de las facultades exclusivas de la cámara las consideraciones de las que hablamos son precisamente las facultades que concede la Constitución en su artículo 73 al Congreso General.

Como en su oportunidad hemos anotado el sistema bicameral en México se implanta definitivamente en la Constitución a partir de 1824 y al hacerlo el legislador se ve en la necesidad de consagrar las facultades de las que iba a gozar cada cámara en específico , ya que anteriormente las facultades estaban concentradas para el Congreso General , pero así también tenía que revestir a éste de facultades específicas mismas que realizaría con la concurrencia de ambas cámaras. Así a partir de ésta situación las facultades del Poder Legislativo son divididas para un mejor manejo de sus actividades , además de buscar una rápida solución a los problemas sociales , económicos y políticos que se presentan en la vida nacional. Para una mejor comprensión de las facultades del congreso así como para cada una de las cámaras tomaremos sólo el esquema de clasificación que hace el Lic. Federico Tena con respecto a la manera en que actúan las cámaras : " a).Facultades del Congreso de la Unión ; b).Facultades

exclusivas de cada una de las cámaras ; c).Facultades del congreso como asamblea única y d).Facultades comunes de las dos cámaras .¹⁶Una vez establecido el esquema desde nuestro punto de vista pasaremos a explicarlo , a fin de establecer un antecedente para el tema posterior.

A).Facultades del Congreso de la Unión .- Estas serán aquellas que la propia Constitución en su artículo 73 marca como tales de las que en sus XXX fracciones establece la actividad general y sobre las cuales podrá el Poder Legislativo tener injerencia , aunque es importante anotar que hay otras facultades del Congreso que se encuentran distribuidas en toda la Constitución sin ser necesariamente menos importantes. Para que el Congreso pueda ejercer cualquiera de estas XXX facultades primeramente se tendrá que ventilar en una cámara que regularmente es la de diputados y después pasa ala otra para su conocimiento y posterior solución con el criterio unificado de ambas , pero el ejercicio de una facultad del Congreso General no puede ser realizada por la reunión de las dos cámaras en una sola asamblea pues de ser así no cabría la ejecución del supuesto de reflexión y análisis profundo para determinar cualquier solución. Las facultades a las que hacemos alusión se encuentran contenidas en el artículo 73 constitucional.

B).Facultades exclusivas de cada una de las cámaras. -Éstas son aquellas que sólo podrán ser ejercitadas en la cámara correspondiente y su ejecución sólo estará a cargo de los miembros de ésta y sin tener la obligación de dar cuenta de sus actos a su colegisladora o a sus miembros. Por lo tanto las facultades exclusivas consagradas para la Cámara de Senadores que se encuentra en el artículo 76 y las que junto a las de Diputados se le señalan en el 73 por el momento no analizaremos estas facultades de la

¹⁶ .TENA RAMIREZ, Felipe ...ob cit pàgs 295 a 296

Cámara de Senadores por razones obvias. Por otra parte las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran en el artículo 74 y 77 que analizaremos posteriormente.

C).Facultades del Congreso como asamblea única. -Estas son aquellas que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos cámaras , reunidas por única ocasión en los supuestos de los artículo 84 , 85 , 87 , y 69 las que respectivamente se refieren a la designación del Presidente de la República cuando falta el titular ; tomar la protesta del Presidente cuando toma posesión de su cargo ; y la apertura de sesiones ordinarias. Salvo en el caso de dos primeros artículos en que el Congreso reunido recibe de la Constitución el nombre de Colegio Electoral.¹⁷

D).Facultades comunes de las dos cámaras. -Éstas facultades son meramente administrativas , las cuales son previstas en el artículo 77 antes mencionado y de las que haremos un estudio más profundo posteriormente.

Una vez hechas estas consideraciones creemos que estamos en condiciones de hacer el análisis correspondiente del primer tema de éste segundo capítulo.

2.1 FACULTADES ELECTORALES

Las facultades electorales de las que goza nuestra Cámara de Diputados se desprende de lo dispuesto por el artículo 74 fracción I que a la letra dice:

¹⁷ .Ibid

“artículo 74 : Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados ;

I. Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación ; ...”

Esta facultad le permite a la cámara erigirse en colegio electoral para calificar la elección popular del Presidente Constitucional así una vez que la Sala superior del Tribunal declare válida la elección del Presidente de la República y reconozca al candidato ganador por mayoría absoluta en las elecciones que no haya ningún impedimento y se hubieren agotado los recursos de impugnación o inconformidad , esta sala notificará a la mesa directiva de la cámara para el mes de septiembre del año de la elección a efecto de que esta mesa directiva ordene de inmediato , sin más trámite , la expedición y publicación del bando solemne a que se refiere esta fracción .

Vemos que por lo que se refiere a la citada fracción esta es la única facultad en materia electoral de la que goza la Cámara de Diputados , tan sólo dispondrán el personal que tendrán a cargo el bando solemne , pero ésta cámara tendrá otras actividades con respecto al Instituto Federal Electoral y a las elecciones que se lleven a cabo en el territorio nacional ya sean federales o locales.

Esta injerencia en el Instituto se referirá principalmente a la integración de sus órganos centrales principalmente en el Consejo General que es el órgano superior responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral , así como de velar los principios rectores del instituto. Este consejo general se integrará de un consejero presidente , ocho consejeros electorales , consejeros del Poder Legislativo a saber de la cámara de diputados , de representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo ; para la elección del consejero presidente se tomará en cuenta la participación de la cámara de diputados según lo

contempla el COFIPE ya que éste será elegido por la dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios , estas propuestas de los grupos parlamentarios seguirán los criterios que mejor convengan para el funcionamiento del consejo general así mismo lo harán basados en los antecedentes políticos y sociales de dichos candidatos por orden de evaluación de mayor a menor grado así serán propuestos los candidatos al pleno de la sala y la votación se hará nominal , es decir , cada miembro de la cámara comenzando por el lado derecho del presidente , se pondrá de pie y dirá en voz alta su apellido y también su nombre añadiendo su expresión si ó no para aprobar la lista de candidatos mismos que deberán de cumplir con los requisitos señalados en el artículo 76 del COFIPE.

Los candidatos propuestos pertenecerán a un grupo parlamentario pero de acuerdo con la ley sólo habrá un candidato por cada grupo parlamentario y por cada propietario podrá designarse a un suplente , en caso de que los grupos parlamentarios cuyo candidato no haya sido electo quieran mandar a las sesiones del consejo cuantas veces sea necesario o preferido por el grupo parlamentario y éste tendrá voz pero no voto en la referida sesión ya se estará ahí en calidad de invitado o huésped , pero nunca como representante del Poder Legislativo. Una vez que en la cámara se eligió al consejero por votación nominal a favor por las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara se designará ocho consejeros electorales suplentes a cada orden de prelación , es decir , preferencia ; esta designación será realizada conforme ala normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación. Estos consejeros electorales tanto propietarios como los suplentes durarán en su encargo siete años.

Durante los recesos de la cámara , la elección de consejero presidente y de los consejeros electorales del consejo general serán realizadas por la Comisión Permanente

que hará esto en cumplimiento de las facultades que le son otorgadas por la Constitución , pero así como es con la cámara en sesiones ordinarias , la votación será también nominal y será electo el candidato que cuente con el apoyo de las dos terceras partes del total de miembros presentes.

Si por alguna razón existiera la vacante de los consejeros del Poder Legislativo , el consejero presidente se dirigirá a la cámara o en su caso a la comisión permanente del Congreso de la Unión a fin de que se haga la designación y si hubiere una ausencia definitiva o si los propietarios incurren en dos faltas sin causa justificada será llamado el suplente como corresponda en el orden de preferencia que hubiere hecho la cámara de diputados.

Pero en caso de ausencia definitiva por parte del presidente del consejo , los consejeros electorales nombraran , de entre ellos mismos , a quien deba sustituirlo provisionalmente , comunicándolo de inmediato lo anterior a la cámara o a la comisión permanente , en su caso , a fin de que se designe al consejero presidente. Una de las funciones principales del Consejo General es la de determinar los toques máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en determinado tiempo de elecciones tanto federales como locales , por tanto la cámara siempre estará enterada del presupuesto otorgado en el Instituto a los partidos políticos y podrán controlar el tope de estos presupuestos para que exista la equidad proporcional al respecto ; así mismo el consejo general se encargará de informar a las cámaras de senadores y diputados sobre el otorgamiento de constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional , respectivamente , así como de los medios de impugnación interpuestos.

Es así como no sólo la cámara tendrá injerencia en la calificación del presidente sino participará a través de sus representantes en la organización del Instituto Federal Electoral que es el máximo organismo en materia electoral de nuestro país , esta participación del poder legislativo reviste de una importancia suprema , porque aunque el instituto es un organismo autónomo , sabemos que el presupuesto que recibe es otorgado a través de las partidas reservadas en el ramo concerniente a Órganos Electorales mismo que es manejado por el Poder Ejecutivo hasta ser entregado al instituto. Por otra parte el Poder Judicial de la Federación es quien ejerce su poder jurisdiccional en materia electoral a través del Tribunal Electoral quien también forma parte del instituto ya que en caso de inconformidad por parte de los diferentes candidatos ó partidos políticos éstos podrán atacar las resoluciones de aquel a través de cualquier recurso procedente interpuesto ante el tribunal electoral.

Es por lo anterior que la participación del Poder Legislativo tiene gran importancia ya que de esta manera se puede establecer un equilibrio entre los poderes de la unión en materia electoral y lo es de mayor relevancia , que sea la propia Constitución quien le da a la cámara de diputados esta facultad de injerencia no sólo en el artículo 74 sino del mismo modo lo hace en el artículo 41 constitucional.

No es casualidad que la encargada de ésta tarea sea la cámara de diputados ya que si atendemos los criterios que señalan la naturaleza de cada cámara encontramos que es precisamente a ésta la que la Constitución le da la misión de proteger y hacer respetar la soberanía del pueblo , amen de que es considerada una cámara integrada por los representantes cuyo objetivo principal es defender los intereses de las mayorías para mantener a flote esta soberanía de la que hablamos , por tanto la participación de los diputados en materia electoral más que antojarse a nuestro criterio acertada o conveniente , tendría el carácter de necesaria y por tanto justa al hacer valer el derecho

de las masas en un proceso e institución tan importante como son las elecciones y tanto más importante lo son en el sentido estricto del artículo 74 donde se les encomienda la misión de dar a conocer en toda la república la declaración de Presidente Constitucional.

2.2 FACULTADES ADMINISTRATIVAS

Cuando hablamos del Poder Legislativo , lo primero que viene a nuestra mente es la actividad legislativa y restringimos a éste poder a la única aunque nada simple actividad de creación legislativa que si bien es su principal objetivo no es el único , así cuando de pronto nos mencionan una actividad administrativa del Poder Legislativo pensamos que esta sólo pertenece al Ejecutivo desempeñarla , pero no es así , por desgracia el concepto de actividades del legislativo en nuestro país es muy restringido y así lo demuestra el doctrinario Hans Kelsen al afirmar : “En la función legislativa , el Estado establece reglas generales , abstractas ; en la jurisdicción y en la administración despliega una actividad individualizada , resuelve directamente tareas concretas ; tales son las respectivas nociones más generales. De este modo , el concepto de legislación se identifica con los de “producción” , “creación” , ó “proposición de derecho”.¹⁸ ,Es así como el fragmento anterior no corrobora el pensamiento general al restringir al Poder Legislativo a la única función de creación legislativa.

Hasta cierto punto éste tipo de pensamiento es lógico , pero es labor del propio poder el demostrar que sus actividades van más allá de una actividad y lo es así también por lo que hace a las cámaras que al ser miembros del Poder Legislativo creemos que sus

¹⁸ Cit por BURGOA ORIHUELA, Ignacio ...op cit pág 611

actividades también sólo se refiere a la creación de leyes. Para afianzar nuestro cuestionamiento nos adherimos a la opinión del Dr Ignacio Burgoa quien expone que “...un órgano legislativo puede desempeñar el poder administrativo o el jurisdiccional según los actos que realice conforme a su competencia constitucional...”¹⁹ , es así como cualquier poder podrá desempeñar las actividades que le sean conferidas por la Constitución.

La Constitución es la encargada de distribuir las competencias y actividades de cada poder de la unión , así por ejemplo el Poder Ejecutivo entre sus facultades tiene la actividad legislativa que ésta le otorga a través del artículo 71 donde concede la facultad de iniciar leyes ó decretos siendo que en un sentido estricto ésta es una actividad meramente del legislativo en el imperio de las funciones propias de su competencia , pero a esta situación la propia ley fundamental nos responde de la siguiente manera. De la misma manera que habilita al ejecutivo para iniciar leyes así mismo le permite al legislativo a contrario sensu a desarrollar algunas de las facultades de aquel como lo anota de manera acertada el Dr Carpizo del que reproducimos una lista de actividades del Poder Legislativo relacionadas con la actividad administrativa que propiamente realiza el ejecutivo , “... 9-admisión de nuevos Estados y la creación de nuevos Estados dentro de los límites de existencia (art 73-I y II) ; 10-Para arreglar definitivamente los límites de los Estados (art 73-IV) ; 11-Para cambiar la residencia de los Poderes Federales (art 73-V) ; 12-Establecer , organizar y sostener toda una organización educativa (art 73-XXV)...”²⁰ , de esta manera establecemos que el congreso general puede tener actividades administrativas en el imperio que la propia Constitución le otorga y esto se debe a los principios de colaboración que establece la

¹⁹ Ibid

²⁰ CARPIZO ,Jorge ...ob cit pág 204

propia Constitución al permitir que dos o tres órganos de Estado realicen parte de la función establecida para uno solo de ellos , esto no quiere decir que de ninguna manera que un poder invada la competencia de otro ó que viole el principio de que ninguna persona u organismo se podrán depositar dos ó más poderes , al contrario el propio Estado trata de establecer un sistema de cooperación mutua con el sólo propósito de lograr un desarrollo armonioso de las actividades de la federación , pues en esta debe existir la armonía entre sus poderes así como la cooperación desinteresada ; por lo que hace al segundo principio diremos que no siempre coinciden las funciones administrativas y jurisdiccionales sin violentar la competencia de los otros poderes ó la suya propia . es decir , su función formal es la creación legislativa , pero puede desempeñar actividades materiales como la administración que analizaremos en este momento así como la jurisdiccional de la que hablaremos posteriormente. Por lo anterior podemos decir que el poder legislativo esta facultado constitucionalmente para ejercer actividades administrativas sin que con ello violente sus actividades propias ó las relacionadas con otros poderes.

Por lo que hace a nuestra cámara de diputados motivo de estudio , entre sus actividades se encuentran las administrativas a las que hacemos alusión , no sólo aquellas referidas cuando actúa como colegisladora sino aquellas consagradas para ella exclusivamente que estas en la fracción II y III del artículo 74 constitucional.

“Artículo 74...

I...

II.-Vigilar , por medio de una comisión de su seno , el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor ;

III:Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina:...”

Mucho se ha comentado y también se ha escrito acerca de estas fracciones , la controversia surge a partir de la apreciación de que éstas se refieren y pertenecen a las facultades fiscalizadoras de la cámara por hacer mención directa de un órgano cuya función es precisamente esa , la de fiscalizar los asuntos relacionados con la actividad económica de la federación.

Pero en nuestra opinión obedecen a una actividad administrativa , pues al vigilar a un organismo de la naturaleza de la Contaduría Mayor de Hacienda sus funciones serán de reportar irregularidades , así como revisar cada actividad realizada por aquella y en caso necesario hacerle las observaciones pertinentes para comprobar su exacto desempeño , cuando haga esto , la misma cámara habrá realizado ya actividades administrativas internas pues habrá dispuesto no sólo de recursos económicos para tal fin , sino recursos humanos y tendrá un esquema básico de trabajo para coordinar toda la información necesaria para controlar esta actividad , por tanto si hay una administración pensada , dirigida y organizada para tal actividad que si bien es fiscal o hacendaría en segundo término , es administrativa en primera instancia. La comisión de vigilancia de la contaduría mayor de hacienda va a ejercer funciones de acuerdo a su Ley Orgánica y sus atribuciones son de índole meramente administrativas , tales como : recibir de la comisión permanente del congreso , la cuenta pública el Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal ; turnar la cuenta pública a la contaduría mayor para su revisión ; ordenar a la contaduría mayor cuando lo estime necesario la práctica de visitas , inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la cuenta pública ; presentar a la comisión de presupuestos y cuenta de la cámara de diputados la recepción de la cuenta pública , el informe previo que le remita la contaduría mayor ; ser el conducto de comunicación entre la cámara de diputados y la contaduría mayor ; interpretar la ley y su reglamento para efectos administrativos , y aclarar y resolver las consultas sobre aplicación del reglamento interior , etc. Las anteriores son sólo algunas

de las funciones que si bien se refieren a la materia hacendaria son evidentemente administrativas mismas que son tendientes al mejor control de los ingresos de los recursos económicos con los que cuenta la federación para desempeñar su cargo y así cumplir con los objetivos marcados por ella misma para el desarrollo del país.

Por otra parte esta actividad administrativa en materia hacendaria para la cámara de diputados es muy importante y tiene un trasfondo evidentemente político , pues ésta será la encargada de vigilar que los recursos económicos sean manejados con eficacia y honradez en todo momento a fin de proveer de buenos resultados a la federación y por tanto al soberano , al pueblo. No nos cansaremos de insistir que la cámara de diputados es la encargada de vigilar y hacer respetar la soberanía nacional no para beneficio de unos cuantos sino para el beneficio del soberano que es quien , en última instancia el único que provee de recursos y los ve transformados en obras de beneficio social.

Por lo que hace al nombramiento de los empleados de la contaduría mayor , esta actividad también es meramente administrativa y lo veremos a continuación , pues primeramente hay que establecer que al frente de la contaduría mayor , como autoridad ejecutiva , estará un contador mayor que será nombrado por la cámara de diputados , de una terna propuesta por la comisión de vigilancia quien , propondrá así mismo al subcontador mayor ; los directores ; los subdirectores ; jefes de departamento , auditores , asesores , jefes de oficina , sección y trabajadores de confianza y de base , así mismo a este personal la misma comisión fijará y someterá a aprobación sus renovaciones siempre y cuando el presupuesto para mantener en actividad a todo este personal no exceda el autorizado.

El contador mayor de hacienda será inamovible durante su encargo que será de ocho años , pero si la comisión presenta una propuesta debidamente motivada y fundada ante

la cámara de diputados ésta podrá prorrogar su nombramiento hasta por ocho años más. Este mismo contador entre sus atribuciones contará con la de proponer a la comisión de vigilancia , el nombramiento , y la remoción del personal de confianza para que ésta sea sometido a la aprobación de la cámara de diputados y así encontramos que todas las actividades tanto de la comisión de vigilancia como algunas del personal son de índole meramente administrativas y estas pertenecen a las facultades exclusivas de la cámara de diputados , pero aún hay más , pues en el mismo artículo 74 la fracción VIII nos menciona que igualmente son facultades de la cámara aquellas que le confiere la Constitución y al revisar el artículo 77 nos encontramos con las actividades administrativas más claras de la cámara.

Después de la Reforma Política de 1977 . se adiciono el artículo 70 para que el congreso pudiera expedir su propia Ley Orgánica , para autoestructurarse ella misma y así pues se dio un gran paso en cuanto a la organización interna de la propia cámara de diputados. Esta Ley fue una realidad tangible en poco tiempo junto con el reglamento respectivo mismos que dada su naturaleza no están sujetos al derecho de veto que goza el Jefe del Ejecutivo ni a su promulgación. La ley en cuestión establecía la organización interna del congreso y por ende de cada una de sus cámaras ; por lo que respecta a la de diputados se consagra el incremento del número de sus integrantes y por consiguiente pone de manifiesto la necesidad de que esta nueva asamblea por las características mismas de su nueva estructura aún necesitará una organización administrativa más eficiente y cuidadosa.

Esto mismo pensaron los legisladores al justificar en su exposición de motivos que la ley orgánica y el reglamento eran necesarios porque : "...el legislador debe contar con un instrumento ágil y claro que regule el procedimiento de sus actividades en la cámara

; que establezca con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo.”.

Producto de ésta reforma propuesta por el ejecutivo se tradujo no sólo en la creación de una Ley Orgánica del Congreso General y en su Reglamento Interno sino en la adición del artículo 77 constitucional de tal reforma misma que se traduce en facultades administrativas para las cámaras.

“artículo 77: Cada una de las cámaras pueden , sin la intervención de la otra :

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior ;
- II. Comunicarse con la cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno ;
- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma y
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir vacantes de sus respectivos miembros.

En el caso de la Cámara de Diputados , las vacantes de sus miembros electos por principio de representación proporcional deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva , después de haberse asignado los diputados que les hubieren correspondido.”

Por lo anterior precepto es clara muestra de la facultad de auto estructuración administrativa de las propias cámaras , mismas que se mencionan claramente en la fracción III del artículo 74 que analizamos en todo el capítulo.

Por tanto y a manera de conclusión el Poder Legislativo tiene facultades administrativas contenidas en el artículo 73 y las cámaras también tienen , la de

diputados en las fracciones II y III del artículo 74 al igual que en el artículo 77 todos ellos de nuestra Constitución.

2.3 FACULTADES FISCALIZADORES

Desde la creación de la Cámara de los Comunes en el Parlamento Inglés una de las primeras facultades que ganaron fue la de poder fijar el monto de los impuestos , esta fijación como recordaremos era independiente de las ordenes del rey , quien tenía voz pero no voto en los asuntos hacendarios porque estos se consideraban de competencia exclusiva de la Cámara de los Comunes por considerar que esta estaba integrada por representantes del pueblo que conocían de las necesidades de la población así también de los recursos económicos de los que eran capaces ellos mismos , ya que los impuestos recaían principalmente en los ciudadanos. En México al igual que en el Parlamento inglés , la Cámara de Diputados fue habilitada por la Constitución para ejercer la facultad hacendaria por considerar al igual que en Inglaterra que si los diputados eran representantes del pueblo , serian ellos mismos los más conscientes de sus necesidades ó posibilidades económicas.

Nuestra cámara de diputados ejercerá esta función hacendaria a través de diferentes actos , pero principalmente con la expedición de la Ley de Ingresos , la expedición del Presupuesto de Egresos y la aprobación de la Cuenta Anual. Para exponer de manera clara esta función , primeramente transcribiremos la fracción IV del artículo 74 , aunque no de manera completa , lo que haremos es tomar los párrafos poco a poco a fin de ligarlos con las actividades específicas que va a desarrollar la cámara así pues :

“artículo 74: Son facultades de la Cámara de Diputados:

I al III ...

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 de año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de impuestos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 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 el Secretario del 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...”

Esta fracción nos habla precisamente de la comprobación del presupuesto de egresos y la revisión de la cuenta pública. Primeramente este presupuesto de Egresos es una consecuencia de la Ley de ingresos misma que elaborará la Secretaria de Hacienda para dar a conocer a la Cámara la obtención de recursos de los que se hará derivados de las contribuciones que harán los habitantes del país que están traducidas en los impuestos , aportaciones de seguridad social , contribuciones de mejoras y derechos que se encuentran regulados por el Código Fiscal de la Federación que las define y las describe en su artículo 2. Una vez hecha la Ley de Ingresos se procederá a designar la manera en la que la Federación las gastará , es decir la ley establecerá la percepción de los ingresos provenientes del monto de los impuestos que ella misma fijará con base en los criterios económicos vigentes y el presupuesto de egresos fijará los montos que

deben ser entregados a los poderes de la unión para el ejercicio de las actividades propias de éstos y con fundamento en los programas y actividades que tiendan a desarrollar. Es no sólo importante sino estrictamente necesario el mencionar que estos ordenamientos sólo estarán vigentes durante el ejercicio fiscal para el que fueron creadas , así , cada año la ley y el presupuesto serán diferentes , por tanto la elaboración de estas y su vigencia tendrán fecha exacta con el propósito de no alterar el calendario fiscal existente.

Para la elaboración de la ley y el presupuesto de egresos se requiere un procedimiento un tanto complejo , pero trataremos de simplificarlo para su mejor entendimiento. Como anotábamos anteriormente corresponde al Ejecutivo Federal elaborar una ley de ingresos y un presupuesto de egresos esto lo hará a través de las dependencias a su cargo que se encargan de la administración de las actividades propias de su competencia , de esta manera le corresponde a la Secretaría de Hacienda proyectar y calcular los ingresos de la Federación , del Departamento del Distrito Federal y de las demás entidades Paraestatales , así como de proyectar y calcular los ingresos del gobierno federal y la administración pública paraestatal , haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional ; por otra parte también y por consecuencia el programa de gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación junto con el del departamento del Distrito Federal. Esta actividad la secretaria de hacienda no la hará sola , pues corresponde de igual manera a la secretaria de contraloría y desarrollo administrativo opinar sobre los proyectos de contabilidad y de control con respecto a la programación , presupuestación y administración de recursos humanos que sean presentados al Jefe del Ejecutivo para su posterior aceptación

Pues así el Jefe del Ejecutivo mandará a la secretaria de hacienda que formule el proyecto de Ley y el Presupuesto de Egresos ; pero esta le tomará consejo a la secretaria de contraloría y desarrollo administrativo para elaborarlos. Ambos tomarán en cuenta y evaluarán los programas de desarrollo que presente las secretarías correspondientes , para que con base en ello se formule el proyecto siguiendo los lineamientos marcados en la Ley de Presupuesto , Contabilidad y Gasto Público que en su texto nos dice :

“artículo 13: El gasto público federal se basará en presupuestos que formularán con apoyo en programas que señalen objetivos , metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.”

Es así como , el presupuesto de egresos comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar los poderes de la unión , las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos , incluyendo a la Procuraduría General de la República y los organismos descentralizados ; las empresas de participación estatal ; de igual manera el presupuesto comprenderá también un capítulo especial , las previsiones de gasto ; las previsiones de gasto público de deberán de realizar las entidades relacionadas con su propia actividad. Para que la secretaria de hacienda elabore el proyecto de presupuesto deberá recibir de las mismas secretarías un anteproyecto de presupuesto con base en los programas que vayan a realizar , pero en caso contrario la secretaria de contraloría y desarrollo administrativo estará facultada para formular el anteproyecto de presupuesto de las secretarías que no lo elaboren ó no lo entreguen en el tiempo establecido a la secretaria de hacienda , pero en el caso de los otros poderes de la unión como son el Legislativo y Judicial , estos le harán llegar directamente al Ejecutivo sus respectivos anteproyectos y éste ordenará su incorporación al proyecto de egresos.

Las características del proyecto de presupuestos de egresos están señaladas en el artículo 19 de la Ley de Presupuestos , Contabilidad y Gasto Público Federal.

“artículo 19: El proyecto de presupuesto de egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieren a :

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto , en los que señalen objetivos , metas y unidades responsables de su ejecución , así como su valuación estimada por programas ;
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales ;
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone , con la indicación de los empleos que incluye ;
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal ;
- V. Estimación de ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso ;
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente ;
- VII. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente ;
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas , financieras y hacendarias actuales y las que se prevén en el futuro ; y
- IX. En general , toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.”

Como se menciona en la Constitución “ no podrá haber otras partidas secretas , fuera de las que se consideren necesarias , con ese carácter en el mismo presupuesto ;...” , de esta manera se nos menciona que la ley en caso de proposición de aumento ó creación de partidas al proyecto de presupuesto : estas previa evaluación y aprobación ,

deberán agregarse al proyecto de egresos para que se contemplen una modificación a la ley de ingresos si es que con esta partida se altera el equilibrio presupuestas contemplado anteriormente.

Una vez que la cámara ha aprobado la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación , estas entrarán en vigor el día 1 de enero del año en que se trate , pero ésta instalará un órgano de vigilancia y revisión del exacto cumplimiento de los programas que sirvieron como base para la elaboración del presupuesto de egresos , pero para hablar más ampliamente de éste órgano de vigilancia creemos necesario añadir los párrafos subsecuentes de nuestro artículo 74 fracción IV de la Constitución.

“ 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 ó justificación en los gastos hechos , se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

La cuenta del año 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.

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 ó de la Comisión Permanente . debiendo comparecer en todo caso el secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven : ...”

Es así , como en estos últimos párrafos la misma Constitución menciona al órgano de la Cámara de Diputados que tendrá la tarea de vigilar el cumplimiento de la Cuenta Pública. La Contaduría Mayor de Hacienda será la encargada como anotamos con

anterioridad de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal así como del Departamento del Distrito Federal , para lo cual su propia Ley Orgánica la facultará para verificar si las secretarías y demás poderes realizaron sus operaciones contempladas en la ley de ingresos y presupuesto de egresos de acuerdo a las disposiciones establecidas en las leyes anteriormente mencionadas en el presupuesto de egresos ; si ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos de acuerdo a los programas presentados y aprobados ; si se ajustaron y ejecutaron sus programas en los términos señalados para el caso de existir partidas en su presupuesto ; además de elaborar y rendir a la comisión de presupuestos y cuenta de la cámara , por conducto de la comisión de vigilancia , el informe previo , de sus comentarios sobre si la cuenta pública ésta presentada de acuerdo a los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental , los resultados de la gestión financiera , el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados , el análisis de sus desviaciones presupuestales. Por otra parte también podrá fiscalizar con subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados ó al Distrito Federal , a los órganos de la administración pública , cualesquiera que hayan sido los fines de su destino , así como verificar su aplicación al objetivo autorizado.

El enumerar todas y cada una de las facultades con las que cuenta la contaduría nos ocuparía un capítulo completo por lo tanto sólo hemos mencionado las que a nuestro juicio son de mayor importancia y que tienen que ver con nuestro tema de análisis , el artículo 74. Es importante igualmente señalar que al frente de la contaduría mayor estará el contador mayor que será designado por la cámara quien lo elegirá de una terna propuestas por la comisión de vigilancia y será auxiliado por el subcontador mayor ; los directores ; los subdirectores ; jefes de departamento , auditores , asesores y demás personal que este debidamente capacitado para desempeñar la principal función de la contaduría , consistente en revisar la cuenta pública.

Esta es a grandes rasgos la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados , pero hasta estos momentos no hemos mencionado los criterios en contra que existen por considerar que no le debe pertenecer a la Cámara de Diputados el privilegio de ser ella sola la encargada de fiscalizar la actividad hacendaria de la Federación , pues según estos criterios , la función la debe realizar el Congreso General , pero no la cámara , así el maestro Emilio Rabasa opina: “Este exclusivismo de la cámara , inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada , en materia que exige reposo y estudio de detalles , no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente.” ²¹ .Con esto el maestro nos hace notar que una labor tan importante como la fiscalización hacendaria no debe ser encargada a una cámara que según su criterio no cuenta con la seriedad y compromiso necesario para llevarla a cabo y aún va más allá al decir que la única Constitución que otorga tal facultad a una cámara “tan joven” es la nuestra , atacando de manera directa el criterio sustentado por el constituyente de 1977 que fue quien doto de facultades a la cámara. Lo que no contempla y valora el maestro Rabasa es que con esta reforma se obliga a que todos los gastos públicos hechos por la Federación deben justificar el presupuesto otorgado así como la posibilidad de ser vigilados por un órgano del Poder Legislativo mismo que aprobará sus presupuestos y evaluará los resultados obtenidos. Esta fiscalización hecha por la cámara a través de su contaduría mayor responde al principio de que los tres poderes deben tener un equilibrio entre sí , de esta manera el Poder Legislativo ejercerá un control sobre los otros dos poderes pues no podrán hacer uso indiscriminado del presupuesto (?) , ni dejarán de cumplir los programas con los cuales justifican sus gastos.

²¹ RABASA, Emilio. LA CONSTITUCIÓN Y LA DICTADURA ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE MÉXICO. 7 a ed. Ed Porrúa , Mexico, 1990 pág 236

Sobre la actividad fiscalizadora y en especial sobre el empleo y justificación de las partidas secretas hablaremos en capítulos posteriores , pues en éste sólo mencionamos lo más general de ellas.

Creemos firmemente que la actividad más importante de la Cámara de Diputados es sin duda la referente a la materia hacendaria pues no solamente cuando actúa con su colegisladora se va a ocupar de los asuntos fiscales ó fijará las contribuciones , pues como hemos analizado , la Ley de Ingresos los fija y el congreso los impone pero solamente la cámara es la que le da el seguimiento apropiado desde su propuesta hasta su destino final y en caso de no ser ocupados los recursos para los que fueron destinados le corresponderá a ella iniciar el proceso de responsabilidad al que no cumpla cabalmente con las disposiciones de ley.

2.4 FACULTADES JURISDICCIONALES

Hemos hablado anteriormente de un principio de colaboración entre los Poderes de la Unión , así pues , primeramente hablamos de la colaboración Legislativo - Ejecutivo en materia administrativa , ahora toca el turno ala colaboración que ejerce el Legislativo - Judicial. De ninguna manera se trata de una invasión a la competencia de ambos poderes , simplemente es una colaboración muy especial , ya que si recordamos la función jurisdiccional se lleva a cabo cuando el Estado tiene como fin la actuación de la voluntad concreta de la ley , y esta actividad por ser llevada a cabo por el Estado no establece la exclusividad inflexible para determinado poder , es así como nuestra Constitución le permite al legislativo desempeñar actividades que se considerarían de orden jurisdiccional.

El Dr Carpizo considera que el Congreso General tiene las siguientes facultades jurisdiccionales. “ 1. Las cámaras resuelven , en última instancia , las dudas que existieren en la calificación de credenciales de sus miembros (art 60) ; 2. Conceder amnistía (art 73 - XXII) ; 3. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales , y resolver si presenta o no la acusación a la Cámara de Senadores. Así mismo resolver si desafueran o no (art 74 - IV) ; 4. Resolver cuestiones políticas , llenando ciertos requisitos . que surjan entre los poderes de un Estado (art 76 - VI) ; 5. Eregirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los altos funcionarios (art 76 - VII) ”²² .Como podemos apreciar en estas facultades el Dr nos menciona una en especial que es exclusiva de la Cámara de Diputados pero seria una vez más nuestra Constitución quien establezca esta facultad en concreto.

“artículo 74 : Son facultades ...

I a la IV

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores que hubieren incurrido delitos en los términos del artículo 111 de ésta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución , por los delitos oficiales , y , en su caso , formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional , cuando sean acusados por delitos de orden común ;

VI. Derogada

²² CARPIZO,Jorge ...ob cit pág 207

VII. Derogada

VIII: Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.

Las facultades jurisdiccionales de las que habla nuestra fracción V se refieren a un procedimiento muy especial llamado por nuestra máxima ley Juicio Político. Nuestra Constitución en su espíritu original nos menciona que todos los ciudadanos de la República y extranjeros que estén en el país serán tratados iguales ante la ley , pero como enunciábamos en temas anteriores los servidores públicos serán los únicos que gozarán del privilegio llamado Fuero Constitucional o como lo llamamos anteriormente Fuero de No Procesabilidad , el cual le dará la protección para no ser juzgados en el tiempo de su encargo por órganos jurisdiccionales del orden común pero ella misma instituye un procedimiento especial para determinar las responsabilidades de sus propios servidores . El Juicio Político , si en dicho procedimiento se juzgara responsable se sancionará al servidor y en caso de delitos graves se le entregará ala autoridad responsable con el objetivo de que dicho servidor pueda responder ante la ley por sus actos , previo desafuero que hagan en el juicio político.

Primeramente estableceremos quienes son los que constitucionalmente se consideran servidores públicos y esta respuesta nos la brindan los artículos 108 y 110 de ella misma ya que nos mencionan que se considerarán servidores públicos a los representantes de elección popular ; a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal , los funcionarios y empleados , y en general , a toda persona que desempeñe un empleo , cargo ó comisión , de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal , ó en el Distrito Federal , así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

Como cualquier procedimiento el juicio político también se va a llevar a cabo mediante las siguientes reglas que dicta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Primero se iniciará por una denuncia por escrito , hecha por cualquier ciudadano contra el servidor público durante el tiempo de su encargo , dicha denuncia deberá estar apoyada , en pruebas documentales ó elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones para presumir la responsabilidad del denunciado.El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días siguientes a su presentación. Una vez ratificado el escrito , la oficialía Mayor lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia , para la tramitación correspondiente , la oficialía dará cuenta a los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la cámara de Diputados para que estos estén enterados de la denuncia hecha contra el servidor público. Antes de determinar si es responsable o no la subcomisión tendrán que evaluar en un plazo de treinta días si la denuncia efectivamente es presentada contra un servidor público es decir , si el denunciado se encuentra este los enunciados por la Constitución y valorara las pruebas presentadas en la misma denuncia y en caso de haber pruebas supervenientes las volverá a analizar , si la subcomisión dictamina que es procedente la denuncia , será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales para que se turne a la Sección instructora de la cámara .

Una vez que la Cámara de Diputados decida como órgano acusador que el servidor público es responsable del acto imputado formará una comisión de 3 diputados que harán la respectiva acusación ante la Cámara de Senadores quien recibida la acusación la turnara a la sección de enjuiciamiento quien emplazará a las partes para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al

emplazamiento. Transcurrido el plazo de alegatos ó sin ellos la sección de enjuiciamiento formular sus conclusiones , proponiendo la sanción expresando los preceptos legales en los que se funde , emitidas las conclusiones , la sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores , esta al recibirlos a través de su Presidente anunciará que debe erigirse en jurado de sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de las conclusiones citando al acusado y su defensor. A la hora señalada para la audiencia , el presidente de la cámara la declarará regida en jurado de sentencia , primero la secretaria dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento ; segundo se concederá la palabra a la comisión de diputados al servidor público ó a su defensor , ó a ambos : acto seguido se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo , que en ellos se contenga y el presidente hará la declaratoria correspondiente y si esta fuera condenatoria , se sancionará al servidor público con la destitución trayendo como consecuencia que éste pueda ser juzgado por el órgano jurisdiccional correspondiente.

Como hemos podido notar , la labor de nuestra Cámara de Diputados es la de preparar el procedimiento así como de formular la acusación correspondiente ante la de Senadores quien se elegirá en gran jurado para dictar una resolución con respecto a las acusaciones que se hagan contra un servidor público. Es así como nuestra cámara tendrá jurisdiccionales en materia del Juicio político ya que la misma Constitución se lo permite y la Ley respectiva la faculta para que desempeñe esta función para el mejor control de la administración pública y de los demás poderes cuyos empleados serán imputables por delitos de orden político.

Con lo anterior podemos dar por terminado nuestro capítulo referente a las facultades de la Cámara de Diputado y con esto estamos en posibilidad de empezar el análisis de nuestras partidas secretas.

CAPITULO TERCERO

LAS PARTIDAS SECRETAS

3.1 LAS PARTIDAS SECRETAS COMO FACULTAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

En los capitulos anteriores nos hemos ocupado grosso modo de las facultades exclusivas de cada una de las cámaras enfatizando las que son exclusivas de la Cámara de Diputados. De estas las hemos separado por materia y así hemos formado cuatro grandes grupos primero los de competencia electoral , y por último las jurisdiccionales , pero también hemos examinado las facultades fiscalizadoras entre las cuales se encuentran las Partidas Secretas.

Como Facultad entendemos la capacidad o fuerza que tiene alguien sobre determinado asunto , así pues las facultades otorgadas a nuestra Cámara de Diputados es la capacidad para conocer sobre asuntos que le competen por derecho , mismos que le concede nuestra Constitución en su artículo 74. Las facultades fiscalizadoras como ya lo hemos analizado son aquellas que tendrá con relación a la hacienda pública , de acuerdo con la fracción IV del citado ordenamiento , la cámara podrá examinar , aprobar y discutir anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación como

también revisará la Cuenta Pública y tendrá un órgano especial para que realice dicha revisión. Un párrafo importante de dicho precepto sin duda es la inclusión de las Partidas Secretas que están consideradas como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados , pero estas por su propia naturaleza son ambiguas y es necesario establecer algunos conceptos e ideas acerca de ellas y de las facultades fiscalizadoras a las que hace alusión nuestro máximo ordenamiento

Primeramente recordaremos que la Cámara de Diputados tiene facultades fiscalizadoras referentes a la Cuenta Pública que maneja la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que es una dependencia de la Administración Pública Federal cuyo titular es el Poder Ejecutivo Federal , es decir , el ejecutivo podrá en ejercicio de sus actividades contar con el auxilio de Secretarías de Estado que se encargarán del manejo exclusivo de los diferentes sectores que organizan políticamente al país , por tanto la Cuenta Pública de la cual hablamos indirectamente esta manejada por el Poder Ejecutivo , por tal razón el constituyente de 1917 encomendó al Poder Legislativo el control de esta función para no permitirle al ejecutivo cometer abusos ó que hiciera uso indebido de los recursos de la Nación , ni para satisfacer intereses personales ni de alguna otra índole. Con el nacimiento del sistema BICAMERAL fue necesario encomendar a cada cámara facultades exclusivas y toca a la de diputados la tarea de vigilar el manejo de los recursos económicos que manejaba el ejecutivo a través de la Secretaría de Crédito Público y de la de Programación y Presupuesto , aunque esta última ha desaparecido , de igual manera sigue teniendo poder sobre estos a través de la primera.

Así , corresponde a la cámara esta facultad que se traduce en la aprobación de un presupuesto de Egresos ó sea las cantidades de presupuesto que necesitarán las dependencias del Estado para cumplir y llevar a cabo sus funciones , pero va aún más

allá esta facultad pues no sólo va a aprobar estas erogaciones sino que vigilará su empleo y su exacta aplicación a través de un organismo que depende totalmente de la cámara. Por tanto y atendiendo a la naturaleza de las Partidas Secretas , estas también serán cantidades que el ejecutivo solicitará a través del presupuesto y la cámara las aprobará con base en el artículo 74 fracción IV constitucional. El señalamiento de que las partidas secretas deberán estar incluidas en el presupuesto implica que la cámara debe autorizarlas , y al hacerlo , los diputados tienen la obligación de exigir al ejecutivo que esa partida , como cualquier otra se ajuste a la ley . es decir , se brinde cuenta de la exacta aplicación del gasto y se justifique lo gastado , la razón de nuestra anterior afirmación tiene fundamento en el artículo 19 de la Ley de Presupuesto , Contabilidad y Gasto Público Federal ya que dicho ordenamiento alude esta cuestión de la siguiente manera :

“artículo 19: El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a :

I. Descripción clara de los programas que sea la base del proyecto , en los que señalen objetivos , metas y unidades responsables de su ejecución , así como de su valuación estimada por programas ; ...

IX. En general , toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.”

Por la propia naturaleza de tales partidas en su calidad de secretas este requisito no será cubierto , aún así subsiste el supuesto de que las partidas sean secretas ó no deberán estar incluidas en el presupuesto y este es aprobado por la cámara como una de sus facultades que le otorga nuestra ley fundamental como exclusiva . luego entonces se establece constitucionalmente que las partidas secretas son facultad exclusiva de ella en términos del artículo 74 fracción IV párrafo tercero.

Hemos querido hacer énfasis al hecho de que la partida secreta es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados porque como facultad es un mandato que debe cumplirse inexcusablemente como parte del funcionamiento del Estado. Es decir no es una prerrogativa otorgada a los diputados , es una obligación que debe acatar , porque si por alguna razón se omite el cumplimiento de las facultades constitucionales en cualquier rama del poder , se paraliza la función pública , lo cual es una transgresión que debe ser sancionada por representar un desacato a la máxima ley y por tanto un acto de desobediencia al soberano.

Cuando es presentado el presupuesto de egresos a la cámara , se presenta con los tomos necesarios que contengan los presupuestos de las demás secretarías y poderes , pero dicha partida se presenta como un gasto derivado de la facultad del ejecutivo para llevar a cabo un gasto derivado de la facultad del Ejecutivo para llevar a cabo su encargo , esta concepción es tomada del artículo 14 , párrafo segundo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996.

“artículo 14 : ...

Las partidas a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , sólo serán las comprendidas en el concepto 7300 del ramo 00023 , provisiones salariales y económicas.”

El número del concepto ha cambiado desde que igualmente fue concebido , tal como lo ha hecho también el nombre del ramo , pero la denominación de la partida secreta es la misma “Programa de Gastos Contingentes”²³ , así pues cuando el proyecto de presupuesto se presenta a la cámara junto con los documentos de las demás partidas

²³ GÓMEZ, Pablo. LOS GASTOS SECRETOS DEL PRESIDENTE, Ed Grijalbo, Mexico, 1996. Pág 37

presupuestales se anexa en el tomo que por cierto contiene menos páginas de información , éste es el referente al ramo 23. Dentro de éste se encuentra el concepto 7300:

“Programa de gastos contingentes : objetivos : recursos previstos de acuerdo a la facultad que le otorga al titular del Ejecutivo Federal la fracción IV del artículo 74 constitucional ; meta anual ; no cuantificable ; unidad de medida : ninguna. Total : 650 millones ; directo : 650 millones ; gasto corriente (otras erogaciones) : 650 millones
..24

Como apreciábamos anteriormente en la presentación del proyecto para el presupuesto , la secretaria de hacienda es quien se encarga de la elaboración del Presupuesto para el Ejecutivo , lo faculta para recibir en el programa de gastos contingentes el presupuesto anual para su ejercicio , pero la partida secreta no es un gasto que se derive de la facultad para recibir en el programa de gastos contingentes el presupuesto anual para su ejercicio pero la partida secreta no es un gasto que se derive de una facultad del Presidente de la República , como bien lo señala el Ex diputado Lic. Pablo Gómez “ ...es una erogación que se define como secreta , la cual no puede ser ejercida más que por la firma del titular del poder ejecutivo . debido a una condición impuesta por la carta magna...”²⁵ , por consiguiente la explicación incluida en el tomo correspondiente es totalmente falsa e inconstitucional porque faculta al ejecutivo para llevar a cabo una actividad que esta reservada al Poder Legislativo y aún más , esta exclusivamente designada a la cámara de diputados por el mismo precepto citado al que la secretaria hace alusión para facultar al ejecutivo.

²⁴ Ibid pag 38

²⁵ Id.

Nuestra Constitución es clara al establecer en su artículo 75 : "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados" precisamente para evitar una violación de competencias no sólo ante las cámaras integrantes del Congreso , sino frente a otros poderes. Se podría esgrimir como razón justificadora a esta apreciación el sistema de coordinación al que anteriormente nos referimos , pero éste sistema se refiere a las actividades que puede realizar secundariamente cualquier poder , que son propias de alguno en especial ; pero que de ninguna manera serán catalogados como facultades y por otra parte estarán establecidos y delimitados por la propia Constitución , así de ninguna manera ésta faculta extraordinariamente al ejecutivo para ejercer las facultades propias de la Cámara de Diputados. Por lo que hace a las partidas secretas en lo único que puede intervenir el ejecutivo constitucionalmente hablando y apegados a la letra del precepto es que éstas serán las que : "...emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República" y ciertamente , la prevención existe , de que los gastos secretos tienen que incluirse en el presupuesto cuya revisión y aprobación estará a cargo de la cámara pero dichas partidas al ejercerse tendrán que ser erogadas por lo secretario de Estado con la firma del presidente.

Al insertar el constituyente de 1917 las partidas secretas como precepto constitucional , su intención fue restringir los gastos erogados por los secretarios de Estado y con esto evitar el uso indiscriminado de los fondos públicos, mismos que utilizaban bajo el amparo de las facultades discrecional que poseían entonces , pero como hemos analizado , el ejecutivo lejos de controlar éste uso de fondos públicos lo convirtió en una interpretación abusiva , en el sentido de que la fracción IV del artículo 74 constitucional alberga una facultad presidencial.

Esta interpretación es sólo consecuencia del excesivo presidencialismo del que ha sido objeto el Estado Mexicano ya que si bien , la interpretación sana de nuestra

democracia , manda a los poderes a equilibrar ésta misma mediante el sistema de cooperación y control de ellos entre sí , con el tiempo se ha mermado hasta el punto de que el poder controlador del Estado en general es el Ejecutivo , que como analizamos anteriormente puede atribuirse facultades con la anuencia del legislativo y como consecuencia de esto lo que nació como un medio de control sobre miembros del gobierno se ha convertido en los hechos en una “facultad” presidencial. Se pretende que el presidente de la república tenga facultad para definir por sí mismo el objeto de ciertas erogaciones con tal de que sean secretas , y así se definen en el decreto del presupuesto , pero eso no es así , al menos y como hemos analizado constitucionalmente , porque el Poder Ejecutivo no es quien debe ejercer la partida secreta , sino quien tiene que autorizar , directa y personalmente , que se realice el gasto. Por tanto , los recursos asignados a dicha partida no están previstos como una facultad presidencial , sino como una forma de ejercicio del gasto.

Es así como las partidas secretas son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados comprendidas en las fiscalizadoras de acuerdo a la clasificación que hemos hecho. Lo consideramos de esta manera porque estas partidas deben estar contempladas y de hecho lo están en el Presupuesto de Egresos de la Federación que debe ser examinado , discutido y aprobado por la cámara por mandato constitucional mismo que no puede ser delegado ó transferido a otro poder , sino en los términos y bajo el amparo del procedimiento que ella misma establece.

Por tanto le corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados la facultad relativa a la partida secreta , esto obedeciendo nuestra ley fundamental. Recordemos que la ley aplicada mal , deja de ser ley.

3.2 SU NATURALEZA JURÍDICA

Para hablar de la naturaleza jurídica de las partidas secretas es necesario volver a la escénica mismas de éstas y sobre todo analizar las causas sociales , económicas y políticas que le dieron origen , por tanto nos remontamos a sus antecedentes históricos , para poder establecer su naturaleza y por tanto comprender su establecimiento en nuestra ley fundamental.

Al abrirse el congreso de Querétaro existía la idea de instaurar un sistema parlamentario cuyo objeto principal era el de transformar por completo las bases orgánicas del Poder del Estado y es Don Venustiano Carranza quien tomando la esencia de las Constituciones de Apatzingan , la de 1824 y 1857 plantea una nueva Constitución en 1917 en la que limita al Congreso General ya que reduce el tiempo de sesiones ordinarias de las cámaras , pues en 1857 el Congreso sesionaba cinco meses al año. Así mismo Carranza logra suprimir la facultad que tenía la Comisión Permanente para convocar a las cámaras y le daba al Presidente de la República el derecho de convocar a sesiones extraordinarias , bajo el temario decidido por él mismo , el cual no podía ser rebasado en nada por la legislatura. Integra de igual manera el procedimiento para la formación y aprobación de leyes u el derecho de veto presidencial retomándolo de la Constitución de 1824.²⁶

En materia hacendaría Carranza pide al constituyente que el Congreso de la Unión pueda resolver con rapidez el presupuesto que le envía el Ejecutivo ya que en la Constitución de 1857 , los diputados tenían tres meses y medio para analizar las

²⁶ ZABALA ABASCAL, Antonio SISTESIS HISTORICA DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO. Ed Sociedad de Amigos del Libro Mexicano, México, 1964 pág 30

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

propuestas del gasto del Ejecutivo y revisar la cuenta pública del año anterior , a través de una comisión compuesta de cinco representantes , pero así mismo , critica los excesos presidenciales ilegales ; promete , así el imperio de la ley sobre las personas y propone por primera vez que la revisión que haga el Congreso de la cuenta pública "No se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto , sino que extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar"²⁷ , así mismo asume de igual manera y casi a la altera otro precepto de 1857 "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto ó determinado en ley posterior" , mismo que se encontraba en el artículo 108 y actualmente se aloja en el 126 de la Constitución. Pero Carranza enfrenta a los vicios conocidos del gobierno de Díaz. Concibe un poder Ejecutivo en el cual los secretarios de Estado se encuentran bajo el control del presidente ; que les niega el poder de realizar gastos secretos sin vigilancia del jefe del gobierno ni autorización previa del congreso , y a la luz de estas concepciones Carranza propone como precepto constitucional :

"No podrán 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".

Y fue así como el 14 de enero de 1917 , el congreso constituyente aprobó sin discusión y por unanimidad de 150 diputados , el segundo párrafo del artículo 65 anteriormente mencionado instauro la partida secreta en la Constitución de la república por primera vez en la historia independiente de México.

²⁷ CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916 -1917, DIARIO DE DEBATES Instituto nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, ed Facsimilar, Tomo I , Mexico, 1985 pág 397

anteriormente mencionado instaurando la partida secreta en la Constitución de la República por primera vez en la historia independiente de México.²⁸

Con esto Don Venustiano Carranza había consagrado en la Constitución las partidas secretas , las cuales habían sido una práctica frecuente en el periodo prerevolucionario , cuando estos gastos se hacían pero por razones ajenas a los legisladores primero y después por cuestiones de conveniencia no se encontraban designados en el presupuesto , pero con éste precepto el Presidente de la República solicitaba a la Cámara de Diputados la aprobación de erogaciones secretas en los ramos de gobernación , guerra y relaciones exteriores. En aquel entonces y de acuerdo al momento social e histórico vivido por el país los legisladores , aceptaban los gastos de esa naturaleza con el propósito de combatir conspiraciones y contrarrestar campañas hostiles contra el gobierno mexicano en Estados Unidos , pero las partidas secretas desde entonces empezaban a ser motivo de recios ataques al citado precepto.

Entre los principales opositores a la inclusión de partidas secretas se encontraban los diputados Siurob y Luis Espinosa. Durante 1918 Don Venustiano no sólo logró las autorizaciones para gastos secretos sino que obtuvo la ampliación de partidas correspondientes , en una relación de votos. Pero esta suerte no lo acompañó por mucho tiempo pues en 1919 la comisión encargada de presentar los dictámenes relativos al presupuesto se opuso a la denominación de los gastos secretos y fue así como en los posteriores periodos se discutía el presupuesto federal no sólo en los ramos , sino por cada partida. La comisión dictaminadora presentaba su propuesta , elaborada con base en el presupuesto del Ejecutivo , y los diputados podían libremente separar

²⁸ GOMEZ, Pablo ... ob cit pág 31

cualquier partida para ser discutida en lo particular lo que dio como consecuencia que los debates sobre el presupuesto se prolongarán durante semanas en sesiones diarias.²⁹

Una vez que fue derrocado y posteriormente asesinado Don Venustiano Carranza , las partidas secretas antes defendidas por el gobierno como necesarias , empezaron a ser canceladas ante la persistencia de los enemigos de estas. Fue entonces cuando durante su informe de gobierno el general Alvaro Obregón en lo que se considera una declaración histórica expuso al congreso : "Las partidas de gastos secretos , agotada aún excedida durante pasadas administraciones y fijada en el presupuesto actual en 150 mil , no ha sido tocada durante la actual administración"³⁰ .Con lo anterior Obregón retuvo las facultades extraordinarias en materia hacendaria , con lo cual podía autorizar gastos no incluidos en el presupuesto. Para 1922 la Cámara no autorizó ninguna partida secreta importante , sin embargo , el gobierno y la cámara promovieron las "partidas globales" con el propósito de agrupar en una sola de ellas varios conceptos de gasto. Con esta medida se incrementaron los gastos extraordinarios que abarcaban varias oficinas y estaban a cargo de los secretarios de Estado quienes podían disponer de cantidades importantes de manera discrecional.

Así a partir de la presidencia de Alvaro Obregón no sólo se da auge a las partidas secretas sino que se crean gastos extraordinarios o imprevistos mismos que ejercía el Poder Ejecutivo a través de las partidas globales que eran el receptáculo de las ambiciones y los despilfarros del Ejecutivo. Pero la diferencia entre las partidas secretas y las globales es que aunque las secretas importaban una cantidad importante de dinero no requerían comprobación , mientras que las segundas aunque justificables tenían la

²⁹ Ibid págs 106 a 112

³⁰ Diario de Debates , Cámara de Diputados del Congreso de la Union 1 de Septiembre de 1921

extraña característica de ser estas ilegales pues aunque fijaban las fechas de entrega para el proyecto de presupuesto el Ejecutivo mandaba estas en diferentes fechas y la comisión ante tal contrariedad las analizaba conforme iban llegando así , la cámara no podía evaluarlas en su conjunto con el presupuesto de egresos lo cual iba en contra de la ley pero que para efectos del ejecutivo resultaba conveniente ente tal circunstancia el Poder Legislativo empieza a proponer un acortamiento en el tiempo de presentación del presupuesto , pero no sólo no lo logro sino que a finales de 1923 , cuando se produce el rompimiento entre Alvaro Obregón , Presidente de la República y Adolfo Huerta , se presenta una gran denuncia de uso indebido del presupuesto federal por 6 millones de pesos que en aquel entonces era considerada como suma importante , así la crisis presupuestal y la insolvencia del Estado recayeron sobre Adolfo Huerta quien es acusado por uso faccioso de recursos presupuestales , contratación indebida de empréstitos todo esto con el propósito de boicotear su candidatura a la presidencia y elevar la de Plutarco Elias Calles , pero finalmente y después de tantas acusaciones de la Huerta se alza en armas , pero fue derrotado y se marchó al exilio.

Como era lógico Plutarco Elias Calles secretario de Gobernación en el gabinete de Obregón lo sucede en la Presidencia y al igual que su antecesor hace uso de las partidas secretas ; para 1927 solamente en la Secretaria de Industria , Comercio y Trabajo , a cargo de Luis N. Morrones , contaba con una partida de más de 400 mil pesos dentro de la sección relativa a gastos eventuales y extraordinarios , así el gobierno de Calles se distingue entre otras cosas por el uso discrecional que hace del presupuesto público. En el comienzo del maximato los presupuestos de los diversos ramos de la administración empiezan a aprobarse por unanimidad y sin discusión en la asamblea plenaria , por otra parte ya no aparecen partidas secretas , sino solamente gastos extraordinarios e imprevistos de manejo de los secretarios de Estado.

Emilio Portes Gil , presidente interino trata de reducir los gastos extraordinarios , pero estos no bajan más de 20 % , así el control del ejecutivo sobre el legislativo volvió nuevamente a ser una cuestión de orden estratégico ; como lo era en tiempo de la dictadura de Porfirio Díaz y el control hacendario correspondía única y exclusivamente al ejecutivo que se tradujo en una mayor capacidad de uso discrecional de los fondos públicos.

Ya bajo el control del General Lázaro Cárdenas , se iniciaba una reforma política del gasto público y en el presupuesto de egresos aprobado un mes antes de la toma de protesta del General se plantea el objetivo de lograr el equilibrio entre ingresos y egresos. Cárdenas modifica la distribución presupuestal y empieza a disminuir los gastos de la Presidencia de la República , aunque continúan los incrementos al ejército. Los gastos extraordinarios , que se llamaban entonces imprevistos , seguían teniendo significación en todas las secretarías no obstante las políticas de reducción de partidas innecesarias o no indispensables , con esto la política se había modificado y adquiría mayor fuerza la realización de obras públicas y con esto se dio un incremento sin precedente a la inversión pública , es decir el Estado se convirtió en un instrumento fundamental de crecimiento y de la redistribución del ingreso. Sin embargo en esos años , los legisladores apoyaron siempre , sin votos en contra y sin debates , las propuestas del gasto del presidente con muy ligeras modificaciones. Práctica que se volvió costumbre cuando asume la presidencia el General Manuel Ávila por lo que el Congreso decreto : "... si hubiera ingresos adicionales se aplicarían de conformidad con determinadas cantidades previstas en artículos del Presupuesto , de tal manera que el Ejecutivo quedaba limitado , en la aplicación de recursos no previstos "³¹ .Así el entonces presidente recurre al congreso en casos urgentes que tenían que ver con el

³¹ GÓMEZ,Pablo ...ob cit pág 124

congreso en casos urgentes que tenían que ver con el presupuesto , en aquel entonces el respeto todavía se conservaba entre los Poderes de la Unión . Sin embargo se seguían aprobando los presupuestos por unanimidad y sin discusión ; pero para 1944 el ejecutivo toma facultades de la cámara en materia hacendaria y se le permite ampliar el gasto de los diversos ramos de la administración dando al congreso la justificación de que estos eran , para “atender compromisos internacionales” y para “realizar erogaciones extraordinarias ligadas directamente con el programa de lucha contra el encarecimiento de la vida o para hacer frente a calamidades públicas ”³² , además éste podía hacer transferencias de partidas . los que provoca que entre 1941 y 1946 el periodo presidencial de Ávila Camacho . el presupuesto federal se triplicaría.

En 1946 , una vez que Miguel Alemán es electo presidente , la corporación pública se ve en aumento , pues empieza a hacer acto de presencia los “aviadores” y los “chambistas” una franca violación a la ley fundamental . tal situación se refleja enormemente en el presupuesto federal y la corrupción pública pasa a formar parte orgánica del régimen político gastando el sistema. Para el 30 de diciembre de 1947 al mandar el proyecto de presupuestos la cámara que como sus antecesores también fue aprobado por unanimidad se introduce una innovación pues se creaba un ramo completo destinado a las “erogaciones adicionales”. Este nuevo ramo no despojaba a los secretarios de Estado de sus propios gastos extraordinarios . lo que en realidad entrañaba este nuevo ramo era que el presidente asumía el control personal de una parte del gasto público , y lo etiquetaba como “adicional” . es decir que debía sumarse al resto del presupuesto mediante decisiones individuales del jefe de gobierno.

Esto de alguna manera significaba una nueva forma de control político del ejecutivo para con el legislativo pues ubicaba al jefe del ejecutivo como supremo repartidor de

³² Diario de Debates...ob cit 27 de diciembre de 1944

fondos fiscales , pues no bastaba ya con el presupuesto destinado para el ejercicio de su encargo , ahora se le debía dotar de un determinado fondo para que éste lo usará de manera discrecional y que al mismo tiempo no estuviera vinculado a ningún ramo del presupuesto y , por tanto , no carecía del objeto preciso.

Durante la presidencia de Miguel Alemán dichas erogaciones se ubicaron en el ramo 20 , para pasar al 21 del presupuesto posteriormente , así , para 1948 , las “erogaciones adicionales” , fueron casi las mismas ocupadas para el ramo de la educación pública y como única explicación a tal gasto se alegaba que habían sido ocupadas en inversiones , pero estas tan sólo fueron en el sector privado y con el nombre de políticas de la época. De esta manera Miguel Alemán es considerado como el iniciador de una nueva política en la que el ejecutivo no sólo toma facultades del congreso , sino que las partidas secretas comienzan a desvirtuarse de acuerdo a su espíritu que le diera en un principio Don Venustiano Carranza.

Por último anotaremos que es Adolfo Ruiz Cortines quien aloja las partidas secretas y las erogaciones adicionales en el ramo 23 que es donde actualmente las encontramos , aunque eran ejercidas con el límite más o menos permitido. Sin embargo es Gustavo Díaz Ordaz quien rompe por completo con la legalidad constitucional al hacer aprobar en la cámara una disposición insólita :

“ Se autoriza al Ejecutivo Federal para que si los ingresos por conceptos a que se refiere el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1965 exceden el monto del Presupuesto aprobado , pueda hacer erogaciones adicionales hasta por el importe de dichos excedentes , y en los grupos fundamentales de autorización mencionados en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación.El Ejecutivo dará

cuenta a la Cámara de Diputados de las erogaciones que haya efectuado con base en esta autorización al presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de 1966.”³³

Con la anterior medida el presupuesto de egresos para 1965 , en el ramo 23 , representaba el 14 % del gasto gubernamental , sin que se le informará su objeto exacto , los cual y hasta nuestros días es una característica propia del ramo 23. Díaz Ordaz en su gestión política provee de dos características al Poder Ejecutivo ; primera el presidente era , ya , legalmente el dueño de los ingresos no previstos a través del decreto anual del presupuesto haciendo efectiva la facultad discrecional que ejercía , sobre el ramo 23 y segunda tenía control sobre los ingresos excedentes que llegaban entonces al 16 % del presupuesto aprobado.

De esta manera vemos que la esencia de nuestras controvertidas partidas secretas no solamente se ha visto trastocada a lo largo de la gestión política de nuestros mandatarios , sino que se ha convertido en un poder presupuestal del cual sólo goza y es el titular el propio ejecutivo. Primero vemos que las partidas secretas existen ya en el México revolucionario pero estas servían para aliviar una situación emergente surgida en el ejercicio del encargo del ejecutivo pero estas la hace con base en los gastos no presupuestados por el ejecutivo y que eran erogadas por las situaciones emergente a las que hemos hecho alusión y aún hay más . estos gastos no sólo estaban permitidos sino que eran justificados , si bien no plenamente , la situación económica , política y social las justificaba por sí mismas. Venustiano Carranza al consagrarlas en la Constitución lo hace pensando en dotar al Ejecutivo de un apoyo económico en caso de emergencia con plena legalidad y ya no bajo el amparo de la ilegalidad , pero su intención y por tanto la

³³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS LA CONSTITUCION MEXICANA RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA. Ed UNAM, México, 1990 . págs 297 y anexo I

naturaleza de las partidas secretas no sólo no han sido observadas , sino que ha sido modificada en su espíritu , pues los recursos obtenidos por la concesión de dichas partidas no son utilizadas para lo que fueron creadas , sino lo son bajo el amparo del secreto , estos son utilizados de manera discrecional por el ejecutivo , y el congreso en cumplimiento de nuestra Constitución no tiene facultades para pedirle al ejecutivo la justificación de dichos gastos.

Nos pareció importante , sintetizar la historia de los cambios sufridos por las partidas secretas , desde el momento de su creación en 1917 hasta la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz para así brindarle a nuestro lector un panorama general de la desviación en la naturaleza jurídica de éstas , pues lo que nació como un presupuesto adicional cuyo objetivo era apoyar de manera emergente al ejecutivo en su gestión , hasta 1970 con la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz donde se convirtió en un poder económico y discrecional que estaba protegido por el secreto. Las partidas nacieron para ser empleadas en las secretarías de Estado , bajo la supervisión y con acuerdo escrito del presidente , pero la facultad para otorgarlas aunque legalmente le correspondía al congreso , el ejecutivo ya se había provisto de medidas para que el otorgamiento se diera tal como sucede ahora de manera automática , es decir ya no contaban con el análisis y la discusión a que eran objeto en los primeros gobiernos , ahora el congreso votaba sin revisar , cosa que beneficiaba enormemente al ejecutivo y por tanto le da poder más allá de lo inimaginado por Carranza.

3.3 SU FIJACIÓN

Hemos hablado de la naturaleza jurídica de las partidas secretas atendiendo a la esencia de ellas y analizando los antecedentes históricos y de como esa naturaleza jurídica derivada de la Constitución ha sido desvirtuada. Ahora toca el turno a su

fijación y para ello analizaremos tres aspectos importantes previos al establecimiento de su monto final , analizaremos las funciones que tiene a su cargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Programación y Presupuesto ; de igual manera analizaremos el Presupuesto de Egresos de la Federación y la manera en la que esté aloja a las partidas secretas y como propone el monto final de estas y por último , el criterio que sigue la Cámara de Diputados para otorgar tales partidas al Ejecutivo.

Empezaremos por establecer las facultades del Poder Ejecutivo cuyo titular es el Presidente de la República , que tiene una doble misión : política y administrativa. Cuando hablamos de carácter político del ejecutivo , queremos decir ,que éste representa un poder , que tiene en sus manos el poder del Estado y que el ejercicio de dicho poder constituye el gobierno. El presidente además de su misión política tiene una administrativa , la que le da el carácter de Jefe de la Administración Pública Federal. Esta administración pública estará integrada por secretarías de Estado que la doctrina define de la siguiente manera : “ Es un órgano superior político administrativo , que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado.”³⁴

Es así como las secretarías de Estado y sus titulares tiene una relación de subordinación directa con el jefe del ejecutivo ya que establece que son sus colaboradores en cumplimiento de la función administrativa del Estado.

Nuestro interés en las secretarías de Estado comandadas por el presidente recaen en la idea de que la secretaria de hacienda es la encargada de formular la política del

³⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 13 a de . De Porrúa, México, 1996. Pág 200

Gobierno Federal en las materias financieras , fiscal , de gasto público etc. Esta secretaria a través de las direcciones generales se encarga de ver a cuanto asciende el gasto les es permitido a las entidades Paraestatales y a las públicas , propone las fuentes de crédito y financiamiento , y posteriormente lo autoriza. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 31 lo siguiente :

“artículo 31: A las secretaria de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I a XIII.

XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal , haciéndolos compatibles con la disponibilidad de los recursos y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional ;

XV. Formular el programa del gasto público y el proyecto del presupuesto de egresos de la federación y presentarlos , junto con el del Departamento Distrito federal , a la consideración del Presidente del Ejecutivo;

XVI. Evaluar , autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ;...”

Señalamos lo anterior porque la encargada de elaborar el proyecto de egreso de la federación es la secretaria de hacienda , que a su vez esta subordinada al presidente , mismo al que debe presentar éste proyecto , luego entonces , esta secretaria va a determinar el monto del presupuesto que se le debe de asignar a cada entidad tanto paraestatal como pública , claro ésta determinación la hará con base en los datos que cada secretaria le presente y después lo autorizará creando así el programa de gasto público federal y por tanto el proyecto del presupuesto de egresos , todo esto viene a colación para establecer el poder indirecto que tiene el ejecutivo en la elaboración y autorización de dicho proyecto.

El proyecto de presupuesto de egresos deberá estar regulado y sujeto a la Ley de Presupuesto , Contabilidad y Gasto Público Federal , misma que será aplicada por el ejecutivo federal a través de la secretaria de hacienda , así pues , la promulgación del gasto público federal estará basada en directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formulará el ejecutivo por conducto de la secretaria , lo que nos da como resultado un control por parte del ejecutivo sobre el proyecto de presupuestos. Este para su elaboración se basará en el presupuesto que se formularán con apoyo en los programas que señalen los objetivos , metas y unidades responsables de su ejecución , estos programas serán presentados por las entidades respetando las normas , montos y plazos que el ejecutivo establezca previamente por medio de la secretaria , lo que daría como resultado que el programa de las entidades no podrán rebasar o superar lo establecido por el presidente y que es avalado y controlado por la secretaria.

El proyecto de egresos deberá contener documentos muy importantes que se refieren a la descripción de los programas que sean base del proyecto en los que señalen objetivos , metas y unidades responsables para su ejecución así como la valuación estimada por programas , así como las explicaciones , estimaciones y evaluación de ejercicios fiscales anteriores y los comentarios sobre las condiciones económicas financieras y hacendarias actuales y las que prevén para el futuro.

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales pero si se trata de partidas que se señalan como ampliación automática en los presupuestos , para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible poseer se dispensaran la disposición de ajuste y es en esta dispensa donde se alojan nuestras partidas secretas.

El presupuesto federal siempre se ha compuesto de ramos. Por cada secretaría y por cada uno de los otros poderes ; así como de la Procuraduría General de la República , existe un ramo que identifica directamente la asignación de los fondos y la responsabilidad del manejo de los mismos. La presidencia de la república se encuentra identificado con el ramo 2 , donde se incluye un presupuesto con una asignación propia , en la que existen gastos para sueldos , servicios generales , etc. Es así como desde el punto de vista presupuestal , las erogaciones del presidente se tratan de la misma manera que las demás , es decir , deben cubrir los mismos requisitos que las otras entidades bajo las normas establecidas anteriormente. Existen en el presupuesto otros ramos que no corresponden exactamente a una secretaría de Estado , tales como organismos electorales en el ramo 23 , tribunales agrarios en el ramo 31 y el tribunal fiscal de la federación en el mismo ramo : de igual manera existen otros ramos por destino de gastos , tales como aportaciones de seguridad social (ramo 19) , aportaciones para educación básica de los estados (ramo 25) y participaciones a entidades federativas o municipios (ramo 28) , el objeto de mencionar algunos ramos es la de establecer la división y organización interna del proyecto de presupuesto de egresos para con posterioridad poder localizar en el presupuesto el ramo al que pertenecen nuestras partidas y analizar el tratamiento que reciben , además de diferenciarlas de algunas erogaciones que aunque parecidas no debemos confundir con tales partidas secretas.

Cada uno de los ramos del presupuesto está dividido en programas , que según hemos visto con anterioridad , deben ir acompañados no solamente de la cantidad que se ha de gastar , sino de las metas concretas que se persiguen con tal gasto , cualificando los objetivos , esto tiene sentido no sólo presupuestal sino legal ya que con esto cada funcionario emisor , de sus respectivos programas será responsable del dinero

que se le autoriza y deberá brindar cuenta clara de las erogaciones y confrontarlas con lo realizado y , de esa manera , ejercer un control sobre el gasto público.

Pero a pesar de las disposiciones expresas de la ley , existe un ramo cuyos programas carecen de metas cuantitativas. Este ramo ha sido reservado casi " exclusivamente" para los presidentes en turno , según hemos visto en los antecedentes. Primero se denominó " erogaciones adicionales" y en 1985 se le cambia la denominación por el de "erogaciones no sectoriales" , pero a partir del primer año del sexenio del Dr Zedillo , adoptó el nombre de "provisiones salariales y económicas" que se contemplaban en el artículo que transcribimos en su oportunidad.

Dentro de ese ramo se han alijado innumerables subsidios y donaciones directas a entidades sociales y privadas. También se han asignado gastos adicionales para censos , seguridad pública , desarrollo rural , infraestructura regional y otros destinos , no obstante que en el presupuesto existen previsiones en esos mismos objetivos. La estructura interna de este ramo ha variado mucho con el tiempo , pero conserva la característica de un catalogo de gastos discrecionales. Es precisamente en el cuantioso ramo 23 del presupuesto de egresos de la federación donde se aloja la partida secreta desde el 1 de enero de 1985 , cuando Miguel de la Madrid era presidente de la República y Carlos Salinas de Gortari era el secretario de programación y presupuesto³⁵

La manera en la que se presentan las partidas en el presupuesto anual es "especial". Cada año el presidente envía su proyecto a la Cámara de Diputados , parte del congreso de la unión encargada de aprobar los gastos y revisar las cuentas. En el artículo 14 del proyecto de decreto se lee de la siguiente manera :

³⁵ GÓMEZ,Pablo ...ob cit pág 36

“artículo 14 :Las erogaciones previstas para el ramo 00023 Provisiones salariales y económicas en el año de 1996 , importarán la cantidad de \$ 31,498,994,000.00
Las partidas a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos , sólo serán las comprendidas en el concepto 7300 del ramo 00023 provisiones salariales y económicas ”.

Como anotábamos anteriormente el número del concepto ha cambiado , tal como lo ha hecho también el nombre , pero la denominación 7300 de la partida secreta es la misma “ Programa de gastos contingentes” cuya cantidad anotada anteriormente haciendo al tipo de cambio del 2 de enero de 1996 , día siguiente de la entrada en vigor del presupuesto ascendía a 4 mil 68.84 millones de dólares.

Cuando se presenta el proyecto a la cámara se incluyen el tomo general que contiene la exposición de motivos y el proyecto de decreto donde se anexa el tomo correspondiente al ramo 23 y en éste se encuentra el concepto 7300 ; el correspondiente al programa de gastos contingentes. Al alojar nuestra partida secreta en el ramo 23 se faculta a la secretaria de hacienda para tener acceso a esos fondos (al menos en teoría) , lo cual indica que no se trata de erogaciones posibles dentro de tal ó cual actividad de la administración pública , sino de gastos ejercidos por la propia secretaria de hacienda con la firma del Presidente de la república como lo menciona la propia Constitución.

Sin embargo , en 1993 , el presupuesto de egresos indicaba que la partida secreta sería para “ coadyuvar al cumplimiento de las funciones del titular del Ejecutivo Federal” , lo cual hacía pensar que se trataba de gastos de representación , pero fue cuando el semanario Motivos dio a conocer por primera vez los datos de la partidas secretas , acompañó las cifras con el gasto de la Presidencia de la República , que ascendía a 279 millones 288 mil pesos o sea , 91.38 millones de dólares al cambio

promedio del año de los cuales el concepto "gestión del Ejecutivo" , estaba dotado con 154 millones y comprendía asesoría , asuntos jurídicos , comunicación social y la oficina presidencial. Además el ramo 2 del presupuesto de la Presidencia de la república , contiene generalmente una asignación para la transferencia al sector privado y social , que al parecer está destinada a donaciones personales del presidente. En 1993 , este gasto fue programado para llegar a 917 mil pesos unos 300 mil dolares.³⁶

Como hemos podido observar nuestras partidas secretas pasan un proceso "especial" para su fijación y lo es mas su monto final que como observamos es un tanto cuantioso , no sólo en años posteriores a 1994 , sino inclusive para el ejercicio fiscal de 1996 es considerable la suma que le es asignada al ejecutivo.

De esta manera y siguiendo los preceptos legales establecidos podemos resumir la fijación de nuestras partidas de la siguiente manera. Primero y de cualquier entidad , el Poder Ejecutivo Federal emite su proyecto para el presupuesto de egresos , en los cuales no serán contempladas las dependencias gubernamentales es decir , las secretarías de Estado , pues estas elaborarán sus propios proyectos de presupuestos , ni tampoco se contemplarán las erogaciones previstas para el ramo 23 que aunque pertenece al ejecutivo no son contempladas en su proyecto. El proyecto catalogado como del poder Ejecutivo Federal sólo comprenderá el presupuesto requerido para la presidencia de la república , dicho calculo estará a cargo de la oficina de coordinación de la presidencia y el responsable directo de la elaboración del proyecto será su titular que es considerado como el secretario particular del presidente. De los proyectos de las entidades estarán encargados de su elaboración los responsables de cada programa interno de estas unificando todos los programas dando como resultado el proyecto

³⁶ vide Semanario MOTIVOS , NUM 71 , 30 de noviembre de 1992

general de la entidad. Sin embargo , para el ramo 23 no esta claro quien será el encargado de elaborar dicho proyecto , así que especulando sobre este asunto , asumimos que será también la oficina de coordinación con supervisión de la secretaria de hacienda y el propio presidente , pues siendo así , tenemos que una vez elaborados los proyectos le serán remitidos ala secretaria de hacienda para su ajuste y posterior aprobación. Es curioso observar que si la secretaria de hacienda es quien ayuda en la elaboración del proyecto de gasto para el ramo 23 y por consiguiente para las partidas secretas , ésta nunca haya ajustado el presupuesto , mientras que en otros ramos si lo ha hecho , por otra parte será el único que conozca los programas que deben justificar el objeto de dicho gasto , sin embargo así es.

Una vez que la secretaria aprueba los programas y presupuestos , elabora el proyecto de egresos para el ejercicio fiscal y lo manda al jefe del ejecutivo , para que éste lo revise y lo mande en el tiempo señalado para tal efecto a la cámara .Una vez presentado ante ésta en su seno será discutido y se ajustará si hay necesidad y lo aprobará , una vez que lo apruebe junto a la Ley de Ingresos para ese año , se le dará el rango de Decreto mismo que tendrá vigencia a partir del 1 de enero del año siguiente próximo.

En la práctica como lo hemos analizado , el ejecutivo posee facultades ó por lo menos cree tener facultades exclusivas de la cámara de diputados pues como vimos en temas anteriores , él mismo utiliza y se otorga las partidas secretas y fija su monto a través del ramo 23 pues la secretaria de hacienda es quien revisa los programas es subordinada de la presidencia y ésta no se opondrá al otorgamiento del presupuesto.

Una vez que el proyecto es enviado , los diputados en lugar de analizar el ramo 23 , lo aprueba por paquete dando por hecho que se trata de una partida secreta y que por

tanto los programas que deben acompañarla no sólo no existen , sino que analizábamos anteriormente vienen bajo la siguiente denominación :

“Programa de gastos contingentes ; objetivos : recursos previstos de acuerdo a la facultad que le otorga al titular del Ejecutivo Federal la fracción IV del artículo 74 constitucional ; meta anual : no cuantificable ; unidad de medida ; ninguna ; total : 650 millones ; directo 650 millones ; gasto corriente.(otras erogaciones) : 650 millones.”³⁷

Que como anotabamos anteriormente es una ilegalidad porque el fundamento legal invocado y aplicado al ejecutivo no es correcto pues éste se reserva para la cámara de diputados exclusivamente , sin embargo nuestros legisladores aceptan tal situación rayando en el colmo del acentuado presidencialismo en el que vivimos actualmente. Así pues , la cámara aprueba el proyecto del presupuesto sin hacer ningún tipo de señalamiento en cuanto al monto y empleo del ramo 23.

Como hemos señalado , el presidente cuenta con un presupuesto autorizado por la cámara de diputados , que coinciden exactamente con su propio proyecto .La aprobación legislativa como señalábamos es muy sencilla y prácticamente automática. Después de esta el secretario de hacienda realiza cambios de modo que se obtiene la concebida “modificación neta” del presupuesto aprobado que se denomina “presupuesto definitivo” ; este último es cambiado para arrojar el gasto efectivamente ejercido.

La modificación neta no requiere aprobación de los diputados , los cuales generalmente tampoco reciben suficientes explicaciones de las causas de tales cambios

³⁷ Ibid pág 38

y de las razones por las cuales las erogaciones generalmente ejercidas fueron mayores o menores (aunque casi nunca sucede) que las autorizadas.

Por lo anterior podemos afirmar que la fijación no sólo de las partidas secretas sino de todo el ramo 23 , lo hace el presidente de la república y que esta fijación nunca es modesta ó menor , al contrario cada año es mayor , y aunque no lo sea en su aprobación lo será en su modificación y ésta al ser emitida tendrá el carácter de definitiva.

3.4 SU EMPLEO

Este tema es quizás el más espinoso y fuente principal de nuestra investigación , lo anterior es considerado por una razón simple , nuestras partidas secretas se encuentran establecidas en la constitución que las inserta en el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la siguiente manera :

“artículo 74 :

I al IV

...

...

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.”

Al analizar este precepto , nos encontramos que la Constitución no menciona nada acerca de su fijación ó empleo , por tanto para una aclaración mayor tendríamos que remitirnos al presupuesto de egresos que es donde las encontramos localizadas en el

ramo 23 bajo el concepto 7300. Al analizar dicho ramo y concepto nos encontramos que nuestra partida secreta esta denominada bajo el nombre de Programas de gastos Contingentes que cuenta con una fijación en el gasto público , es decir , el monto de la partida se conoce de antemano ya que debe ser incluido -como bien lo hemos mencionado- como tal en el presupuesto de egresos , entonces el objeto del gasto es lo secreto.

Bajo la anterior perspectiva nos encontramos que hay una violación a la Ley de Presupuesto , Contabilidad y Gasto Público Federal misma que establece que todas las entidades "entregarán la descripción clara de los programas que sean base del proyecto , en los que se señalen objetivos , metas y unidades responsables de su ejecución , así como su valoración estimada por programas" , luego entonces la partida secreta no cumple con lo anterior y sí lo cumple , sólo el secretario de hacienda conoce tal información , pues cuando llega el proyecto del presupuesto de egresos a la cámara , no se determinan los programas a los que será aplicada ,pero si se encuentra el monto de tales partidas. Quizás la violación a la Ley de Presupuestos se da de manera inconsciente al principio , pues cuando se expide dicha ley no existía ninguna partida secreta en la ley de egresos , por lo que el ejecutivo no consideró necesario introducir en el texto legal alguna mención a dicha partida , y por otra parte la Constitución no arroja luz a éste respecto , por lo que cuando la cámara de diputados en algún momento exige que esta partida se ajuste a la ley . es decir se brinde cuenta exacta de la aplicación del gasto y se justifique lo gastado como se exigía de los demás ramos , se encuentra con el argumento de que ésta partida considerada como secreta no tenía necesariamente que ajustarse como las otras partidas dada su naturaleza jurídica , así pues como ya lo mencionamos el objeto del gasto es lo secreto.

Lo anterior implica que el presidente podría conocer de antemano el empleo de dicha partida pero no lo quiere declarar , al menos no a la cámara de diputados , pues cuando se presenta la Cuenta Pública el ejecutivo no informa en que consistieron los gastos contingentes , aunque sí expresa cuanto gasto en tal renglón. Si atendemos el significado exacto de las palabras encontramos que contingente , nos indica que la erogación pudo o no ocurrir , lo cual nos da como resultado pensar que el presidente , al inicio del ejercicio fiscal , no sabe en que gastará el dinero , pero a contrario sensu , sí sabe cuanto gastará . atendiendo a este orden de ideas podríamos pensar que una erogación así no puede estar en el presupuesto , pues la característica antes mencionada del presupuesto de egresos es que el establecimiento de prevenciones de gastos , es decir , todo presupuesto debe contener objetivos y estar justificado para su otorgamiento , porque de no ser de esta manera estaríamos violando la Constitución en su artículo 126 que establece :

“artículo 126: No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto de egresos o determinado en ley posterior.”

Las partidas secretas , denominadas gastos contingentes , están tal como lo marca la Constitución , comprendidas en el presupuesto de egresos , pero no esta determinada cual es el pago a que esta destinada. Por otro lado nos encontramos que si bien la Constitución nos señala que puede haber partidas secretas , pero no nos menciona que éstas tengan que destinarse a gastos discrecionales , y decimos discrecionales dadas las condiciones de que estos gastos no están justificados en el presupuesto . ni hay un precedente de los programas u objetivos que deban cubrir , pues si estaría asumiendo que pueden existir pagos sin justificación ni objeto con tal de que estos aparezcan con la denominación de secreto. Lo anterior nos lleva a pensar que nuestra ley fundamental

es también materia de interpretación tal como el derecho en sí , pues los defensores de las partidas secretas podrían y de hecho lo hacen , interpretar estos preceptos a su favor.

Volvemos al asunto del informe de empleo de las partidas , la Constitución nos dice si el gasto secreto debe ser informado en sus detalles a la cámara o si debe permanecer oculto por siempre y esto se debe a que Carranza en 1917 estableció partidas y faculto a los legisladores para designarlas y reconocer solo aquellas que con el nombre de secretas existieran en el presupuesto de egresos , de igual manera establece que nadie más que el presidente las podría utilizar , lo que le faltó definir o establecer fue si esos gastos deberían reportarse , como los demás al congreso y de ahí se deriva la práctica de que estas quedan exceptuadas de las reglas establecidas en la Ley de Presupuesto , según la cual el ejecutivo debe entregar cuentas claras al congreso.

Es importante mencionar que durante la búsqueda del material para la presente investigación tuvimos la oportunidad de revisar material histórico muy interesante y entre éste encontramos como ya lo habíamos establecido que los gastos secretos existían antes de 1917 y en un decreto de Apatzingán de 1814 , su artículo 170 hacía alusión a estos gastos y aún va más allá , pues establece claramente los lineamientos que se deberán seguir para este tipo de gastos. El fragmento que nos interesa en el presente tema decía :

“artículo 170: Se sujetará el supremo gobierno á las leyes y reglamentos que adoptará ó sancionare el congreso en lo relativo á la administración de hacienda ; por consiguiente , no podrá variar los empleos de este ramo que establezcan , crear otros nuevos , gravar con pensiones al erario público , ni alterar el método de recaudación y distribución de

rentas ; podrá no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio a la nación , con tal que informe oportunamente de su inversión.”³⁸ (sic)

En 1814 , la aceptación de que hubiera gastos secretos se derivó de la época , y de la situación de guerra que vivía el país , sin embargo existe una claridad en cuanto a que cualquier cantidad destinada a gastos secretos debían ser informada oportunamente al congreso.

Cuando se redacta la Constitución de 1917 , Carranza asume tradicionalmente la facultad del congreso de revisar la cuenta pública del año anterior , la que se suma al de determinar los gastos de la Federación , pero se le confía al poder Ejecutivo tanto la realización del gasto como el control del mismo durante el año de ejercicio presupuestal. Así hechas las erogaciones autorizadas se requiere comprobar que estas se hayan realizado de acuerdo con el decreto correspondiente en cada partida. Sin embargo Carranza , va más a fondo sobre el respecto y precisa que la revisión de la cuenta debe también incluir el “examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos” , así como definir “ las responsabilidades a que hubiere lugar”. Así fue aprobado por el congreso de Querétaro todo lo anterior en el artículo 65 constitucional.³⁹

Creemos de manera particular que de acuerdo con lo anterior , Carranza en su calidad de jefe del Ejecutivo y con las facultades de programador y controlador del presupuesto “ olvido” o simplemente considero que no era necesario establecer que las

³⁸ DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE AMÉRICA MEXICANA , sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814 .Congreso de la Unión,Comite de Asuntos Editoriales , México, 1989.

³⁹ Gómez ,Pablo ...ob cit págs 44 a 45

partidas secretas debían de ser justificadas en su revisión y es por eso que posteriormente menciona que los gastos deben ser justificadas con exactitud , donde evidentemente no contemplo esta justificación en las partidas secretas. Así mismo también establece que se fincarán responsabilidades , pero sólo para las demás entidades de la Federación cuando hubiere lugar a ello , pero de igual manera tampoco lo establecía para el jefe del ejecutivo. Es así como en la actualidad del análisis realizado por lo abogados oficialistas nos da como resultado que el ejecutivo no está obligado a presentar la justificación de los gastos realizados en las partidas secretas.

El empleo de las partidas secretas siempre será un secreto para la cámara de diputados y aún para los demás poderes de la unión , a excepción de jefe del ejecutivo y el secretario de hacienda pero haciendo un poco de desglose sin la intención de ser tendenciosos , podemos establecer en donde no se gastan las partidas secretas.

Así pues tenemos que el presupuesto clasifica la totalidad de la partida secreta como gasto corriente , lo cual indica que con la cantidad autorizada no se compraran bienes inmuebles , ni se realizaran obras. Además la asignación que se hace en la columna de "otras erogaciones", es decir que no será usada en servicios personales (sueldos , bonos , etc) , ni en "servicios generales" , ni en ayudas o subsidios sino en "otras" , en conclusión cualquier cosa que signifique esa palabra en el presupuesto. Esto podría indicar que toda la partida secreta se usara en gastos directos y personales , sin abarcar las erogaciones de la casa presidencial pues ésta tiene una asignación propia que por cierto es muy generosa al igual que las otras pertenecientes al ramo 23 .

Así es como llegamos a la conclusión de que el empleo es el verdadero secreto de ellas pero es necesario que sigamos analizando otras cuestiones para establecer la ilegalidad de estas partidas.

CAPITULO CUARTO

LA ILEGALIDAD DE LAS PARTIDAS SECRETAS COMO FACULTAD FISCAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

4.1 LA REFORMA POLÍTICA DE 1977

Es presente capitulo es el mas importante de nuestra investigación , pues es en si el objeto de toda ella y es aquí donde se darán las razones para haber iniciado un trabajo tan intrincado como el nuestro. Debido a su importancia es necesario que hagamos mención y analicemos una época muy importante en la historia política del país ya que como resultado de ésta se da un situación que desencadenará un aspecto muy importante en la política y en la historia de México. Su protagonista es el jefe del ejecutivo , el año en que se genera es 1977 el nombre que recibe es simplemente Reforma Política.

Para comenzar en la referida reforma es importante anotar algunos antecedentes a ésta. Primeramente diremos que después del gobierno del Lic. Luis Echeverría el país se encontraba inmerso en una crisis no sólo social , ni económica sino y sobre todo política , ya que para estos años había sólo un partida y esa era el Revolucionario Institucional al cual no sólo pertenecía el presidente sino la mayoría del congreso general ya que tanto diputados como senadores eran miembros activos de éste , por su

parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación también recibía influencia directa del citado partido. Cabe aclarar que existían partidos de oposición , ni el partido de la Revolución Democrática ni el partido Acción Nacional contaban con una representación fuerte en el congreso , ellos pertenecían a la minoría pero fuera de ellos , no existía una fuerza política ni medianamente conformada en el país.

Al problema de la falta de participación partidista se sumaba la crisis ideológica en la cual se encontraba sumida la población pues al haber sólo un partido “ fuerte” no acudía a las urnas , pues ya sabían de antemano quien era el que finalmente iba a ostentar el poder , creándose así la cultura del abstencionismo político. Esta cultura fue la causante que el Lic. José López Portillo asumiera la presidencia , pues al ser el único candidato y al obtener los únicos votos sufragados ganaba las elecciones indudablemente por lo anterior se empleaba con mayor frecuencia e indudable eficacia , un recurso de orden psicológico en la población pues era seguro que ejercieran o no el sufragio democrático era importante éste de abatir la fortaleza que desde hacia medio siglo protegía al partido llamado oficial , que estaba en el poder. Era imposible aspira a que los demás partidos se acercarán a la lucha por el poder , pues estos no tenían una justa electoral impecable . donde contendieran todos los partidos en situación externa de igualdad ; así era imposible quebrantar democráticamente la supremacía hegemónica que reside en un sólo partido en las circunstancias que se encontraban los partidos registrados ya que no podían abrigar una perspectiva razonable de aspirar al poder y ganarlo mediante una votación mayoritaria donde pudieran remplazar al partido que lo detentaba. Así los llamados partidos de minoría tenían en aquel entonces un tope de veinticinco plazas y era lo que en realidad se reservaba a esos partidos , como reconocimiento y consagración de su perpetua minoría.

La actualidad política de esos momentos , para el partido en el poder era cómoda pero para los demás partidos era de estar condenados definitivamente a representar la minoría electoral , se habían resignado a que jamás podrían -bajo esas condiciones- llegar a sumir por su sola cuenta el poder de decisión coactiva , único capaz de engendrar un acto de autoridad en el congreso. Luego entonces era necesario engendrar un acto de autoridad en el congreso para que se diera la consolidación definitiva de la democracia de nuestro país. Pero esta no podía lograr con una reasignación de cédulas para la formación del congreso , era necesario crear y dar un impulso mayor a los demás partidos , aparte de idear una nueva forma de participación ciudadana y crear en ellos la certidumbre de que su voto iba a ser respetado como la voluntad del soberano único que podía designar al poder público.

Cuando el Lic. José López Portillo asume la presidencia uno de los objetivos de su gobierno fue el crear un programa de participación política no sólo de los ciudadanos , sino de los partidos políticos llamados de minoría , para lo cual crea junto con sus colaboradores la llamada Reforma Política de 1977 , que entre los motivos principales expuestos en su promulgación eran los siguientes.

1.La reforma política se asumía en presencia de un nuevo intento muy serio para conciliar con el derecho la vida política. En ese momento la reforma se proclama así misma como renovadora y exterminadora de los problemas políticos que aquejaban a nuestro país , amen de resolver de igual manera los ideológicos y sociales que tendrían que cambiar a medida del éxito de la reforma propuesta. La denominación de tal correspondía a que pretendía ser un instrumento político destinado a canalizar por causas de legalidad las diferentes tendencias ideológicas y sociales , cualesquiera que ellas fueran con tal que respeten las normas creativas que impliquen legalidad a los

órganos llamados partidos políticos , capaces de recoger y de proponer al electorado las tendencias diversificadas.

La regla básica para la reforma , era que todo partido aspirara a su objetivo esencial de llegar al poder , pero debería de hacerlo dentro de la legalidad. El salto de un partido de la legalidad al poder , sólo podía darse mediante la violencia , porque en esos tiempos la legalidad del partido significaba que ésta fuera de las reglas del certamen cívico.

Es así que una de las formalidades primordiales de esta reforma consistía en prevenir la explosión de la violencia política , pero no pretendía con ello dar solución a los problemas de toda clase , sino institucionalizar la oportunidad de que diversos y aun opuestos sectores estuvieran en posibilidad legal de hacer prevalecer su propia solución. Es por esto que la reforma debía ser juzgada dentro del campo en que ella misma se situó , para el propósito de aclarar si era suficiente e idónea a fin de dar satisfacción política a la disconformidad social , que de otro modo pudo desembocar en la violencia. Es así como el primer objetivo de la reforma era el de conciliar el derecho con la vida política como lo habíamos anotado ya y traer con esto la paz en el sistema sin llegar a la violencia propia de los impulsos predominantes en esos tiempos.

2. La reforma política propuesta no podía hacerse en términos de una problemática reciente , era necesario identificar a los fines esenciales de la reforma con su génesis , es decir , con las causas históricas que habían tenido influencia en ella. Así se analizaban acontecimientos y protagonistas a partir de la revolución de 1910 , aunque el despliegue total corresponde al año de 1913 , cuando al superar sus primitivos reclamos meramente políticos de la efectividad del sufragio y de la no reelección , acogió sus principio de renovación social.

Al triunfar por completo la revolución se expidió una nueva ley suprema , la que se promulgo en 1917 , dato curioso fue que el mismo mes estallará la revolución rusa , que coincidentemente le legará a nuestra Constitución el sentido social que hasta nuestros días la caracteriza. Pero el punto importante para justificar los motivos de la reforma propuesta fue el politico , aunque en 1917 , el único avance en la materia , al menos el más importante fue la inclusión al texto constitucional de la autonomía del municipio , con el nombre de municipio libre.

La elección directa del presidente , su fortalecimiento frente al congreso , la supresión de la vicepresidencia y otras innovaciones de menor cuantía , no rozaban de cerca ni de lejos el problema siempre en pie de la autenticidad del sufragio. La única medida en éste sentido tomada consistió en dotar a la Suprema Corte de Justicia de la facultad de investigar de oficio o a petición de parte de la violación del voto público , pero ni esta medida pudo detener la citada violación.

Los vicios tradicionales de la práctica electoral , pasaron a los nuevos ordenamientos que eran creados como ordenamientos supletorios , pero aún con ellos la magnitud del problema no alcanzó su solución cabal en la ley , ni en la teoría , ni siquiera en la sola voluntad de los gobernantes. Ningún remedio inmediato podía ofrecer para convertir en conciencia cívica la incultura secular de nuestro cuerpo electoral , ignorante en buena medida hasta el significado primario de la operación electiva .Es así como el problema principal era educar a nuestro pueblo pues éste sin conocimiento y sin conciencia de tener una voluntad propia y plcnamente libre , era acosada por la miseria y por temor al que era fuerte , así , estaban a merced de los manipuladores profesionales aquellas masas inermes , destituidas de todo y con el único objetivo de hacer suyo algo de la sociedad por la que habían peleado de llegar algún día a nombrar por si mismas a quienes detentan la grave potestad de mandar y de hacerse obedecer.

Para el 1 de marzo de 1929 ,se funda en Querétaro el Partido Nacional Revolucionario (PNR) , que más tarde cambió su nombre de origen por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) , hasta llegar a nosotros a partir de 1946 con el nombre actual de Partido Revolucionario Institucional (PRI).Para enmarcar el segundo objetivo es necesario anotar que fue el creador del partido quien convenciera a los ciudadanos en las primeras épocas de emitir el voto libremente , pues formula un mensaje , para que los hombres de todos los credos y matices políticos de México , ocupen lugares en la representación nacional , en proporción con la fuerza que cada organización ó grupo social haya logrado conquistar en la voluntad y en la conciencia pública.

No obstante al anterior llamado , fue necesario esperar 18 años para que los demás grupos sociales llegarán a la cámara y fueron tan sólo 4 integrantes que desde ningún punto de vista representaron peligro para la mayoría fincada fuertemente en el poder. Pero para 1963 y 1971 surgió una nueva novedad cuando se organizo el derecho de las minorías , para que sin dejar de serlo , pudieran participar de la formación de las leyes en la cámara de diputados.

Esta desproporción es la segunda causa de la reforma propuesta , pues es necesario integrar de manera eficaz y en igualdad de circunstancias a los partidos minoritarios , creando así una política pluripartidista. Dotando a todos los diputados de una autoridad y jerarquía igualitaria en el congreso tratando de subsanar las diferencias no sólo de la Constitución en este respecto sino de los abusos cometidos por el partido oficial desde su creación.

Estas dos causas son las principales para motivar una reforma tan importante como lo fue la de 1977 , pero esta reforma fue creada por el ejecutivo , pero discutida y

aprobada por los miembros de la administración pública federal y el poder legislativo , que hasta ese entonces estaba formado por miembros del partido oficial , a la ciudadanía se le puso en conocimiento a través de invitaciones hechas a los partidos de minoría a exponer su punto de vista , pero sin derecho a formar parte en la corrección de dicha reforma , pues sólo se presento a su consideración , pero no le tomo parecer.

Con la apertura de la “discusión pública” se inicio en el mes de abril de 1977 el proceso de aprobación más que de revisión que culmino en diciembre de ese mismo año. El encargado de comunicar a los demás funcionarios de dicha revisión fue entonces secretario de gobernación quien había planeado la reforma sobre la base de dos supuestos que consideró correlativos : uno , el de la mayoría no obstruyere el acceso a las minorías al poder , a fin de que puedan convertirse en mayorías prescindiendo del empleo de medios violentos. En cuanto al primer supuesto , sin el cual no se da el segundo , toca al poder público llevarlo a cabo , evitando según su percepción que la mayoría estrangule a las minorías para cerrarles el paso hacia la toma del poder , así el secretario asegura que el gobierno sabrá a través de la reforma introducir reformas que para facilitar la unidad democrática y excluir la violencia , abarquen la pluralidad de ideas e intereses. De este modo sostiene el pluralismo político y deja de lado la acaparación del poder , conforme a la cual no sólo apoya la proliferación de partidos sino la posibilidad real de cualquiera de ellos de alcanzar la mayoría y con ella el mando sin recurrir a la violencia.

El presidente por su parte manifestó en su comunicación al secretario de gobernación el desempeño que ponía en ampliar las posibilidades de la representación nacional y en garantizar la manifestación plural de las ideas e intereses , lo que viene en sus inicios a corroborar el espíritu de la reforma que no trascendía el pluripartidismo político , sin enfrentar el problema de la permanencia indefinida del partido en el poder.

Una vez que terminaron los trabajos de aprobación de dicha reforma en las audiencias celebradas en la comisión federal electoral , el secretario de gobernación , anticipo de inmediato las reformas constitucionales , que debían aprobar los congresistas.⁴⁰

Es importante anotar que quizás a nuestro lector , este punto no le parezca coherente , ni relacionado con el tema principal de la investigación , pero a continuación diremos porque se liga con la ilegalidad de las partidas secretas. Primeramente esta reforma fue enviada a la comisión federal electoral no para su consulta y revisión , sino para su aprobación , misma que contó con el apoyo de los secretarios de estado , entre los que se encontraba "a propósito de" , los de gobernación , relaciones exteriores , hacienda y crédito público , programación y presupuesto , trabajo y previsión social y demás que sin ser secretarios de estado , de alguna manera formaban parte del equipo político del presidente. Claro si se hablaba de una reforma política , era necesario convocar a los diputados y senadores de la legislatura en ejercicio que casualmente eran miembros del mismo partido oficial , también estaban los representantes de los cuatro partidos políticos nacionales hasta entonces registrados y de algunas organizaciones políticas no registradas , y para representar a los ciudadanos se invitaron a veintisiete personas a título individual , que extrañamente tenían o habían tenido que ver con el partido oficial , lo cual a nuestro juicio represento una violación a la Constitución , pues en estas consultas , estuvieron presentes mayormente personas ligadas al ejecutivo ó al partido oficial que en aquellas circunstancias era muy similar , dejando así fuera al verdadero facultado para tomar decisiones definitivas de cualquier índole en nuestro país , al soberano o sea el pueblo.

⁴⁰ TENA RAMIREZ, Felipe ... ob cit págs 583 a 601

La reforma descansaba en su totalidad sobre dos aspectos , el impulso al sufragio y la participación de las minorías en el congreso con el fin de crear una política de pluripartidismo que se vería reflejada en la democratización del sistema político , pero entre los aspectos menos difundidos , al menos en los medios de comunicación y entre los invitados a las consultas fue el hecho de que el jefe del ejecutivo reorganiza las prescripciones en el presupuesto y la cuenta pública , resultante de una nueva forma de preparar los presupuestos y organizar el gasto público , sobre todo el famoso pero siempre secreto ramo 23. Para llevar a cabo esta reorganización necesariamente tenía que reformar algunos preceptos constitucionales que incluyo en el paquete de reformas que tenían como objetivo el aprobar la reforma política , por tanto consideramos que ésta reforma es necesaria para crear un nuevo sistema pluripartidista , pero fue ideal para los fines que eran útiles para el jefe del ejecutivo , que en la exposición de motivos que envió a la cámara de diputados con motivo de las mencionadas reformas sólo tuvo a bien redactar media cuartilla con respecto al estudio y aprobación del presupuesto anual de egresos mientras que para las demás reformas preciso de diez cuartillas escritas a dos columnas , lo que nos habla de la discreción con la que fueron tratadas las reformas derivadas de la participación partidista en el congreso que son importantes , pero que en la realidad encubrían un asunto más importante y que en nuestra investigación es primordial.

De esta reforma política se deriva que las partidas secretas hayan sido incluidas en el artículo 74 constitucional , es por eso que hemos creído necesario analizar los motivos que le dieron origen , pero a manera de complemento transcribiremos fragmentos importantes de la exposición de motivos enviada en 5 de Octubre de 1977 por instrucciones del presidente el Lic. José López Portillo a los secretarios de la cámara de diputados para su aprobación.

“Entendemos a la democracia como compromiso fundamental y como fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a las mayorías y minorías , que es base de la unidad y de respeto a la diversidad. Suscribiremos el pensamiento que afirma que la democracia es el gobierno del pueblo , para el pueblo , con el pueblo y por el pueblo y lo complementamos con el imperativo que le da nuestra carta magna : como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico , social y cultural del propio pueblo ... para lograr , el ideal constitucional reformamos nuestra ley de leyes , apegados a sus orígenes y fiel a sus lineamientos fundamentales ; para vigorizar la presencia del pueblo en las decisiones que le atañen , para que éste disponga de amplias opciones que le permitan valorar y decidir libremente.

Tengo la intención dentro de mis facultades y de acuerdo a las condiciones que se manifiesten en la realidad del país y los ideales del movimiento revolucionario mexicano , de proponer y realizar , en el curso del periodo constitucional para el que fui electo , las medidas y transformaciones necesarias para alcanzar una mayor y mejor vida política y el desarrollo de nuestro pueblo en la justicia ... la presente exposición de motivos desarrolla en primer término , el tema de la constitucionalización de los partidos políticos y hace referencia a la serie de prerrogativas que se les confiere para garantizar su función , calificada de interés público : en seguida trata lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados y explica el sistema electoral mixto que con denominante mayoritario incorpora el principio de la representación proporcional ; además alude a los mecanismos ideados para al integración del colegio electoral encargado de calificar la elección de los miembros de la Cámara de Diputados , el recurso de reclamación establecido para impugnar ante la Suprema Corte de Justicia las resoluciones del código electoral ; a continuación expone las reformas introducidas a la organización y funciones del congreso de la unión y el nuevo desarrollo que se confiere a la facultad de la Suprema Corte de Justicia , para investigar violaciones al voto

público y finalmente , se refiere a las nuevas formas concebidas para elevar nuestra vida democrática.

Objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las tendencias ideológicas existentes en el país ; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes.

Existe confianza de los mexicanos en los mexicanos : hay certidumbre jurídica y estado de derecho , porvenir cierto y honestidad en la intención. La consolidación de la reforma política que se inicia con este acto será responsabilidad de todos : de los gobernantes , de los partidos políticos , de las organizaciones e instituciones , de los ciudadanos , del pueblo : de todos hablaremos de contribuir a la tarea de hacer avanzar a la nación hacia formas superiores de democracia.(sic)⁴¹

Es así como mediante la llamada Reforma Política se reformaron y adicionaron los artículos 6 , 41 , 51 , 53 , 54 , 55 , 60 , 61 , 65 , 70 , 73 , 74 , 76 , 93 , 97 , y 115 de la constitución de los cuales no nos ocuparemos salvo de los artículos 65 , 73 y 74 por resultar de vital importancia para nuestro trabajo.

4.2 LA REFORMA AL ARTÍCULO 74 CONSTITUCIONAL

Una de las principales preocupaciones de los gobernantes desde que México se constituyó como Estado libre y soberano fue sin duda el tema de los gastos de la

⁴¹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 5 de octubre de 1977 pags 3 a 12

Federación no sólo en su recaudación , sino en su repartición y control de este , por tal motivo desde antes de nuestra vida independiente existían códigos que regulaban tales actividades. Al analizar nosotros las reformas a las que fue objeto nuestro artículo 74 , tratamos de establecer la manera tan inteligente como el jefe del ejecutivo instalo como facultad exclusiva de la cámara de diputados la revisión de la cuenta pública y ahora más , la forma tan "sutil" , como integra las partidas secretas al presupuesto de egresos además de como suprimió las facultades del congreso general para realizar tales actividades.

Por principio de cuentas es necesario establecer los antecedentes constitucionales con los que cuentan para que el congreso general fuera el titular de la facultad de revisar y en su caso aprobar la cuenta pública esto a través de las diferentes constituciones que han regido nuestro país.

Antes de entrar en vigencia la Constitución de 1824 , nuestros constituyentes elaboraron un Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822 :

"artículo 25 : El poder legislativo reside ahora en la junta nacional instituyente que lo ejercerá de conformidad con el reglamento el 2 de pasado noviembre ,cuyo tenor es el siguiente.

CUARTA BASE ORGÁNICA : Con toda la brevedad mayormente posible procederá a organizar el plan de hacienda pública , a fin de que se haga el caudal necesario para su ejecución con los gastos nacionales , y cubrir el considerable actual deficiente , poniéndose de acuerdo con el poder ejecutivo.

ejecución con los gastos nacionales , y cubrir el considerable actual deficiente , poniéndose de acuerdo con el poder ejecutivo.”⁴²

Pero para el 16 de mayo de 1823 se publica el Plan de la Constitución en las que se contemplaba que un cuerpo legislativo debía fijar los gastos de la administración pública , y un cuerpo ejecutivo debía decretar la inversión de los fondos nacionales según mandaba la ley , así como representar cada año al cuerpo legislativo , por medio de los secretarios respectivos , cuenta documentada de las rentas y gastos de la nación , esto es un claro antecedente del presupuesto de egresos así como de la Ley de Ingresos , ya que facultaba al legislativo para fijar los gastos de la administración y al ejecutivo el presentar sus cuentas al legislativo de los recursos que le entregaba la nación. Estas consideraciones fueron elevadas al carácter constitucional mediante el decreto del 31 de enero de 1824 que al respecto mencionaba :

“artículo 13 :Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos :
I a VII.

VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la nación , en vista de los presupuestos que le presentará el poder ejecutivo.

IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República ,determinar su inversión y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo.”⁴³

De lo anterior podemos desprender que se fija por primera vez en la Constitución que el único facultado para fijar los gastos de la nación y para establecer las contribuciones

⁴² MADRID HURTADO , Miguel de la DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO.MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES.TOMO VII. LII Legislatura Camara de Diputados del Congreso de la Unión.3a ed.México , 1985 pag 47

⁴³ Id

del congreso general , es decir , debían concurrir ambas cámaras para ejercitar estas facultades a pesar que ellas tenían las suyas exclusivas.

Mediante un decreto que llevaba el título de Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836 se establecía :

“artículo 14 : Las sesiones del congreso general se abrirán el 1 de enero y el primero de julio de cada año. Las del primer periodo se podrán cerrar el 31 de marzo , y las del segundo duraran hasta que concluyan los asuntos a que exclusivamente se dedican. El objeto exclusivo de dicho segundo periodo de sesiones será el examen de aprobación del presupuesto de año siguiente , y de la cuenta el ministerio de hacienda respectivo al año penúltimo”⁴⁴

Es evidente que para 1836 , el constituyente contaba con una idea clara y establecía las bases y las condiciones bajo las cuales se iba a dar la presentación del presupuesto , aquí ya se fijaban las fechas de apertura de sesiones , pero sobre todo , es importante señalar que en el segundo periodo de sesiones se iban a ventilar los asuntos referentes a la cuenta pública , ya que debían establecer la cuenta del presupuesto del año siguiente , es decir debían fijar el monto del presupuesto que iba a gastar el ejecutivo , en el año de ejercicio fiscal siguiente tal como se hace en la actualidad y por otra parte iba a fiscalizar la cuenta del año anterior que le entregaba el ministerio de hacienda y crédito público , lo que hoy sería el secretario de ésta dependencia. Lo anterior reviste de gran importancia , pues en 1936 , las funciones principales con respecto a la actividad presupuestal en el país eran exclusivas del congreso general , para este año el congreso

⁴⁴ ibid pág 48

tenia el poder económico absoluto pues fijaba el monto del presupuesto y fiscalizaba su empleo , situación que con el tiempo se volvió “facultad” del ejecutivo.

En el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana , fechada en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856 , la organización presupuestal se planteaba de la siguiente manera :

“artículo 64 : El congreso tiene facultad :

1 a 4

5. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle al ejecutivo , e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

artículo 74 : El segundo periodo de sesiones se destinará exclusivamente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente , a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente al ejecutivo.

artículo 75: El día penúltimo del primer periodo de sesiones , presentará el ejecutivo al congreso el proyecto del presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes que será nombrada en el mismo día , la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en el segunda sesión del segundo periodo.”⁴⁵

En éste proyecto observamos una innovación muy importante , ya que por primera vez se habla de una comisión integrada por representantes del congreso que examinará

⁴⁵ Ibid pág 57

todo lo relativo al presupuesto de la nación que sin duda es el antecedente primero de la contaduría mayor de hacienda cuya función principal es la de revisar la cuenta pública del año penúltimo de ejercicio fiscal. Del anterior proyecto , se tomaron las bases para redactar la Constitución política del 5 de febrero de 1857 , misma que cambia la redacción , más no así el espíritu.

“artículo 68 : El segundo periodo de sesiones se destinará , de toda preferencia , al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente ; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior , que presente el ejecutivo.

artículo 69 : El día penúltimo del primer periodo de sesiones , presentará el ejecutivo al congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día , la cual tendrá la obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos , en la segunda sesión del segundo periodo.

artículo 72 : El congreso tiene facultad :

I a VI

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el ejecutivo , e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.”⁴⁶

Con las anteriores bases la Constitución de 1917 fue redactada por Don Venustiano Carranza de la siguiente manera :

⁴⁶ MADRID HURTADO, Miguel de la .. ob cit págs 57 a 58

“artículo 65 : El congreso se reunirá en día 1 de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias , en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta Pública de año anterior , que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto , sino que se entenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá hacer 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 ;

II. Examinar , discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos ; y ...

artículo 73 : El congreso tiene facultad :

I a II.

III. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo , debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos , sino también la exactitud y justificación de tales partidas.”⁴⁷

Por lo anterior podemos decir que la necesidad de elaborar , revisar y aprobar el presupuesto tanto de ingresos como de egresos nació al mismo tiempo que el Estado mexicano , y que desde su conformación como una “ República representativa , democrática , y Federal” le ha confiado esa actividad por completo al congreso general , el cual dentro de sus facultades debía examinar , discutir y aprobar el presupuesto de egresos , así como de examinar que el presupuesto otorgado al ejecutivo estuviera debidamente justificado con exactitud en la cuenta pública que debía entregar a la

⁴⁷ Ibid pág 69

cámara de diputados para que ésta la revisará con exactitud y al haber discrepancias entre la cantidad gastada y las otorgadas ésta debía fincar responsabilidades a que hubiere lugar , es decir debía pedir cuenta clara y precisa a los secretarios de estado y si estas cuentas no coincidían , los diputados haciendo uso de las facultades que le concedía la Constitución podían imputar las responsabilidades a que se hicieran acreedores los secretarios con las consecuencias que conocemos. Por otro lado le concedían al congreso en su ámbito bicameral la facultad de examinar la cuenta anual y pedirle en su caso al ejecutivo la justificación de las partidas , esto significaba que la fiscalización del presupuesto estaba a cargo del congreso general lo que significaba un control absoluto por parte del legislativo en lo concerniente a la hacienda pública , ya que éste era el encargado de vigilar los gastos hechos por el Poder Ejecutivo además que podían pedirle y éste debía entregarle un informe claro y exacto del uso que le daba a las partidas otorgadas para el ejercicio de su actividad.

Una parte importante que hay que mencionar es que es instituida la figura de las partidas secretas que eran otorgadas por el congreso general , pero estas no formaban parte del presupuesto , es decir , eran partidas que le concedía al poder legislativo , pero que formaban parte del presupuesto en si , este era un "presupuesto" aparte del que le otorgaba a los secretarios de estado con el previo acuerdo del Presidente de la República , estas partidas "extras" contaban con la peculiaridad de ser secretas , no por su objeto , pues éste debía ser detallado con exactitud para su aprobación . lo secreto consistía en su monto , ya que sólo iba a conocerlo , el presidente , el congreso general y el secretario de estado. Una característica de estas partidas en su génesis era el de que eran discutidas y analizadas con precisión , es decir , no eran aprobadas en conjunto , en las sesiones ordinarias se discutían a conciencia cada partida presupuestal y aún más lo eran las partidas secretas , precisamente para evitar el abuso ó la simulación por parte de los secretarios.

La razón por la que el presupuesto se discutía en las sesiones ordinarias cuando el congreso se encontraba reunido es simple , el constituyente de 1917 pretendía que la fiscalización de la cuenta pública , se hiciera de manera democrática y sobre todo enterando en todo momento al soberano de que era del presupuesto tanto de ingresos como de egresos , por eso es que en nuestra concepción la reforma política antes analizada fue un pretexto perfecto para que el ejecutivo arrebatara esta facultad fiscalizadora al congreso y así dar paso a una serie de violaciones a los derechos del ciudadano al no enterarlo con exactitud y sobre todo al no justificar si el ingreso , pero no el egreso de los recursos económicos provenientes de la recaudación fiscal de la Federación . lo anterior lo reforzamos con la idea de la reforma que sufre el artículo 74 constitucional que expondremos de la siguiente manera.

Anotamos oportunamente que la reforma política de 1977 , fue una reforma eminentemente electoral , pues su principal objetivo fue de integrar a las minorías a la participación política , así como de idear una mejor cultura de práctica electoral donde se le asegurará al ciudadano el respeto a su derecho libre a sufragar , sin las restricciones o imposiciones de ninguna clase , así como también de integrar una nueva organización al congreso , pero en medio de las reformas y adiciones consecuencia de esta reforma , se incluyen las reformas referentes a las facultades del congreso de la unión así como las reformas en materia presupuestal , pues reforma por completo los artículos 65 y 74 , así como deroga fracciones del artículo 73 que expondremos en su oportunidad.

Por orden de ideas , al proponer las reformas a los citados artículos el entonces presidente plantea en la exposición de motivos que : "Es necesario contemplar y revisar algunas cuestiones relativas a las atribuciones de los poderes de la unión ...con la finalidad de organizar mejor las atribuciones y funciones del Congreso Federal y de las

Cámaras que lo integran...⁴⁸. Las cuestiones a las que hace alusión el presidente son las relativas al Presupuesto anual de Egresos de la Federación y del Distrito Federal así como de la cuenta pública.

Como principio propone la reforma del artículo 65 constitucional como sigue :

“artículo 65 : El congreso se reunirá a partir del día 1 de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará del estudio , discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de las resoluciones de los demás asuntos que le corresponden conforme a esta Constitución.”

Para justificar tal reforma que traía como consecuencia el hecho de anular una facultad del congreso general , el jefe del ejecutivo alude a la cuestión de que si a ambas cámaras les corresponde la revisión de la cuenta pública y únicamente la votación del presupuesto a la de diputados era necesario unificar funciones , pero no las unifica en el sentido de atribuirle al congreso la labor presupuestaria , sino que la traslada a la cámara de diputados descalificando a la de senadores aluyendo el hecho de que ésta por las tareas propias en ejercicio de sus facultades exclusivas , le resultaría difícil la facultad de conocer de las tareas presupuestarias y aún más , la declara imposibilitada para crear un organismo equivalente a la contaduría mayor de hacienda , para poder llevar a cabo esta labor , además de considerar que dicha cámara no tiene la capacidad necesaria para llevar a cabo junto con la de diputados las dos tareas simultáneamente , y para evitar confusiones en relación con las facultades del congreso suprime la fracción XXVIII del artículo 73 que le otorgaba amplias facultades para examinar la cuenta que anualmente presenta el ejecutivo exigiendo a éste la

⁴⁸ DIARIO OFICIAL ob cit pàg 7

justificación exacta de dicha cuenta , pero una vez reformado el artículo 65 , no era lógico conservar esta fracción.

La anterior reforma no era del agrado de los senadores , así que en un acto propio de "consuelo" que de democracia , el ejecutivo propone que sea la cámara de senadores la encargada de analizar la política exterior con los datos que le presente el ejecutivo , facultad que antes era compartida con la de diputados , pero era preciso el "equilibrar" , las funciones y facultades de ambas. Lo curioso es que de igual manera descalifica a la de diputados para llevar a cabo dicha actividad aluyendo los mismos criterios que utilizará para descalificar a la de senadores con respecto al presupuesto.

Es así como la fracción IV del artículo 74 se establece las finalidades de la revisión de la cuenta pública , que aparecen referidas fundamentalmente al conocimiento de los resultados de la gestión financiera .a comprobar si se ha cumplido contenidos en los programas. También quedan incluidas por primera vez en el presupuesto de egresos las partidas secretas , con esto , dichas partidas iban a formar parte del presupuesto y con esto serian analizadas en conjunto con la demás partidas , y es aquí donde el secreto se invierte y ahora lo secreto será el objeto y destino de dichas partidas , ya que el monto deberá ser incluido en el proyecto que elabore el ejecutivo. Es así como a partir de la reforma política realizada por el Lic. José López Portillo siempre apoyado por Jesús Reyes Héroles , las cuestiones relacionadas con el presupuesto y la cuenta pública se alojan en el artículo 74 , dejando como anotábamos anteriormente el artículo 65 exclusivamente para el calendario de sesiones ordinarias del congreso. Sin embargo , el Lic. Portillo como lo hemos visto no hace aprobar sólo un cambio de lugar en la Constitución , sino que altera el texto.

Los proyectos de la Ley de Ingreso y presupuesto de egresos , deberán presentarse a la cámara a más tardar el día 10 de junio y se podrá ampliar dicho plazo cuando lo

justifique ampliamente el ejecutivo a través del secretario de despacho. Además , las cuestiones relativas a los egresos sufren cambios ya que asume un lenguaje más acorde a los tiempos y en el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 nos habla de cuestiones nuevas.

“artículo 74:...

I a IV

...

...

...

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 en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.”

Así que ya no sólo hay partidas , sino programas , con lo que cambia evidentemente el texto constitucional , además introduce el concepto de “gestión financiera” y el de “objetivos” , con el propósito de elevar la capacidad fiscalizadora de la cámara. Por otra parte en el quinto párrafo le da a la contaduría mayor la facultad de determinar responsabilidades de acuerdo a al ley. El propósito de ésta reforma fue de darle mayor fuerza a la contaduría , la cual bajo esta perspectiva era un especie de oficialía de partes en la que se depositaba la cuenta pública para que fuera consultada por los legisladores y revisada lo más superficialmente posible.

Si los otros párrafos de éste artículo fueron reformados es preciso resaltar que el párrafo de las partidas secretas quedo íntegro ya que sus reformadores no creyeron necesario eliminar la posibilidad de que el presupuesto declarara “secretas” algunas partidas. Sin embargo , eso no implicaba que estas quedarían exoneradas de la regla

general entre "las cantidades gastadas y las partidas respectivas" y de la "exactitud ó justificación de los gastos hechos".

Aunque el Lic. José López Portillo con su reforma política perseguía un aumento en el apoyo por parte del congreso , pues a través de sus fórmulas para la elección y la asignación de cédulas en tanto surgían y se afianzaban nuevas fuerzas políticas le iba a pertenecer a sus compañeros de partido y al darle mayores facultades a la cámara de diputados con respecto al presupuesto éste iba a poder contar con mayor poder económico , pues a través de la mayoría en la cámara , sus proyectos de presupuesto no sólo iba a ser aprobados con mayor rapidez , sino que ya no sería tema de debate tan enconado como antes , sino ahora su aprobación iba a ser rápida y sin discusiones. Ahora sólo correspondía a la cámara de diputados la función fiscalizadora que podía controlar mejor el ejecutivo sin el apercibimiento constante de lidiar con el senado de igual manera ya que éste estaría ocupado de analizar la política exterior.

Por otra parte las partidas secretas representaban una oportunidad magnífica de adquirir poder económico a través del presupuesto de egresos , pues estas estarían protegidas precisamente bajo el secreto para así poder sustraerse de la regla que ordena a las secretarías y al ejecutivo de dar cuenta exacta y justificada del uso de las partidas que le fueron otorgadas , así que la reforma política y las reformas constitucionales significaron un avance muy importante en el poder contenido ahora en las manos del jefe del ejecutivo.

4.3 LAS PARTIDAS SECRETAS

Hemos dedicado un capítulo completo al análisis exhaustivo de las partidas secretas , pero en él , tuvimos a bien dejar algunos datos inconclusos ya que era menester conocer

algunas cuestiones previas con la finalidad de incluir en éste punto todas las ideas finales a fin de preparar a nuestro lector para el planteamiento final, motivo de éste trabajo.

Anteriormente hablábamos del monto y uso de las partidas secretas a través de las gestiones de nuestros mandatarios, pero justo el análisis terminaba con Gustavo Díaz Ordaz, y es preciso que volvamos a retomarlos a partir del sexenio de Luis Echeverría antecesor del reformador López Portillo.

El sexenio de Luis Echeverría al igual que el de sus antecesores se identifico con algo y éste lo hizo a través de la expansión del gasto público que llevo a cabo a cabo mediante el empleo del ramo 23, que entonces era el 24, para su gestión lo convirtió en el presupuesto gubernamental superior a cualquier otro ramo administrativo, y, mayor, incluso que la deuda pública. Algunos datos extraoficiales manejados por la Prensa Nacional afirmaban que toda clase de subsidios, trasferencias, ayudas y dádivas se operaban desde las "erogaciones adicionales". El gasto político llegó entonces a niveles nunca antes vistos, claro esto superando inclusive a las dejadas por el movimiento estudiantil de 1968.

Es realmente una de esas "casualidades" de la vida, que por ese periodo llegue López Portillo a la secretaria de hacienda y prepare una reforma presupuestal. Los cambios introducidos no le reintegran a la cámara de diputados las facultades formalmente arrebatadas, tan sólo buscan reorganizar la contabilidad gubernamental, cancelar los asientos contables duplicados y mejorar la información sobre el gasto público. Es así como López Portillo anuncia bajo las ordenes de Echeverría la canalización de casi el 4 % del gasto gubernamental en "erogaciones especiales", cuyo objetivo no era explicado en el proyecto de presupuestos, así el ramo 23 de

“erogaciones adicionales” alcanzó en 1975 una cuarta parte de los recursos asignados a los tres poderes de la unión.⁴⁹

Pero además como Portillo era el secretario de hacienda , extiende hasta el sector paraestatal la “facultad” presidencial para usar libremente los ingresos no previstos ya que éste podía usar los remanentes que tenían los organismos descentralizados , lo que significaba que los ingresos no previstos del sector paraestatal ya no se utilizarían en el crecimiento y desarrollo de los organismos y empresas públicas , sino que irían a satisfacer los gastos del jefe del ejecutivo.

Como apuntábamos en su oportunidad para 1973 ya se hablaba de programas en lo que pronto sería una nueva forma de preparar los presupuestos y organizar el gasto público pro el ramo 23 , aquel que por su propia naturaleza “secreta” , no podía formar parte de lo que se denominaría “gasto programable” , seguía siendo el presupuesto más grande , pues tenía una cuarta parte de las erogaciones gubernamentales. Así , casi la mitad del presupuesto no se encontraba sujeto a programación y , por si fuera poco , el artículo 4 de la Ley de Presupuesto , Contabilidad y Gasto Público expedido por López Portillo como presidente , eximia de la obligación de realizar presupuestos , cuyas cifras deberían estar fundadas en costos , a las entidades que no contaban con “ posibilidades técnicas”.

La reforma de 1977 propuesta por López Portillo reorganiza las prescripciones sobre el presupuesto y la cuenta pública y como anotábamos lo único que no sufrió cambio fue la partida secreta , aunque debido al incremento de diputados procedentes de otros sectores políticos para 1980 el ramo 23 se había reducido al 11 % del presupuesto

⁴⁹ GÓMEZ, Pablo ... ob cit págs 132 a 133

gubernamental , sin embargo el de la deuda pública en el cual el ejecutivo podía disponer seguía incrementándose y como es de todos conocido años más tarde rebasaría la mitad del gasto total del gobierno.

En 1982 último año de gobierno de López Portillo , dentro de las "erogaciones extraordinarias" , los " gastos contingentes" que eran las partidas secretas , alcanzaron el 10 % de la cantidad ejercida directamente desde el ramo 23 del presupuesto , lo que en aquel año significaba 19 millones de dólares. Por lo anterior afirmamos una vez más que la llamada reforma política sólo beneficio a la política y no al soberano , mientras que las ganancias económicas fueron a parar a los bolsillos de nuestros gobernantes y no de los gobernados.

El gasto gubernamental durante la campaña de Miguel de la Madrid en 1982 fue , aparentemente más alto de cuando la hizo José López , quizás porque De la Madrid se enfrentó a varios candidatos. Pero durante su gobierno suceden cosas extraordinarias , pues en su sexenio se le dio mayor presupuesto a las partidas secretas y de estos no entregaron cuentas precisas a la cámara de diputados. Es así como De la Madrid como presidente y Carlos Salinas como secretario de programación y presupuesto desatienden las disposiciones constitucionales básicas referentes a la hacienda pública y deciden en 1984 introducir en el proyecto de decreto de Ley de egresos de 1985 la naturaleza secreta en uno de los conceptos del ramo 23 y el concepto 8100 . fue señalado como secreto a partir de ese año , aunque éste existía en el presupuesto desde 1981 . todavía en la presidencia de López Portillo y cuando De la Madrid era el secretario de programación y presupuesto , para ese año éste concepto fue dotado con 5 millones de pesos , pero para 1985 alcanzó los 16 millones y medio.

Lo que queremos subrayar con todo esto es la distorsión que ha sufrido no sólo el empleo de las partidas secretas , sino la manipulación de la que es objeto cada año el presupuesto de egresos.

Uno de los momentos más importantes dentro de la presentación del proyecto de presupuesto de egresos en la época actual se da cuando Miguel de la Madrid y Carlos Salinas convertían los gastos contingentes en secretos y no es anunciada claramente como partida secreta. El proyecto de presupuestos llegó a la cámara de diputados , como cualquier otro , sin que se le dijera a los diputados que , al aprobarse , se estaría designando como secreta una parte del ramo 23 , ya que el artículo 13 del proyecto , sólo mencionaba la fracción IV del artículo 74 constitucional , pero nunca las palabras "partidas secretas " que están inscritas en la Constitución los cual es ilegal , ya que la introducción de las partidas secretas se hizo en secreto al grado que nadie se dio cuenta que estaban aprobando algo secreto.

A continuación pasaremos a exponer los cuadros presupuestales extraídos del Texto del Lic. Pablo Gómez , lo cuales nos muestran de manera clara las cifras erogadas en el ramo 23 a partir de 1982 y concretamente las referentes a las partidas secretas a partir de 1992.

**RAMO 23 . PRESUPUESTO AUTORIZADO Y GASTO
EJERCIDO A TRAVÉS DEL RAMO**

AÑO	AUTORIZADO POR CÁMARA DIPUTADOS	EJERCIDO LA DIRECTO DE DESDE RAMO	DÓLARES AL CAMBIO EL PROMEDIO DEL AÑO
1980	92 611 100	52 385 023	2 284 562 712
1981	173 360 100	90 475 510	695 895 016
1982	143 950 132	48 228 837	538 088 106
1983	551 367 000	226 453 052	1 506 573 428
1984	634 233 100	61 363 297	331 210 109
1985	681 740 800	257 945 626	882 189 863
1986	1 153 834 400	128 523 500	201 564 386
1987	4 462 637 500	284 363 200	202 535 006
1988	12 553 866 000	1 248 612 200	545 245 502
1989	6 954 251 200	2 587 218 000	1 043 233 064
1990	9 354 340 000	2 761 686 000	975 860 777
1991	15 935 409 000	6 328 516 000	2 102 497 009
1992	17 879 811 000	4 972 932 000	1 609 363 106
1993	25 813 514 000	5 657 649 000	1 796 079 047
1994	29 765 229 000	8 099 406 000	2 417 733 134

PARTIDAS SECRETAS

AÑO	AUTORIZADO	EJERCIDO	DÓLARES
1982	5 000	5 030 522	56 125 426
1983	5 000 000	7 111 171	47 310 032
1984	10 381 500	10 095 301	54 489 669
1985	17 000 000	16 595 316	52 896 809
1986	32 114 500	31 837 100	49 930 367
1987	80 000 000	79 449 600	56 587 228
1988	165 000 000	208 349 900	90 933 250
1989	231 440 000	254 098 500	102 415 298
1990	318 200 000	317 703 800	111 980 698
1991	409 596 000	399 595 000	132 539 611
1992	799 596 000	399 591 000	129 199 147
1993	1 160 000 000	600 000 000	190 476 190
1994	630 000 000	630 000 000	188 059 701

4.4 LA ILEGITIMIDAD DE LAS PARTIDAS SECRETAS

La principal razón de nuestra investigación fue la de establecer la ilegalidad de las partidas secretas y ha llegado el momento de exponer nuestra hipótesis con respecto a esto. A través de los diferentes capítulos hemos tratado de establecer los diferentes elementos de estas partidas desde la organización del Poder Legislativo, las facultades de la Cámara de Diputados hasta llegar a las partidas secretas de como son concebidas por su creador constitucionalmente hablando hasta su inclusión en el presupuesto de egresos y de la manera de como el ejecutivo hace de ella y aún todavía hemos presentado el cuadro de cantidades de estas partidas, y en honor a la verdad a simple vista al analizar todo lo intrincado del asunto podemos pensar que éstas partidas no son del todo controvertidas ya que constan en nuestra ley fundamental y están delimitadas en la ley aplicable, pero insistimos en tratar de exponer nuestras razones para considerarlas ilegítimas.

Primeramente vamos a establecer la supremacía constitucional en nuestro sistema jurídico, éste está apegado a la pirámide de Hans Kelsen quien nos manifiesta que en la pirámide lo primordial y fuente de cualquier ordenamiento jurídico es la Constitución y por tanto toda ley debe emanar de ella y nunca alguna de éstas será mayor que aquella, luego entonces en últimos lugares coloca a los decretos y aún más a los reglamentos. Esta clasificación jerárquica de las normas jurídicas es muy importante, ya que facilita la resolución de problemas relativos a disposiciones contradictorias que puedan estar contenidas en normas de distintas jerarquías y en cuyo caso debe preponderar la de mayor rango. Expuesto lo anterior retomaremos la idea del sistema de cooperación entre los poderes de la unión, esto con el propósito de establecer que no existe algún acuerdo expreso en el cual el poder legislativo le delegue facultades al ejecutivo.

Sucede en muchas ocasiones que los poderes tienen la libertad de delegar facultades propias de su encargo a otro poder esto como resultado del citado sistema de cooperación pero estas delegaciones deben recaer en algún decreto que sancionará como tal el Poder Legislativo y mandará a publicar en el Diario Oficial dando a conocer su contenido al soberano ya que como titular de la soberanía debe conocer los asuntos relacionados con la organización política , social y económica del Estado , por tanto en caso de una delegación de funciones debería de haber un decreto que la avale en el caso concreto de las partidas secretas este no existe.

Hablamos en capítulos anteriores que la presentación de las partidas en el presupuesto se hace mediante el ramo 23 dentro del ramo 7300 y éste en su texto presentado ante los diputados se redacta otorgándole al "titular del Ejecutivo Federal" , la facultad para otorgar las partidas secretas y esto nos haría pensar que si bien la Constitución es clara en su texto podría haber un decreto del Ejecutivo que es una decisión que se expresa en un acto puro y simple que debe concurrir como ya lo anotábamos , de dos formalidades primero debe contener el referéndum del secretario o jefe de departamento administrativo del ramo al que se refiere en éste caso si existiere dicho decreto debería de contener la firma del Presidente de la Cámara de Diputados pues sería un acuerdo entre el titular del Ejecutivo con el Legislativo : segunda condición que debería existir es que se publicará en el Diario Oficial y de esta manera poder hacerlo del conocimiento del soberano lo cual en toda nuestra investigación no pudimos comprobar , pues por más labor de investigación que realizamos en ningún momento encontramos algún decreto que justificará la delegación de facultades en favor del Ejecutivo para que éste otorgase las partidas secretas fundado en un precepto constitucional que le reserva ésta facultad a la cámara de diputados , aunque es posible que dicho acuerdo existiera el problema es que no se encuentra en los archivos de la Cámara de Diputados ni tampoco se encuentra en los archivos de las publicaciones del

Diario Oficial y se convierte en una inclusión ilegal al presupuesto de egresos y no sólo ilegal sino hasta inconstitucional pues esta yendo contra la ley fundamental y si por otro lado el citado decreto existe en los archivos de la presidencia caeríamos en otra ilegalidad pues estos archivos que se supone deberían encontrarse en las oficinas de gobierno en la realidad se encuentran como parte del archivo personal del jefe del ejecutivo y por tanto están en la casa presidencial donde ninguno de los representantes del pueblo tiene ni tendrá acceso.

El problema de los archivos se ha manifestado desde siempre pues el único presidente que conservó los archivos en su lugar o sea, en las oficinas del jefe del ejecutivo fue el General Lázaro Cárdenas pero no se ha observado otro despliegue de honestidad y respeto por la ley desde que su periodo presidencial terminó así que el decreto en cuestión al menos de un modo accesible no existe.

Por tanto si el decreto al que hacemos referencia no existe, la pregunta es ¿por qué el ejecutivo se autofaculta para otorgar las partidas secretas?, quizás esta pregunta tenga como respuesta del exagerado presidencialismo y la falta de interés por parte de los miembros de la cámara de diputados por analizar cada documento que les es entregado ya que en su afán de agradar al ejecutivo no sólo no analizan sino que aprueban con una facilidad que se antoja enfermiza y muy peligrosa para el soberano siendo que ellos son los encargados de velar por sus intereses.

En nuestro sistema jurídico existe una figura muy socorrida y al parecer es algo así como “la fórmula mágica” para hacerle frente a los reclamos de cualquiera por los excesos de una autoridad esta figura la conocemos como facultad discrecional. Esta facultad discrecional tal como nos dice el Lic. Acosta Romero no es otra cosa que: “la facultad que tienen los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención

y, si deciden actuar, qué limite le darán a su actuación, y cual será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le da al órgano de la administración pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad o razones determinadas, que puede apreciar esencialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley.⁵⁰ Atendiendo la definición dada por el Lic. Acosta Romero nos encontramos que esta facultad discrecional la debe otorgar la ley y en el caso del presidente la misma constitución se la otorga pero las delimita perfectamente bien además en caso de que estas no se encuentren delimitadas las facultades discrecionales referentes a otro poder significaban un acuerdo expreso de estas y no sólo aludiendo las facultades discrecionales además estas se refieren a si actúa o no en determinado asunto más no si se apropia de ciertas facultades que la ley fundamental le otorga a otro poder así tenemos que no puede usar esta facultad para apropiarse de otras que no le corresponden y si por alguna razón tuviera que hacerlo se hará la consulta correspondiente con la anuencia de los Poderes de la unión en su conjunto y con la aprobación del soberano porque de lo contrario esta es totalmente ilegal e inconstitucional.

Si dejamos a un lado el tema de la inclusión de las partidas en el presupuesto pasaremos a la justificación de estas en él mismo. La ley federal evidentemente es superior a un decreto o reglamento y por tanto en caso de haber justificación para la facultad del ejecutivo éste estaría obligado para rendir cuenta de las partidas tal como lo manda la Ley de Presupuesto a todas las erogaciones otorgadas a las diferentes entidades pues en la misma se encuentra establecido que cada una de éstas elaborara su proyectos en base a programas y objetivos fijados para el ejercicio fiscal correspondiente y en ningún momento dice que otorgará una dispensa a cierto ramo o

⁵⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel ...ob cit pág 1002

concepto del presupuesto , esto lógicamente puede ser rebatido con la siguiente explicación. Las partidas secretas por su propia naturaleza no tienen que ser justificadas pues en ninguna ley o precepto manda lo contrario , pero también es cierto que en ninguna ley o precepto la exime de tal requisito. Por el momento no nos ocuparemos demasiado en este sentido pues nuestra intención es establecer la ilegalidad de estas partidas no su inconstitucionalidad o ilegalidad.

Nuestra ilegitimidad parte de la idea que esta es algo que no esta conforme a las leyes ni tampoco se ajusta a la razón ni a la equidad que carece de verdad en sus aspectos. La idea de ilegitimidad recae en que estas partidas tal como lo hemos visto no son otorgadas de acuerdo a su naturaleza es decir , no están ajustadas en beneficio del sector para que fueron creadas ya que en la Constitución de 1917 las consagraron para los secretarios de Estado y los posibles gastos extraordinario que pudieran realizar en ejercicio de su encargo ,pero con el tiempo ha sido deformados hasta situarse al servicio del jefe del ejecutivo y además de esta "ayuda" exclusiva de él ahora mismo acabamos de establecer que es él mismo quien la va a otorgar con lo que lesiona no sólo el sistema político y juridico del Estado sino que viola claramente la soberanía nacional pues toca al soberano la decisión de los asuntos económicos.

La anterior consideración la hacemos al analizar que el concepto de soberanía la define como el poder decisorio en última instancia , que decide y ejecuta sus determinaciones , por tanto las partidas son lesiones de esta soberanía y lo es también la actitud que toma el ejecutivo ante ellas pues el propio congreso nos manifiesta que ninguna Constitución ni precepto puede existir si sólo cuenta con el apoyo de unos pocos o si su concepción es injusta pues entonces se pierde su espíritu y se lesiona al pueblo que es el único que tiene el poder de soberanía y con lo que hemos analizado la inclusión de las partidas secretas en el artículo 74 desde la reforma de 1977 fue una

decisión de unos pocos puyes como anotabamos la reforma que era en su objetivo politica se convierte en económica y no es aprobada por el soberano pues fue sólo la decisión de unos la que aprobó dicha reforma siendo ilegítima su aprobación .

Por tanto toda actividad que externe el Estado va a tener como fuente directa e inmediata la decisión del pueblo , porque “todo poder público dimana del pueblo” , cuyo ejercicio debe traer como efecto el beneficio para quienes lo demandan y la salvaguardan de sus intereses. Esto no ocurrió en 1977 pero lo peor no fue eso sino que al pueblo le corresponde ejercer su soberanía a través de modificar y alterar . en su caso , la estructura de los órganos públicos que componen al gobierno y por añadidura la política económica que en éste caso se refiere al otorgamiento de estas partidas secretas que como hemos expuesto lo secreto no esta en su monto sino en su empleo y nosotros nos atrevemos a afirmar que en algún lugar deben existir constancias , notas , recibos , facturas o algún indicio de gastos millonarios y secretos que se han hecho durante años bajo el rubro de “partida secreta”. Es aqui donde lo secreto se convierte en oculto por conveniencia de carácter político dando como resultado un camino de “legalidad” paralela a la ley fundamental . es decir , un código no escrito de carácter interno de la burocracia estatal , el cual no era enteramente nuevo como hemos analizado , pero asumió una cierta relación de congruencia con la Constitución a través del establecimiento del presidente como líder único.

Este presidente ha tenido tantas facultades legales y de facto por encima del soberano quien es el verdadero representante de la nación , ya que el presidente no tiene control discrecional y efectivo ya no digamos en la política sino y sobres todo en el gasto público.

Hablamos en algún momento del presidencialismo existente en México pero creemos que éste poder del presidente no se entiende sin su capacidad de usar discrecionalmente una gran parte de los recursos del erario , ya que la disposición de fondos fiscales a través de las partidas secretas es uno de los mayores signos de poder y este se sustenta en un sistema de distribución de funciones legales y virtuales. El poder del presidente del país va mucho más allá de la ley , y como hemos demostrado , en contra de la ley. Es inmensa esa capacidad de acción política , de sometimiento del Congreso , los gobernadores y demás miembros del poder público. En México , el control del gasto público lo realiza enteramente el poder Ejecutivo , mientras que la fiscalización externa la hace la Cámara de Diputados pero no es real esta fiscalización pues nadie en muchos años se ha dado a la tarea de investigar las partidas secretas y aún más de fiscalizarlas y hacer comparecer a los responsables para que justifiquen tales erogaciones que deberían ser analizadas junto con todo el ramo 23 que significa una verdadero cuerno de la abundancia para el jefe del ejecutivo y demás personal que coadyuva a este en la presentación del presupuesto de egresos.

Quizás el argumento esgrimido por el ejecutivo para la inclusión de las partidas en el presupuesto , para su fijación y empleo así como para su eterno silencio sea la de que el soberano lo faculta para manejar la política como mejor le convenga a éste pero se olvida que el pueblo puede optar por cambiar , relativamente , la estructura económica que se inserta en la Constitución , modificando los principios fundamentales en esta materia adoptando nuevas formas o patrones que organicen , planifiquen , institucionalicen , estructuren y normen la actividad económica del país. Este derecho discrecional y ad libitum del pueblo , no puede ser transferido o cedido , ya que toca a él la exclusividad de su ejercicio.

Por tanto todo cambio hecho en la Constitución sea de la naturaleza que sea debe ser propiciado por el pueblo en ejercicio del artículo 39 y si no es así se viola el principio de soberanía creando así una ilegitimidad en cuanto al precepto o la medida se refieren por lo que nuestras partidas son consideradas en nuestro criterio como ilegítimas pues su inclusión en el presupuesto fue sin tomarle aprobación al soberano y lo es aún más al establecer el monto pero nunca el objetivo de los "gastos contingentes" que salen de las manos de cada uno de los miembros del soberano quien es el encargado de proveer al Estado de recursos y es precisamente él quien nunca se entera de donde son empleados sus recursos ya que las actividades realizadas por la administración pública poseen cada una un ramo específico la única que carece de éste es la partida secreta que casualmente cada año se incrementa y que siempre se ocupa pero nunca se da cuenta al soberano de su destino final.

Pasaremos ahora a la parte relativa a las conclusiones donde ampliaremos nuestra explicación de la ilegitimidad de estas partidas.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El congreso general es un organismo importante que representa al Poder Legislativo , mismo que funciona a través de dos cámaras una de Senadores y otra de Diputados que es la representación del pueblo y principal guardián de la soberanía nacional. Este congreso tendrá las facultades propias de su encargo que serán principalmente las de creación legislativa en todos los aspectos de la vida política , económica y social del país además de las otras que le confiere expresamente nuestra Constitución en el artículo 73 , dicho artículo enumera en sus XXX fracciones las facultades que van desde la creación legislativa hasta aquellas actividades administrativas , electorales , fiscalizadoras , jurisdiccionales , educativas , y demás contenidas en el citado artículo.

SEGUNDA: De las facultades reservadas al congreso general se pueden desprender algunas que son también de exclusividad de alguna de las cámaras. La de Senadores contará entre sus actividades las de participar junto con el Ejecutivo en la planeación y análisis de la política exterior por su propia naturaleza tendrá la característica de análisis de las cuestiones que tengan a su cargo , ya que al tener como miembros a los representantes de los Estado miembros las decisiones se tomarán con la participación de la federación en su conjunto.

TERCERA : La cámara de diputados por su parte cuenta con los representantes del soberano los cuales son elegidos directamente por el pueblo y que tienen como encargo vigilar el respeto de la soberanía , por tanto sus miembros tendrán la obligación de vigilar que la política del ejecutivo no afecte los intereses de la mayoría por tal motivo tienen como característica la función hacendaria . es decir , en ésta cámara se ventilarán todos los asuntos relacionados con la economía del país.

Entre sus facultades se encuentra las electorales , las administrativas , las jurisdiccionales y las fiscalizadoras.

CUARTA : De las facultades fiscalizadoras nuestra cámara cuenta con la aprobación del proyecto de egresos de la federación así como de la revisión de la cuenta pública.

La revisión de la cuenta pública la realizará a través de la Contaduría Mayor de Hacienda que es un órgano de la propia cámara que se encarga de vigilar las erogaciones hechas durante el ejercicio del año fiscal y con esto tener pleno conocimiento de los recursos que se le otorga año con año a las entidades y en caso de haber discrepancia entre el presupuesto otorgado y el gastado serán los encargados de formular una denuncia a fin de establecer responsabilidades de entre los servidores públicos.

QUINTA : El presupuesto de egresos se divide para su control en ramos , mismos que albergan a las diferentes actividades del Estado.

En cada ramo se encuentran definidos los conceptos a que pertenecen a fin de definir los diferentes programas de las entidades que los solicitan y dentro de nuestro ramo 23 existe el concepto 7300 mismo que se refiere a las partidas referidas en el artículo 74 fracción IV párrafo tercero de nuestra Constitución. Para cada ramo la ley correspondiente manda que se especifique el programa y las metas a que debe cubrir sin embargo con nuestro concepto 7300 no sucede.

SEXTA : La reforma política de 1977 tenía como objetivo principal una mayor participación de los partidos políticos de oposición a fin de brindar de alguna manera un equilibrio entre los sectores políticos del país , pero tan reforma no sólo trajo consigo eso sino que en un principio las partidas secretas eran otorgadas por el congreso en conjunto y el presupuesto de egresos era de igual manera revisado en su conjunto lo que trían como consecuencia un mayor control presupuestal por parte del

legislativo pero a partir de ella le fue relevada esta importante facultad pues ahora correspondería ésta a la cámara de diputados en su exclusividad.

La reforma al artículo 74 fue de igual importancia porque significaba que la cámara tenía todo el control presupuestal no sólo en su aprobación y ajuste sino en su revisión misma que fue acortada sin una explicación coherente por parte del ejecutivo es así , como no tendría el tiempo suficiente para una revisión a fondo y por tanto apegada a la legalidad.

SÉPTIMA : Entre los criterios que esgrimimos a partir de nuestro supuesto hemos considerado a las partidas como ilegales en algunos aspectos. Existen violaciones abiertas de la ley en ella , y como hemos visto lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Presupuesto ,Contabilidad y Gasto Público Federal no se cumple ya que nuestras partidas no están sujetas a programa alguno que señale objetivos y metas , tal como se señalo en el tomo correspondiente ya que en su presentación no se señalaban los supuestos anteriores lo cual las convierte en ilegales y si atendemos a su carácter secretos sería lógico pensar que si bien se hace mención de la cantidad de estos “Programa de gastos contingentes” contenidos en el ramo 23 y concepto 7300 sería legal que se hiciera de igual manera mención de los programas y objetivos de éste , pero lamentablemente no sólo en este ramo se omite la observancia del artículo 16 ya que de igual manera el ramo 26 que es de “superación a la pobreza” lo omite.

OCTAVA : La inconstitucionalidad de estas partidas la apoyamos en la idea que la ley de presupuestos contiene aspectos inconstitucionales , pues concede al ejecutivo facultades que la Constitución le confiere exclusivamente al Legislativo.

La facultad de aprobar los gastos corresponde a la cámara de diputados , pero la ley le atribuye al presidente el derecho de modificar substancialmente las autorizaciones presupuestales y con ello existen dos legisladores : la cámara que aprueba el decreto y el presidente que lo modifica tanto como desea. Pero la Constitución señala que se deposita el poder legislativo en un congreso , precepto que viene del surgimiento

mismo de la idea de la soberanía popular y carácter representativo del estado pero el uso discrecional de las facultades del presidente carecen de bases constitucionales pues dichas facultades no son otorgadas por ella lo que las convierte en violaciones a la ley fundamental realizadas de la manera más impune bajo el argumento de las facultades discrecionales.

NOVENA : Nuestra tesis principal fue la de la ilegitimidad de las partidas secretas misma que apoyamos en la lesión que sufre el soberano cuando la cámara que se supone es fiel guardián de él aprueba estas sin discusión ya que a través de los años los presidentes han considerado conveniente contar con éstas , no solamente para canalizar subsidios , sino especialmente para contar con una cobertura que les permita tomar decisiones de gasto por encima del sistema jurídico constitucional del país y , de una manera legal pero ilegítima , redistribuir los fondos en donde mejor convenga a sus intereses.

La lesión al soberano consiste de acuerdo a nuestro punto de vista en que a él corresponde el derecho discrecional de modificar la estructura económica que se inserta en la Constitución , modificando los principios fundamentales en ésta materia lo cual en la reforma de 1977 no sucedió .Este derecho ad - libitum del pueblo , no puede ser transferido o cedido , ya que a él toca la exclusividad de su ejercicio por tanto si esta se cambia sin contar con su autorización o consulta se convierte en legal y constitucional pero de cierto ilegítimo

DÉCIMA : Nuestro trabajo lejos de ser crítico intenta ser propositivo en el sentido de crear una mejor política fiscalizadora con la concurrencia de los poderes de la unión.En México , el control del gasto público lo realiza enteramente el poder Ejecutivo , mientras que la fiscalización externa no la lleva a cabo nadie.Estas dos situaciones son por completo anómalas , contrarian la Constitución y forman parte de un sistema político antidemocrático y corrupto.

La cámara de diputados debería tener a su cargo el control del gasto ya fuera que el presidente contará con el apoyo de la mayoría legislativa o que ésta estuviera integrada por un partido diferente al del jefe del ejecutivo.

La fiscalización por otra parte debe encontrarse a cargo de un organismo imparcial , no directamente político . dicho de otra forma . independiente de los partidos aunque si derivado del poder legislativo. Para alcanzar un control sobre el gasto que corresponde a criterios democráticos , la cámara de diputados debe asumir enteramente el control presupuestal. Y para lograr la fiscalización es necesario crear un organismo con plena capacidad constitucional para perseguir la transgresión en materia del gasto e ingresos públicos.

El objetivo central de una verdadera reforma presupuestaria tendría que ser la recuperación por parte de la cámara de diputados del ejercicio soberano de las facultades de decidir el objeto y la cuantía del gasto público y la creación de un sistema abierto de asignaciones de gasto . de tal forma que las organizaciones sociales logren obtener influencia sobre el ejecutivo cuando éste elabore el proyecto y sobre la cámara cuando ésta lo discuta y autorice legalmente.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 12 a ed, Ed Porrúa, México, 1995

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. DERECHO CONSTITUCIONAL, tradu. LUCAS VERDU, Pablo. 6 ed, Ed Tecnos, Madrid, 1973.

BRAVO VALDES, Beatriz. BRAVO GONZÁLEZ, Agustín. PRIMER CURSO DE DERECHO ROMANO, 13 a ed, Ed Pax, México, 1988.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 10 a ed, Ed Porrúa, México, 1996.

CARPISO, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES 5 a ed, Ed Porrúa, México, 1992.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, 8a ed, Ed Porrúa, México, 1990.

GONGORA PIMENTEL, Genaro y ACOSTA ROMERO, Miguel. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 4 a ed, Ed Porrúa, México, 1992.

GÓMEZ, Pablo. LOS GASTOS SECRETOS DEL PRESIDENTE, De Grijalbo, México, 1996.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMÍA MIXTA, Ed UNAM, México, 1990.

MADRID HURTADO, Miguel de la. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES, TOMO II, 3a ed, Ed LII Legislatura. Cámara de Diputados, México, 1985.

ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL, 3 a ed, Ed Porrúa, México, 1986.

.PUEBLITA PELISIO, Arturo. ELEMENTOS ECONÓMICOS DE LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO, 2a ed, Ed Limusa, 1987.

QUIROGA LAVIE, Humberto. DERECHO CONSTITUCIONAL, 2a ed, Ed Depalma, Buenos Aires, 1987.

RABASA, Emilio. LA CONSTITUCIÓN Y LA DICTADURA. ESTUDIO SOBRE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE MÉXICO, 7a ed, Ed Porrúa, México, 1990

RAMIREZ FONSECA, Francisco. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL, 5a ed, Ed Pac, México, 1988.

ROMERO VARGAS ITURBIDE, Ignacio. LA CÁMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, Ed. Senado de la República, México, 1967.

SAYEG HELU, Jorge. INSTITUCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed Porrúa, México, 1987

SERRA ROJAS, Andrés. TEORÍA DEL ESTADO, 13a ed, Ed Porrúa, México, 1995

CIENCIA POLÍTICA, LA PROYECCIÓN ACTUAL DE LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO, 13 a ed, Ed Porrúa, México, 1995

TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 28a ed, Ed Porrúa, México, 1994.

ZAVALA ABASCAL, Antonio. SINTESES HISTÓRICA DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO, Ed Sociedad de Amigos del Libro Mexicano, México, 1964.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 39a ed, Ed Delma. México, 1997

LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1996. Ed Porrúa. México. 1995

LEY DE PRESUPUESTOS , CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL. 18a ed, Ed Porrúa. México. 1995

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA. 18a ed, Ed Porrúa. México. 1995

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 33a ed, Ed Porrúa. México. 1996

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL. 6a ed, Ed Porrúa. México. 1997.

LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA. 6a ed, Ed Porrúa. México. 1997

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. 5a ed, Ed Porrúa. México. 1997