

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**EL PRESUPUESTO DE EGRESOS COMO INSTRUMENTO PARA
GARANTIZAR LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL**

ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMÍA
P R E S E N T A:

SANDRA GABRIELA TREJO RODEA

ASESOR: LIC. JAVIER MERAZ MARTÍNEZ



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.

A G R A D E C I M I E N T O S

A mi Mamá, como testimonio de gratitud por los esfuerzos y sacrificios realizados en todo momento, por su ejemplo de responsabilidad, honestidad, perseverancia, cariño, amor e integridad, que me han formado como mujer.

A Maru, Silvia, Lalo, Sergio y Ale, simplemente gracias por todo y por que sin ustedes no sería la persona que soy.

A mi amiga Sol, por todos los momentos que hemos pasado juntas especialmente en nuestra etapa universitaria, y por el gran equipo que hemos formado a lo largo de la vida.

A la Facultad de Economía, por que a mi paso por ella, me formé profesionalmente y pasé los mejores momentos de mi vida universitaria.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, Máxima casa de estudios, fuente inagotable de saber y de cultura, por brindarme la oportunidad de formarme en la vida.

Finalmente y con profundo agradecimiento, a Adolfo Gonzaga Rodríguez Méndez, por que sin su apoyo y colaboración incondicional no hubiera sido posible la realización de este ensayo.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS COMO INSTRUMENTO PARA GARANTIZAR LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL

ÍNDICE

Introducción	
1. La división de poderes en México.....	1
1.1 Poder Legislativo.....	3
1.2 Poder Ejecutivo.....	4
1.3 Poder Judicial.....	5
2. Funciones y atribuciones del Poder Judicial de la Federación.....	6
2.1 Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	7
2.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	10
2.3 Consejo de la Judicatura Federal.....	15
3. Presupuesto de Egresos de la Federación.....	18
3.1 Necesidades de Presupuestación y Proceso Presupuestario.....	21
3.2 Principios y Técnicas de Presupuestación.....	25
3.3 Formulación del Presupuesto.....	31
3.4 Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.....	34
4. Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación.....	37
4.1 Anteproyecto de Presupuesto.....	46
4.2 Ejercicio del Presupuesto.....	58
4.3 Control del Ejercicio del Presupuesto.....	61
5. Diversas formas de asignación del presupuesto al Poder Judicial en otros países.....	68
Conclusiones.....	77
Bibliografía.....	86

INTRODUCCIÓN

El principio económico básico que se aplica a todas las actividades presupuestarias del gobierno parte de que todas las sociedades enfrentan escasez de recursos frente a demandas o usos competitivos, por lo cual deben asignarse prioritariamente al uso más eficiente de las actividades en las cuales se involucra el gobierno, siendo necesario la mayoría de las veces contar con programas de gasto público, para que a través del gasto público, el gobierno destine recursos a la provisión y/o producción de bienes y servicios públicos que generalmente el mercado no provee, como son entre otros: servicios de salud pública gratuita y en general servicios de asistencia social, educación pública gratuita en todos los niveles, investigación científica y tecnológica, servicios colectivos (alcantarillado y drenaje, agua potable y transporte público), infraestructura básica (carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones, electricidad), medio ambiente y preservación de los recursos naturales, administración e impartición de justicia (cortes, tribunales, jueces, sistema penitenciario, seguridad y prevención de delitos), sistemas de regulación económica (competencia económica y lucha antimonopolio, organismos de regulación financiera, información, protección y defensa de los consumidores), administración pública diversa (registro civil, licencias, permisos, multas, registro público de la propiedad y del comercio, pasaportes, entre muchos otros) y defensa nacional.

El estado, en todos los ámbitos asigna recursos, pero la asignación tiene que ser eficiente y equitativa para promover un ambiente de cooperación económica entre todos los agentes que intervienen en la economía.

El proyecto de modernización del gobierno mexicano ha versado sobre diversos tópicos, pero sin lugar a dudas, debe incluir la transformación de la impartición de justicia, dicho proyecto debe buscar responder a la demanda de bienestar de una sociedad plural, en constante cambio y crecimiento, y cada vez más participativa y exigente. Su sustento debe considerar una reforma económica en conjunto, como

condición para el mejoramiento del nivel de vida de la población. Sin embargo, una sociedad moderna no solamente requiere de una economía sana para lograr la justicia social, sino que además, necesita asegurar el predominio de la legalidad a través de un efectivo y equitativo acceso a la justicia, que brinde certeza y seguridad a las relaciones sociales. De esta manera, cualquier proyecto de modernización puede cumplirse cabalmente, ya que la confianza en la legalidad de las instituciones retroalimenta y posibilita la legitimidad y continuidad de un sistema que busca modernizarse, ya que es innegable que la necesidad de certeza en un orden social, es requisito para que exista desarrollo y bienestar, especialmente en el contexto de las relaciones económicas internas y con otros países. Si en México no existe seguridad jurídica, tampoco habrá confianza para la realización de transacciones comerciales.

En otras palabras, si el proyecto modernizador únicamente persigue la reforma económica (entendiéndola esta, como la reforma fiscal, financiera, laboral y productiva) sin que vaya aunada a un sistema de impartición de justicia eficaz y accesible a todos, es probable que la misma no prospere como se requiere.

El presente ensayo pretende mostrar como el Presupuesto de Egresos de la Federación debe constituir un elemento fundamental que garantice que el Poder Judicial de la Federación cuente con autonomía presupuestaria, lo que aunado a su autonomía de gestión, permitirá destacar el equilibrio real en la división de poderes.

Los antecedentes más recientes sobre el planteamiento anterior, son aquellos originados en las reformas constitucionales que aparecieron en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, que sostienen que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser ante todo un cuerpo judicial y no administrativo, dejando la tarea de nombrar, remover y supervisar a jueces de Distrito y magistrados de Circuito al Consejo de la Judicatura Federal, lo que se ha traducido como una reforma inacabada del Poder Judicial de la Federación, toda

vez que si en efecto, deslindó la parte administrativa de la correspondiente a la encomienda constitucional de impartición de justicia, dejó de lado la parte referente a la autonomía de gestión, derivado de la necesidad de recurrir invariablemente ante los otros dos poderes de la unión, para solicitar la asignación presupuestal anual para ejercer sus funciones. El Constituyente Permanente al proponer la reforma, no incluyó el tema de la autonomía financiera del Poder Judicial de la Federación, y debido a que éste no cuenta con la facultad de iniciativa de leyes o reformas, es un tema de solución prolongada, en la que se considera que al obtenerse un porcentaje fijo con base en el Presupuesto de Egresos, el reclamo social de impartición de justicia pronta, podría ser atendido a cabalidad.

Desde el siglo pasado, la impartición de justicia no ha cumplido con las exigencias de la sociedad, en el sentido de que la misma sea expedita, reclamo que se ha atendido en la medida de lo posible, con los recursos económicos que anualmente le son asignados por los otros dos poderes.

Al pretender abordar con el presente ensayo un tema tan complejo, hemos de partir del principio fundamental de la división de poderes, considerando someramente las ideas de Locke y Montesquieu y prosiguiendo con la alusión expresa que del mismo principio se recoge en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A fin de continuar con un marco referencial que nos permita identificar las funciones y atribuciones del Poder Judicial de la Federación, trataremos de hacer una semblanza sobre los tres principales órganos de los cinco que lo integran, dando relevancia al quehacer de cada uno de ellos de acuerdo a las facultades que tienen conferidas y a lo largo del presente ensayo nos referiremos a la dependencia funcional y económica, así como el proceso que tiene que seguir frente a los otros dos poderes, en la asignación de recursos financieros,

desmereciendo el carácter de poder público, independiente y autónomo, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le asigna.

De igual forma abordaremos, el marco conceptual en torno al proceso presupuestario en México, para concluir en las razones que hacen necesario pensar en otorgar la tan necesaria autonomía presupuestaria al Poder Judicial de la Federación.

De suma importancia se considera destacar lo que en otros países de economías similares a la nuestra, han realizado en torno a la autonomía presupuestal del Poder Judicial, por lo que en el último capítulo se mencionará lo que otros gobiernos han desarrollado al respecto.

Creemos que en los últimos años se ha retomado conciencia en que la real autonomía económico-financiera del Poder Judicial, impide la influencia indebida sobre la función jurisdiccional y permite garantizar los recursos económicos suficientes y permanentes para que la actividad judicial alcance los niveles de calidad mínimos exigidos y para que la justicia impartida pueda ser considerada como tal.

Al final del presente ensayo se pretenderá concluir entre otros puntos, que si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la actual Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen la autonomía e independencia del Poder Judicial de las demás ramas del Poder Público, luego entonces, es necesario crear las condiciones institucionales necesarias para que esta independencia sea efectiva. Que la impartición de justicia no puede ser garantizada si el Poder Judicial, no tiene autonomía financiera. Que si el modelo constitucional de impartición de justicia en México, decidió un esquema de justicia gratuito financiado por el Estado, se constituye en un eje rector que difícilmente habrá de cambiar y por tanto resulta conveniente adecuarlo a las nuevas circunstancias de la globalización e integración internacional, considerando entonces que el gasto en la impartición de justicia es una erogación fiscal

indispensable que debe hacer todo Estado moderno para nutrir a la democracia, por lo que debemos asegurar presupuestos públicos adecuados al Poder Judicial que permitan un desarrollo sustentable del mismo, acercando la justicia a los justiciables y brindando seguridad jurídica a los inversionistas en México.

CAPITULO UNO

LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

Desde que el hombre surgió sobre la Tierra tuvo que esforzarse para convivir con sus semejantes. Para resolver los problemas que se presentaban entre los diversos individuos, se crearon leyes que regularan el comercio, los impuestos y hasta el matrimonio. Desafortunadamente, algunos gobernantes abusaron de su albedrío. Más aún, creyeron que, en caso de que alguien no estuviera de acuerdo con este proceso, ellos mismos podían juzgarlo y castigarlo. Esto provocó descontento entre los ciudadanos y a la larga, causó desorden y revoluciones.

Algunos pensadores como John Locke, en Inglaterra, y el barón de Montesquieu, en Francia, durante los siglos XVII y XVIII, respectivamente, advirtieron la necesidad de fraccionar el poder público, para limitarlo y evitar su abuso, por lo que promovieron la idea de que el poder no debía concentrarse en una sola persona¹. Sostuvieron que, para fortalecer a una nación, era necesario que existieran diversos órganos del Estado que tuviesen funciones distintas: unos elaborarían las leyes, otros las aplicarían y unos terceros resolverían los conflictos derivados de su aplicación. Los mencionados pensadores vieron en la limitación del poder público una verdadera garantía de la libertad individual.

A partir de las ideas de Locke y Montesquieu, la teoría de la división de poderes se constituyó como un pilar de los sistemas constitucionales contemporáneos. La concepción de que “el poder detenga al poder” significa un sistema de equilibrio entre los órganos de gobierno que garantice evitar excesos de los cuerpos que lo conforman en perjuicio del pueblo. La división que se realiza del poder en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial

¹ Esta teoría sirvió de fundamento ideológico para la alianza entre la burguesía y la nobleza, para la limitación del absolutismo mediante la concentración del poder legislativo en las instituciones representativas burguesas. En el Estado burgués, la división de poderes presenta un carácter puramente formal y en múltiples ocasiones se utiliza para justificar el establecimiento de un «fuerte» poder presidencial, ejecutivo.

presupone precisamente que a través de un sistema de controles y contrapesos el ejercicio del poder garantice, a la vez, el respeto a las libertades de los ciudadanos.

En los regímenes democráticos la aplicación de esta teoría es signo indispensable de seguridad jurídica. Implica que sean distintos los órganos del poder público que forman las leyes de los que aplican la ley y los que administran justicia, y que al mismo tiempo dirima las posibles controversias que surjan entre los dos primeros. Lo contrario atañe a sistemas autocráticos o absolutistas.

División de poderes y democracia, intrínsecamente, deben suponer entonces que los regímenes políticos puedan conjugar el respeto a las libertades individuales pero al mismo tiempo, la satisfacción de necesidades sociales y que en conjunción procuren el desarrollo armónico de los pueblos.

Con el ánimo de contextualizar el principio de división de poderes es necesario intentar explicar brevemente el federalismo en México², destacando fundamentalmente que la Constitución Federal establece dos órdenes subordinados a ella: la Federación y los Estados. Entre ellos no existe subordinación, ya que cada uno es instancia decisoria suprema dentro de su competencia. Los Estados se dan libremente su propia Constitución, en la que establecen su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte el Distrito Federal carece de una Constitución propia, sin embargo, cuenta con un Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión.

En nuestro sistema jurídico existen leyes federales, leyes locales y ordenamientos municipales. Las primeras son expedidas por el Congreso de la Unión, las segundas son expedidas por las Legislaturas Locales (en caso del Distrito Federal, por la Asamblea Legislativa) y los terceros, por el

² www.cdhuco.gob.mx/leyinfo/.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 40.- "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Ayuntamiento de cada Municipio. Las leyes federales son válidas en todo el país, las leyes locales lo son únicamente en las entidades y los ordenamientos municipales, sólo en los municipios.

En México, nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que, como regla general, no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada Poder³. Lo anterior no significa que los señalados Poderes tengan que actuar siempre necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene indicadas sus atribuciones, en diversos casos se presenta una concurrencia de Poderes, como acontece, por ejemplo en la designación de los Ministros del más Alto Tribunal del país, en que participan el Poder Legislativo, mediante la Cámara de Senadores que efectúa la designación, y el titular del Ejecutivo que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se va a designar.

1.1 Poder Legislativo

El Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores⁴. Este Poder tiene la facultad de reformar, con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para adecuarla a la cambiante realidad social de nuestro país; además, es el encargado de elaborar y modificar las leyes que tienen aplicación en él. Estas funciones están encomendadas a los diputados y senadores.

³ www.cdhuco.gob.mx/leyinfo/.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 49 (REFORMADO, D.O.F. 28 DE MARZO DE 1951).- “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

⁴ www.cdhuco.gob.mx/leyinfo/.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 50.

Las Cámaras funcionan durante dos periodos de sesiones al año. En los periodos intermedios, denominados de receso, funciona un órgano que se denomina Comisión Permanente, integrado por 19 diputados y 18 senadores. Los legisladores elaboran proyectos de leyes y reformas, estudian los proyectos que les envía el presidente de la República, o bien, los que les hacen llegar las Legislaturas de los Estados. Una vez discutidos y en su caso, aprobados por las dos Cámaras, estos proyectos se remiten al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, los debe publicar inmediatamente.

1.2 Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo Federal lo ejerce el presidente de la República⁵, quien es elegido mediante el voto popular y se encarga, entre otras cuestiones, de promulgar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, de disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales con la aprobación del Senado, en la conducción de tal política, observará los principios de la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Asimismo podrá conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal. El presidente de la República puede nombrar secretarios para que lo apoyen en la ejecución de las distintas leyes, en cualquiera de los campos de la administración pública federal.

Además, para ejecutar las disposiciones relacionadas con la procuración de justicia, puede también, con la ratificación del Senado, nombrar al procurador general de la República, quien tiene bajo su mando el Ministerio Pública

⁵ www.cdhuco.gob.mx/leyinfo/.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 80.- "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"."

Federal y a la Policía Judicial Federal que, a pesar de su nombre, forma parte del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial.

1.3 Poder Judicial

El Poder Judicial de la Federación, es el que cuenta con las atribuciones necesarias para administrar justicia de manera cumplida y para mantener el equilibrio de los demás Poderes. Los integrantes de este poder son, entre otros, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Magistrados de los Tribunales de Circuito –Colegiados y Unitarios- y los Jueces de Distrito. Siendo estos los responsables de, entre otras cuestiones, interpretar las leyes, resolver las controversias que surjan entre particulares cuando se trate de asuntos de competencia federal, intervenir en las controversias que se susciten cuando una ley o acto de autoridad viole garantías individuales y resolver los conflictos entre las autoridades, por ejemplo, cuando aleguen que se presentó una invasión de su ámbito de atribuciones.

Una de las funciones más importantes del Poder Judicial de la Federación es proteger el orden constitucional. Para ello, se vale de diversos medios, entre ellos, el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la facultad de investigación. Cabe señalar que todos los medios señalados incluyen entre sus fines, de manera relevante, el bienestar de la persona humana.

CAPITULO DOS

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL PODER JUDICIAL

La función del Poder Judicial de la Federación radica en cumplir cotidianamente con eficiencia y eficacia sus atribuciones; salvaguardar el respeto al orden jurídico nacional y, en especial, la supremacía constitucional, impartiendo justicia en los asuntos de su competencia, difundiendo los criterios que establezca para el perfeccionamiento de ese orden jurídico y propiciando el reconocimiento y el respeto a la comunidad a la que sirve.

Si bien se ha señalado que el Poder Judicial de la Federación, es el que cuenta con las atribuciones necesarias para administrar justicia de manera cumplida y para mantener el equilibrio de los demás Poderes, es importante precisar que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. El Tribunal Electoral;
- III. Los Tribunales Colegiados de Circuito;
- IV. Los Tribunales Unitarios de Circuito;
- V. Los Juzgados de Distrito;
- VI. El Consejo de la Judicatura Federal;
- VII. El Jurado Federal de Ciudadanos, y
- VIII. Los Tribunales de los Estados y el Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.⁶

⁶ Poder Judicial de la Federación.- *Normas Fundamentales*.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículo 1°. cuarta edición 1999. p.p.157

2.1 Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de las controversias constitucionales que, se susciten entre:

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).-El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también conoce de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre

una norma de carácter general y la Constitución. Se constituye como el Máximo Tribunal de la Nación, se compone de once Ministros y funciona en Pleno o en Salas, sin embargo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no forma parte de ninguna Sala.

Las sesiones del Pleno y de las Salas son públicas, en los términos que la ley dispone y por excepción serán secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público. El Pleno se compone de once Ministros, pero basta la presencia de siete de ellos para que pueda sesionar, asimismo las sesiones ordinarias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno se celebrarán dentro de los dos períodos que cada año la Suprema Corte de Justicia tiene; el primero comienza el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá sesionar de manera extraordinaria, aún en los períodos de receso, a solicitud de cualquiera de sus miembros, para lo cual la solicitud deberá ser presentada al Presidente de la Suprema Corte de Justicia a fin de que emita la convocatoria correspondiente.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, se rige por lo que disponen las leyes, de conformidad con las bases que la Constitución establece.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho⁷.

⁷www.cdjcu.gob.mx/leyinfo/.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 94.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando funciona en Pleno conocerá, de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito; del recurso de queja; del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia; de las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno; de las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, o por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral; de los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal; de cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y; de las demás que expresamente le confieran las leyes⁸.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá entre otras, las siguientes atribuciones:

- Elegir a su presidente y conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo;
- Fijar, mediante acuerdos generales, los días y horas en que de manera ordinaria deba sesionar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

⁸ Poder Judicial de la Federación.- *Normas Fundamentales*.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículo 10.- cuarta edición 1999. p.p. 161.

- Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer;
- Determinar las adscripciones de los ministros a las Salas y realizar los cambios necesarios entre sus integrantes con motivo de la elección del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;
- Designar a su representante ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación;
- Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos en términos de la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Solicitar la intervención del Consejo de la Judicatura Federal siempre que sea necesario para la adecuada coordinación y funcionamiento entre los órganos del Poder Judicial de la Federación;
- Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia que le someta su presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal;
- Dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia, y
- Las demás que determinen las leyes.⁹

2.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Una característica singular de la democracia en México durante los últimos quince años ha sido la evolución de sus instituciones políticas y de los ordenamientos legales que regulan los procesos electorales. La reforma política de 1986,

⁹ Poder Judicial de la Federación.- *Normas Fundamentales*.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículo 11.- cuarta edición 1999. p.p. 164.

estableció por primera vez la creación de un Tribunal en esta materia, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral. Definido como un órgano autónomo de carácter administrativo, esta institución constituyó en su momento, un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral regido por el Derecho.

En el contexto de una sociedad más plural y más demandante y como producto de las deliberaciones entre los legisladores y las aportaciones de la sociedad civil, en 1990 se realizaron modificaciones constitucionales y legales que dieron origen a un nuevo marco jurídico en materia político-electoral.

Entre los aspectos fundamentales de esta reforma se destaca la creación del Tribunal Federal Electoral, en lugar del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, que fue definido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetaran al principio de legalidad.

Después de celebrarse el proceso electoral federal de 1991, las diversas fuerzas políticas del país procedieron a revisar minuciosamente el marco constitucional y legal de los procesos electorales, a fin de concertar las reformas a la Constitución General que habrían de aprobarse en septiembre de 1993. Posteriormente, el Congreso de la Unión modificó y adicionó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esta reforma trajo consigo cambios importantes, entre los que se destacan, la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y, por consiguiente, la sustitución del sistema de autocalificación por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral, y se estableció que en caso de controversia, correspondería al Tribunal Federal Electoral la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y asambleístas.

Las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de

1996¹⁰, comprenden la modificación y adición a distintos artículos de nuestra ley fundamental, dentro de la cual, se destacan:

- Fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.
- Modificación del mecanismo a través del cual se lleva a cabo la calificación de la elección de Presidente de la República, correspondiendo ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente electo.
- Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país.
- Reconocimiento del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.
- Ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y los que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.

En consecuencia, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Es última instancia en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas del Distrito

¹⁰ Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

Federal que conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección; como declaración de Presidente electo.

El Tribunal Electoral se constituye en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funciona con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución son públicas y cuenta con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integra por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal es elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas, que violen normas constitucionales o legales;
- Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes;
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
- La determinación e imposición de sanciones en la materia; y
- Las demás que señale la ley.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, son determinados por la Constitución y las leyes¹¹.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponden, en los términos que señala la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integra por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la preside; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propone su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expide su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior y las regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹ www.tepjf.gob.mx Antecedentes.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores¹².

2.3 Consejo de la Judicatura Federal

El Consejo de la Judicatura Federal tiene su origen en la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión, el 5 de diciembre de 1994.

La reforma tuvo el propósito de avanzar en la consolidación del Poder Judicial de la Federación, mediante el fortalecimiento de sus atribuciones constitucionales, así como de la autonomía de sus órganos e independencia de sus Jueces y Magistrados, a efecto de incrementar la eficacia de sus funciones.

Una vez discutida y aprobada por el Constituyente Permanente, la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994¹³. El Consejo de la Judicatura Federal, en los términos dispuestos por la modificación constitucional, fue instalado el 2 de febrero de 1995.

A partir de estas modificaciones a la Carta Magna, el Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral. También determina la división y competencia territorial y, en su caso, la especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

¹² www.cdhuco.gob.mx/leyinfo/.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 99.

¹³ Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

El 11 de junio de 1999 se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el número 100, que determina la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal, como el órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Consejo se integra por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros son miembros del Poder Judicial, designados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de entre los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución.

El Consejo funciona en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

El Consejo esta facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

En materia presupuestal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

CAPITULO TRES

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

En México durante muchos años, el presupuesto público tuvo un objetivo definido que a la vez fue una aspiración: promover la industrialización del país y, con ello, el crecimiento de la economía. El gasto público, más específicamente, la inversión pública, encontró los espacios donde podía ser rentable, donde podía apalancar la productividad de la inversión privada. México no era una economía de mercado, ni el exterior imponía retos como hoy los impone, pero la ecuación funcionó. El gasto público tenía una vocación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se puede definir como: el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar los Poderes de la Unión, las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fondos y fideicomisos públicos, así como los órganos autónomos durante un año determinado¹⁴.

El presupuesto público de gastos e ingresos es el instrumento directo y más poderoso del cual dispone el Estado para influir en toda la economía. En buena medida refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas.

¹⁴ El desarrollo de este capítulo tiene un fuerte sustento en la siguiente obra: Ayala Espino, José, *"Economía del sector público mexicano"* Facultad de Economía, UNAM. México D.F., segunda edición, 2001, pp. 162-197.

El presupuesto público es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración. El presupuesto se divide en dos rubros básicos: ingreso y gasto. En el de ingreso figura la recaudación prevista por los distintos impuestos, tarifas, operaciones patrimoniales y endeudamiento; mientras que los gastos se subdividen según los diferentes rubros. El presupuesto es discutido, aprobado y vigilado por los distintos niveles de gobierno y por dos de los poderes (Ejecutivo y Legislativo).

Además el presupuesto público refleja las elecciones sobre aquello que los gobiernos harán o dejarán de hacer; expresando las preferencias de los ciudadanos, prioridades sociales del gobierno y la sociedad determinando el poder relativo de los distintos grupos de la sociedad en congruencia con los objetivos de la política económica del gobierno.

El principio económico básico, que se aplica a todas las actividades presupuestarias del gobierno parte de que todas las sociedades enfrentan una escasez de recursos frente a demandas o usos competitivos, por lo cual deben asignarse al uso más eficiente. Las actividades en las cuales se involucra el gobierno, reflejan la mayoría de las veces la necesidad de programas de gasto público, siendo así, que a través del gasto público, el gobierno destina recursos a la provisión y/o producción de bienes y servicios públicos que generalmente el mercado no provee: salud pública gratuita y en general servicios de asistencia social, educación pública gratuita en todos los niveles, investigación científica y tecnológica, servicios colectivos (alcantarillado y drenaje, agua potable y transporte público), infraestructura básica (carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones, electricidad), medio ambiente y preservación de los recursos naturales, administración e impartición de justicia (cortes, tribunales, jueces, sistema penitenciario, seguridad y prevención de delitos), regulación económica (competencia económica, y lucha antimonopolio, organismos de regulación financiera, información protección y defensa de los consumidores), administración

pública (registro civil, licencias, permisos, multas, registro público de la propiedad y del comercio, pasaportes, entre muchos otros) y defensa nacional. En todos los ámbitos el Estado asigna recursos, pero la asignación tiene que ser eficiente y equitativa para promover un ambiente de cooperación económica entre todos los agentes que intervienen en la economía.

El gasto público tiene un efecto multiplicador sobre toda la economía y por su amplia incidencia, el gasto público se convierte en un instrumento que puede emplearse para influir en la demanda total de la economía, en el consumo, la inversión y el empleo.

Existe un conjunto de definiciones sobre el presupuesto útiles para fines de su administración; entre las más importantes destacan:

- *Presupuesto irreductible*: se refiere a la estimación de los gastos presupuestarios mínimos que requiere una entidad para operar en forma similar al período de ejecución anterior.
- *Presupuesto por programas*: es un sistema que clasifica los costos en los que se incurre de acuerdo con los resultados de la producción, más que en términos de los insumos que intervienen en ella. Aunque este enfoque surgió en el ámbito de la economía de mercado, es particularmente interesante en el caso del presupuesto público, porque, idealmente, el gasto de todas las áreas del gobierno debería clasificarse por objetivos más que por áreas.
- *Presupuesto preliminar*: es la estimación mediante la cual se definen los niveles que puede alcanzar el gasto público en cada una de las entidades que conforman el sector público federal para el ejercicio fiscal siguiente, basándose para su cálculo en el presupuesto modificado, el gasto regularizable y las nuevas expectativas y políticas de gasto.

-

- *Presupuesto regularizable*: es la estimación que resulta de sumar la asignación consignada en el presupuesto original del año en curso, más las modificaciones presupuestarias indispensables para mantener el mismo nivel de actividades alcanzado por la entidad o dependencia de la administración durante el año anterior.
- *Presupuesto no regularizable*: es la estimación destinada a la adquisición de maquinaria y equipo, vehículos, muebles, construcción y equipamiento, que no necesariamente se consumen año con año y que, por tanto, deben justificarse si son requeridos nuevamente

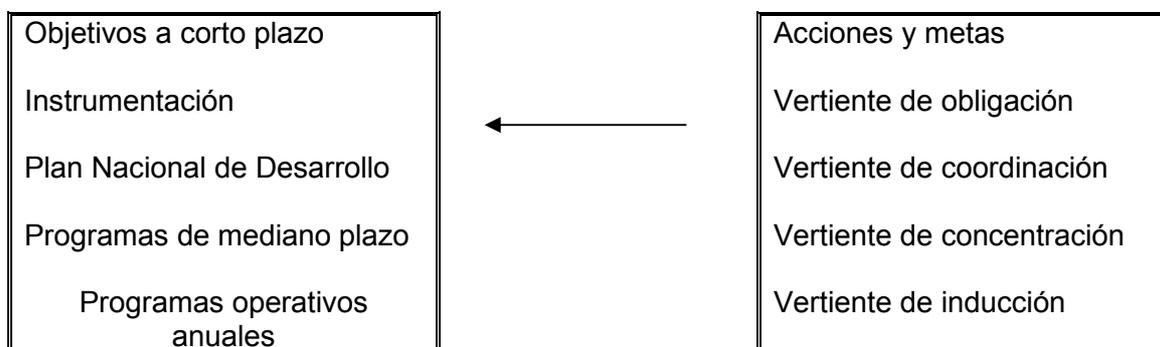
3.1 Necesidades de Presupuestación y Proceso Presupuestario

La conservación y la regulación del orden social, tareas primordiales del Estado, suponen ya una serie de decisiones sobre el uso de los recursos públicos, por lo que el presupuesto comienza por definirse como un plan de gastos.

El presupuesto entonces expresa, en términos monetarios, los objetivos políticos y económicos del Estado, no consiste solamente en una serie de procedimientos neutrales para lograr ciertos fines, en realidad, se trata de una complicada trama en la que se dirimen conflictos mediante el ejercicio de autoridad y presiones políticas para satisfacer intereses particulares; en consecuencia es una expresión de los arreglos políticos, sociales e institucionales de un país y, especialmente, del papel de su gobierno.

Gráfico 1

Esquema básico de presupuestación en México¹⁵



En la elaboración del presupuesto público participan fundamentalmente:

- *Burocracia*. Los administradores y técnicos instrumentan las decisiones del Congreso y de los políticos.
- *Políticos*. Los partidos, los diputados y senadores toman decisiones que esperan que los burócratas cumplan.
- *La presidencia*. Presenta el proyecto del presupuesto y espera que lo aprueben los políticos.
- *Grupos de presión*. Las cámaras empresariales, los sindicatos y otras organizaciones promueven la aprobación de un cierto presupuesto.
- *Individuos*. Los votantes demandan ciertas prioridades presupuestarias que esperan que los políticos y burócratas cumplan

Generalmente surgen gastos incontrolables, porque muchos programas de gasto dependen entre otros factores de:

- Cambios económicos del entorno en el cual se desenvuelve la economía, y que no siempre están bajo el control del gobierno, por ejemplo, devaluaciones, aumento de las tasas de interés, caída de los precios de bienes exportables, etcétera.

¹⁵Ayala Espino, José, "Economía del sector público mexicano" Facultad de Economía, UNAM. México D.F., segunda edición, 2001, pp. 165

- Cambios demográficos de distinta naturaleza, por ejemplo, grupos de población nuevos cuyas demandas deben ser atendidas, demanda creciente por educación y salud asociado a un alto crecimiento de la población, cambios en el mercado de trabajo, etcétera.

Los objetivos del presupuesto público son: políticos, sociales, institucionales, administrativos, y por supuesto, económicos. El presupuesto es mucho más que un documento financiero, representa un proceso por medio del cual se formulan normas políticas al mismo tiempo que se ponen en marcha programas de acción pública y se implantan controles, legislativos y administrativos.

Las negociaciones para determinar el monto de los cientos de programas del presupuesto, muchas veces resultan más complicadas que las decisiones macroeconómicas, ya que cada programa de gasto compite con los otros, porque los recursos son limitados y no siempre es fácil decidir si queremos más educación, o salud, o carreteras, etc.

Luego entonces, el *proceso presupuestario* reviste una gran importancia por varios motivos. En primer lugar, se aduce que los resultados a los cuales llega la economía en un año dado, dependen, en buena medida de este proceso. Por ejemplo, una recesión, una oleada inflacionaria, un crecimiento exagerado de la deuda pública, una reducción de la producción de bienes y servicios públicos, puede atribuirse al diseño de un presupuesto y, en general a un mal proceso presupuestario en todas sus etapas.

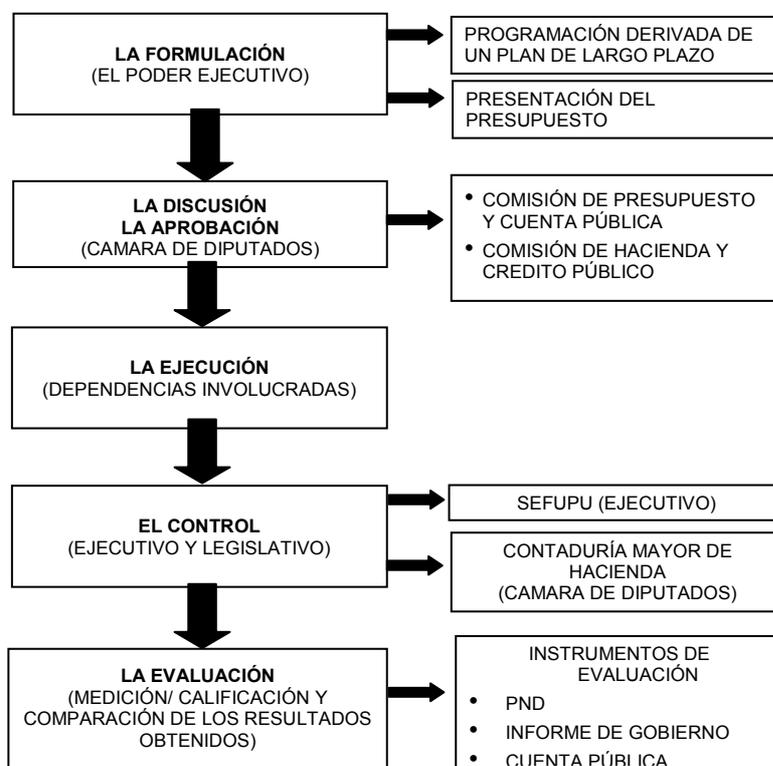
En segundo lugar, los valores financieros que asignan al curso de adopción de decisiones en el proceso presupuestario parecerían ser inherentes al proceso mismo, sin embargo, es evidente que dependen del marco de restricciones económicas generales (crecimiento económico, valor de las exportaciones, evolución de las variables financieras, tipo de cambio, etc.). Todo ello rebasa los límites del proceso presupuestario.

En tercer lugar, en el contexto del proceso presupuestario deben cumplirse dos tareas, por una parte, informar al legislador y, por otra parte, informar a los funcionarios gubernamentales encargados de tomar decisiones. Se trata en definitiva, de un proceso también político, del cual debe emanar información sobre los costos de determinadas medidas y sus alternativas, a fin de que los políticos no adopten simultáneamente criterios opuestos o contradicciones porque aprueban nuevos programas de gastos y, al mismo tiempo oponerse al aumento de los impuestos.

La presupuestación de los egresos constituye una etapa del gasto público que se repite cíclicamente y no es necesariamente el punto de arranque del gasto: pues durante todo el ejercicio se realizan diversos registros y controles que junto con las prioridades establecidas para un nuevo ciclo, sirven como elementos naturales para el proceso de presupuestación siguiente. Pero la presupuestación de los egresos es sólo una parte del ciclo presupuestal. Éste, a su vez, comprende las etapas de formulación, ejercicio, control y evaluación.

Gráfico 2

Ciclo Presupuestal en México¹⁶



3.2 Principios y Técnicas de Presupuestación

Los principios presupuestarios constituyen normas básicas que debe observar el presupuesto público en todas sus fases. Entre los principios más conocidos y aceptados se encuentran los siguientes:

- *Equilibrio.* Este principio establece primordialmente que existen igualdad en los ingresos estimados y en los gastos previstos. En la actualidad se dice que el equilibrio presupuestal se da cuando la diferencia que existe entre los gastos corrientes e ingresos ordinarios, es igual al monto que se prevé para la inversión física.
-

¹⁶ www.cddhcu.gob.mx/biblio/publica/inveyana/econycom/reportes/proces_p.htm

- *Periodicidad.* El presupuesto debe fijarse por un período de tiempo determinado para efectos de ejercer un adecuado control sobre el mismo.
- *Unidad.* Debe haber un solo fondo de ingresos y gastos, evitando así la existencia de varios presupuestos separados o fondos especiales, ya que ello diluiría el control contable, y complicaría la administración presupuestaria.
- *Universalidad.* Este principio establece que el presupuesto debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, lo que significa contemplar todos los ingresos estimados y todos los gastos previstos.
- *Especificación.* Bajo este principio el presupuesto debe detallarse a través de los diversos conceptos de ingresos y gastos que lo integran, y de sus respectivas cuentas, reflejando así los programas a desarrollar, su importancia, sus costos y las fuentes de financiamiento.
- *Claridad y uniformidad.* El presupuesto debe ser claro y uniforme en su estructura. Este principio se logra cuando se reflejan correctamente los programas de trabajo a desarrollar, cuando existe uniformidad y se contemplan todos los conceptos de ingreso y gasto.
- *Exclusividad o no afectación de recursos.* Este principio sostiene que el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas y no con cuestiones legales que tiendan a parcelar el uso de los fondos en actividades no determinadas previamente, es decir al margen de la programación gubernamental.
- *Acuciosidad.* Este principio implica que la preparación del presupuesto se haga con el mayor grado posible de exactitud. El presupuesto debe

ajustarse a las necesidades reales y primordiales de la población, pero también a la capacidad real de sus recursos.

- *Publicación.* Al presupuesto debe dársele una amplia difusión a efecto que indique el origen y el destino de los recursos.
- *Programación.* Hoy en día este principio es fuertemente respaldado por la legislación hacendaría sobre la materia. Con base en el presupuesto debe adquirir la forma, el fondo de la programación, contener su orientación y fijar los detalles de ingresos y gastos con la coherencia necesaria para configurar los programas. Conforme a este principio el presupuesto constituye el instrumento fundamental de operación de la planificación.

Para conseguir la mejor asignación de recursos posible, se utilizan diversas *técnicas de presupuestación* entre las que destacan las siguientes:

- *Por objetivos específicos de gasto.* Esta técnica está presente en la mayor parte de los países, pero se le ha criticado porque su función ha sido meramente administrativa y contable, y por ello limitada, por lo cual se ha sugerido mejorarlo con otras técnicas para llevar a cabo de manera más apropiada la función programadora de las actividades del gobierno. Este presupuesto tradicional se presenta clasificado por instituciones públicas, a las cuales se les asignarán los fondos clasificados según el objetivo o materia del gasto.
- *Presupuestación por desempeño.* Esta técnica coloca el acento no sólo en el cumplimiento de los objetivos, sino también en la eficiencia con la cual el gobierno desempeña sus funciones.
-

- *Presupuesto programático*. Esta técnica implica la elaboración de planes multianuales de mediano plazo (cinco o seis años) que orientan la programación anual, la cual tiende a generalizarse en casi todos los países del mundo ya que pone atención en los resultados concretos del gasto al establecer objetivos generales y específicos, así como las tareas a realizar para conseguirlos.

Cabe señalar que, las dos modalidades más conocidas en las técnicas de presupuestación son el *presupuesto por programas* y el *presupuesto base cero*. Destacan, por su relevancia, las reglas y procedimientos para relacionar a los participantes (políticos, burócratas, legislaturas y grupos de presión) cuyos arreglos políticos, sociales e institucionales darán lugar a la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto en términos de la técnica adoptada.

- *Presupuesto por programas*. Las principales definiciones de presupuesto por programas son las siguientes:
 - Es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno se propone hacer y también a las cosas que adquiera para ese fin, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc.. Este presupuesto naturalmente es un medio para orientar y controlar el cumplimiento de sus funciones tales como la construcción de carreteras, escuelas, reparto de tierras, el cumplimiento de trámites, permisos expedidos y cualquiera de las demás acciones que debe cumplir (División Fiscal de la ONU).¹⁷
 - El “presupuesto”, es un plan general previo de ingresos y egresos, donde se fijan entre ellos una relación de fines y medios (gasto programado, contribuciones e ingresos varios), sancionados por el Poder Legislativo (Henry Laufemburger).¹⁸

¹⁷ Castro Vázquez, Raúl. *Contabilidad Gubernamental*, Instituto Mexicano de Contaduría Pública, México, 1994. p.p. 35

¹⁸ Sedas Ortega, Cecilia, *Legislación en Materia de Presupuesto, ejercicio y control del gasto público*, INDETEC-SHCP, México 1994. p.p. 24

- Es una técnica elaborada y recomendada por la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Este tipo de presupuesto agrupa los gastos según los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos hechos con los resultados que esperan, expresados en unidades físicas.¹⁹

El presupuesto por programas, además de ser un instrumento administrativo y contable, cumple con una función básica: permite adecuar e incorporar tanto los objetivos como las metas, a corto y mediano plazo. La asignación de recursos se lleva a cabo de la manera más adecuada, y así se conjuntan sus principales funciones: planificación, programación y presupuestación.

En cada ejercicio fiscal se estructura el presupuesto considerando los requerimientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y se da a conocer el catálogo general de actividades del gobierno federal en el cual se describe el ámbito y naturaleza de sus atribuciones y funciones. La meta primordial del presupuesto por programas es asegurar una base más lógica para tomar decisiones. Además expresa las acciones que se propone realizar el gobierno, para hacer frente a situaciones económicas no previstas, y culmina el esfuerzo por racionalizar los recursos para mejorar la eficiencia de las operaciones y ejecución de los planes buscando alcanzar el interés común y el bienestar colectivo.

En México el presupuesto federal tradicional hasta 1976, contenía una estructura presupuestaria de corte clásico o convencional, pues se atendía un destino presupuestal administrativo y orgánico. De este modo se facilitaba la elaboración del presupuesto, ya que cada dependencia lo realizaba, conforme a sus necesidades y de acuerdo con el monto de la partida asignada a su propio ejercicio presupuestario. Es a partir de 1977, cuando entra en vigor la Ley de

¹⁹ Arriaga Conchas, Enrique, *Finanzas Públicas en México*, IPN, 1996. p.p. 44

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que cambia significativamente la elaboración del presupuesto de egresos, y se va encaminando progresivamente hacia la estructura programática.

La estrategia de ejecución del plan del gobierno federal, se concreta a sus programas sectoriales y operativos, y más específicamente en el presupuesto por programas y actividades de la administración pública.

- *Presupuesto base cero.* En esta modalidad se exige a las unidades administrativas una justificación detallada de sus gastos anuales, así como de posibles alternativas y consecuencias. Nace debido a que se necesitaba un tipo de proceso para elaborar presupuestos que comprendieran objetivos, metas, toma de decisiones, evaluación y cargas de trabajo, todo ello durante la elaboración del presupuesto.

Con el presupuesto base cero se pretende determinar, si las acciones administrativas son eficaces y eficientes, si se deben suprimir o reducir algunas para impulsar el desarrollo de otras más importantes, todo ello para evitar duplicidades, redundancias o desperdicios que podrían dar lugar a un incremento innecesario e injustificable del presupuesto. De hecho, lo que se busca alcanzar es una mayor racionalización en la administración del presupuesto.

El presupuesto base cero informa detalladamente sobre los mecanismos que se aplicarán para el logro de los resultados deseados. Informa cuánto dinero se necesita, señala la duplicidad de esfuerzos y centra su atención en el capital necesario para los programas, es decir, busca medir el costo de los programas para el gobierno, pero también para la sociedad.

El punto clave del presupuesto base cero es identificar y evaluar las diferentes alternativas para la actividad, para ello es necesario identificar

los objetivos sobre los cuales se van a tomar decisiones y clasificarlos según su orden de importancia mediante el análisis costo/beneficio.

Las técnicas de presupuestación se han ido desarrollando constantemente. En parte como resultado del desarrollo de la administración pública, su mayor complejidad y, por supuesto, de la escasez de recursos financieros que se considera una restricción constante. Por lo tanto, una administración pública moderna debe ser flexible para modificar sus formas de presupuestar.

Tres aspectos han contribuido a la reformulación de los principios básicos del presupuesto y han enriquecido sus técnicas.

- El presupuesto fiscal se ha consolidado como un instrumento útil de distribución del ingreso.
- El presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta muy útil para favorecer el desarrollo económico.

3.3 Formulación del presupuesto

La formulación presupuestal en México corre a cargo del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se desarrolla dentro de una etapa del proceso de planeación que se denomina programación-presupuestación. Esta etapa del ciclo presupuestal está integrada por las actividades que van desde la planeación y programación del gasto, la determinación de ingresos para el próximo año hasta la formulación propiamente dicha del proyecto de presupuesto de egresos.

La programación del gasto público federal se basa en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social, que formula el Ejecutivo Federal. Directrices que se expresan en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Criterios

Generales de Política Económica, y se complementa con los lineamientos de gasto que las dependencias deberán observar durante la formulación de su Programa Operativo Anual. Asimismo, se le asigna a cada dependencia un pretecho financiero.

Simultáneamente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora de manera independiente una estimación de los requerimientos mínimos con los cuales pueden operar adecuadamente las dependencias, fundamentando su análisis en el presupuesto anterior, y en las previsiones sobre la evolución futura del entorno económico.

Una vez que las dependencias elaboran sus Programas Operativos Anuales Institucionales, proceden a preparar sus proyectos de presupuesto, los cuales se deben desglosar al nivel más pequeño de la clave presupuestaria, por esta razón la elaboración es sumamente complicada.

Las entidades coordinadoras de sector verifican que los anteproyectos de presupuesto de las dependencias se apeguen a la cifra definitiva comunicada previamente por la SHCP y de ser necesario realizan los ajustes correspondientes a los proyectos.

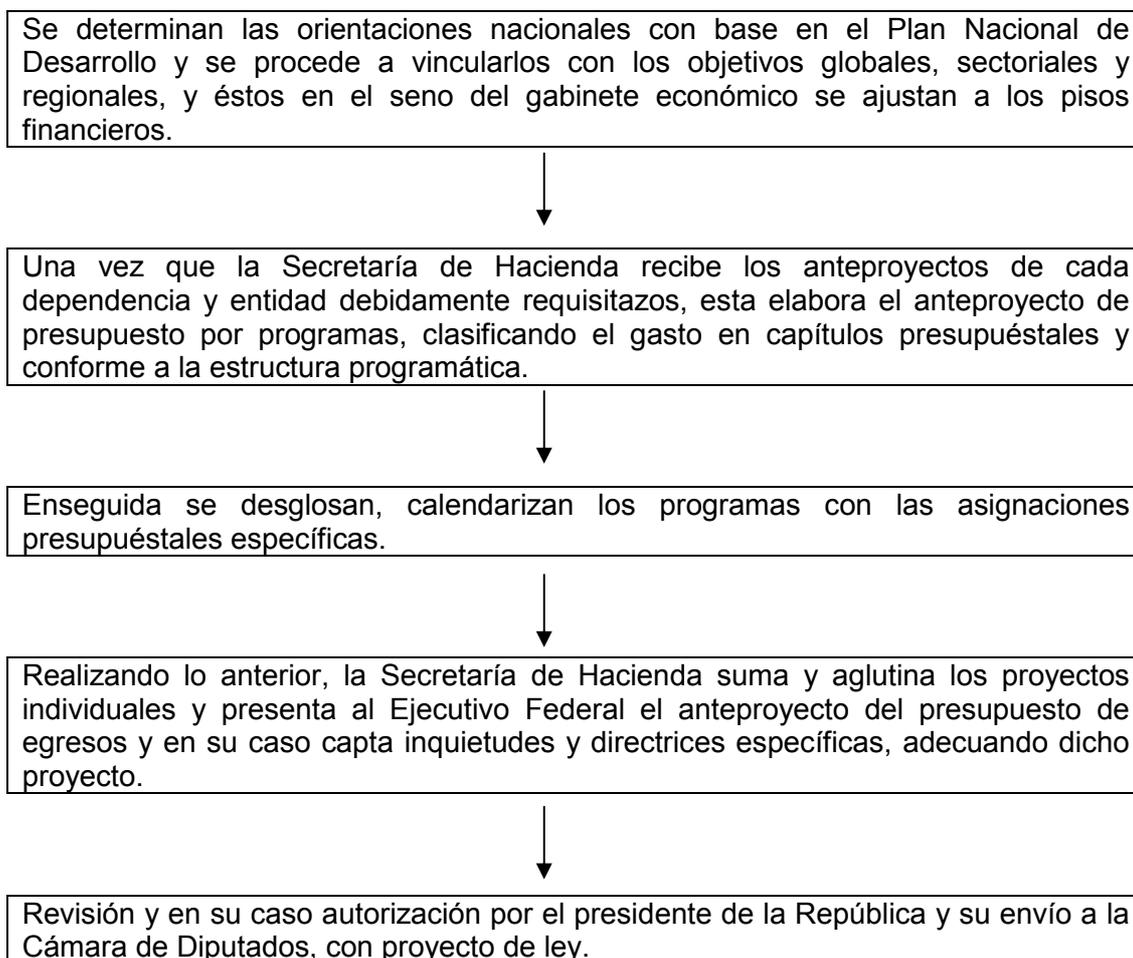
Una vez que las entidades coordinadoras tienen todos los anteproyectos de las entidades, preparan el anteproyecto sectorial integrado y la exposición de motivos del sector, los cuales remiten a más tardar el 26 de julio a la Dirección General de Política Presupuestal.

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones de ingreso y del gasto público federal, formulan sus respectivos proyectos de presupuesto y los envían al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una vez que la SHCP cuenta con todos los presupuestos sectoriales, procede a realizar la integración final, y elabora la exposición de motivos e iniciativa del Decreto del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Gráfico 3

Procedimiento operativo federal del presupuesto programático²⁰



²⁰ Ayala, Jose, Op. Cit., pp. 182

3.4 Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación

El artículo 74 constitucional en su fracción IV establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Es importante mencionar que en México primero se aprueba la Ley de Ingresos y posteriormente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El artículo 74 constitucional, también establece que, el Secretario de Hacienda a nombre del Ejecutivo Federal, realiza la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para dar cuenta de los mismos después de haber sido analizados por la Cámara de Diputados.

Una vez que la Cámara de Diputados recibe el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo turna para su análisis y comentarios a las Comisiones de Presupuesto, y Hacienda y Crédito Público.²¹ Las comisiones estudian y analizan el presupuesto y emiten un dictamen con sus conclusiones, los cuales deben estar firmados por la mayoría de sus integrantes.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos, presenta de manera sistemática y ordenada la información consolidada y desagregada del gasto público, de los objetivos propuestos, los programas y proyectos a desarrollar y los resultados a alcanzar de las diferentes instituciones del Gobierno Federal.

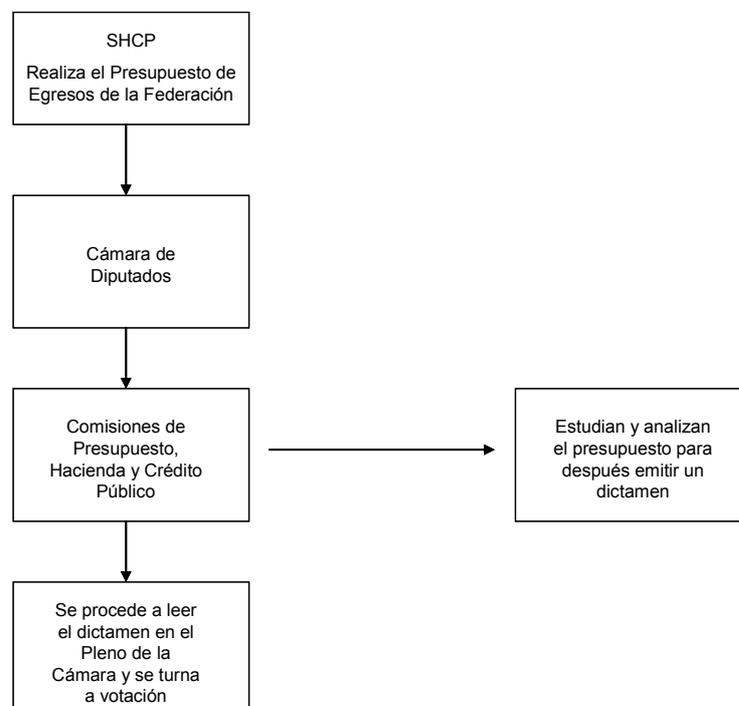
²¹ Las Comisiones se integran con la participación de diversos partidos políticos.

El análisis, realizado por los legisladores, puede derivar en cambios de las asignaciones propuestas o de las reglas y disposiciones que contiene, o incluso, puede incorporar nuevos mandatos.

Una vez emitido el dictamen de las comisiones, se incluye en el orden del día de los asuntos en cartera para la primera lectura en sesión del pleno de la Cámara de Diputados, acto seguido por la votación; el presupuesto de egresos quedará definitivamente aprobado cuando la votación alcance la mayoría absoluta, procediendo entonces a estampar el sello de validez y a registrar el presupuesto en el libro de leyes de la Cámara (cabe resaltar, que esta información se encuentra a disposición de la ciudadanía). Después ese envía al Ejecutivo Federal para su promulgación, adquiriendo, entonces, naturaleza y carácter de ley.

Gráfico 4

Etapas de aprobación del presupuesto²²



²² Ayala, José, Op. Cit., pp. 183

Una vez promulgado por el Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), puede ser ejercido por todas las instancias del Gobierno Federal, siendo el caso que para el Poder Judicial de la Federación a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal de que se trate recibe vía ministraciones líquidas de recursos por parte de la Tesorería de la Federación, el presupuesto que le fue autorizado.

CAPITULO CUATRO

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La impartición de justicia es una función fundamental del Estado, la cual corre a cargo del Poder Judicial. Se trata en consecuencia de una función primigenia que debe asumir éste, por lo que se deben de instalar los tribunales suficientes y necesarios para que la justicia sea impartida con prontitud y esmero. En nuestro país, esta obligación es una garantía constitucional para los gobernados, establecida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³, el cual señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Se dispone también que este servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales²⁴.

Existen, en nuestro sistema jurídico, otro tipo de tribunales que no forman parte del Poder Judicial de la Federación, como lo son el Tribunal Superior Agrario, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje. De todos los asuntos que estos tribunales atienden, potencialmente puede conocer también, vía el juicio de amparo, el Poder Judicial de la Federación a través de los Jueces de Distrito o Tribunales Colegiados, o incluso la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a su facultad de atracción. Aún más, en el caso de las sentencias dictadas por los diversos tribunales del fuero común al interior de los estados de donde también se repiten, por cierto, los casos de tribunales administrativos o laborales que no forman parte del Poder Judicial, puede también adquirir competencia, es decir, los asuntos que ahí se dirimen, en un momento dado, pueden ser resueltos en definitiva por el Poder Judicial de la Federación.

²³ www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 17

²⁴ Es importante señalar que en algunos otros países como es el caso de Ecuador, el artículo 120 de su Constitución prevé que la administración de la justicia será gratuita en los casos penales, laborales, de alimentos y en materia de orden público; en los demás casos, el Consejo Nacional de la Judicatura fijará el monto de las tasas respectivas.

En el más reciente informe de labores del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el pasado mes de diciembre de 2004, el Ministro presentó datos por demás reveladores sobre la carga de trabajo de ese órgano judicial. Durante el último año de trabajo (al 15 de noviembre en el Consejo de la Judicatura Federal y al 1° de diciembre en la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación al concluir 2003 quedaban 1,070 asuntos de naturaleza diversa, ingresando 4,335 asuntos, resultando un total de 5,405, habiéndose resuelto tanto en Pleno como en Salas 4,735, restando para el siguiente año estadístico 670.

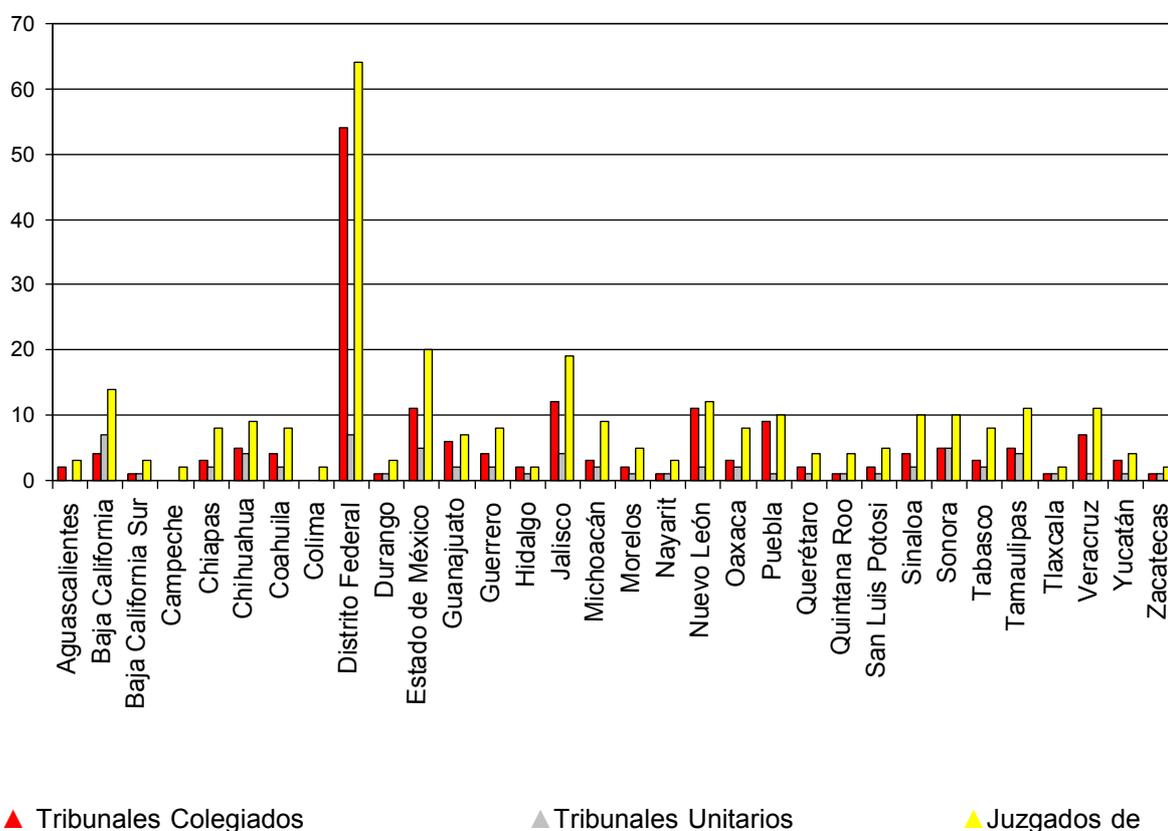
En los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito los datos fundamentales son los siguientes:

Al iniciar el año estadístico el 16 de noviembre de 2003 se tenían en existencia 101,699 asuntos, ingresando al 30 de noviembre de 2004 un total de 639,772 expedientes, logrando desahogarse 629,106.²⁵

El problema que aquí se plantea no es otra cosa que una consecuencia de la falta de Tribunales y Jueces, lo que produce: “congestión y dilación en los juicios, lo que repercute directamente en la gente que está en prisión pendiente de juicio en los juicios penales, o viéndose obligada a mantener inmovilizados ciertos activos patrimoniales en los asuntos civiles y de otra naturaleza”. Queda pues, latente, que por más esfuerzos que realice el Poder Judicial de la Federación, de no instalar más Tribunales y Jueces, quedaría un porcentaje similar o mayor de asuntos pendientes de resolver.

²⁵ Poder Judicial de la Federación. *Informe anual de labores 2004*, pp. XXI y XXII.

Gráfico 5
Tribunales y Juzgados Federales por Entidad Federativa



▲ Tribunales Colegiados

▲ Tribunales Unitarios

▲ Juzgados de

Distrito

Fuente.- Dirección General de Programación y Presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal

Es importante señalar que de acuerdo a los Indicadores Nacionales, al catorce de noviembre de dos mil tres, la relación Órganos Jurisdiccionales población era de un Tribunal Colegiado por cada 616,960 habitantes, un Tribunal Unitario por cada 1'585,113 habitantes y un Juzgado de Distrito por cada 325,023 habitantes, actualmente dichas proporciones han variado, haciendo patente el trabajo del Consejo de la Judicatura Federal para mejorar las condiciones de acceso a la justicia federal, quedando al cierre del ciclo estadístico 2004 de la siguiente forma:

- Un Tribunal Colegiado por cada 610,375 habitantes.
- Un Tribunal Unitario por cada 1'566,933 habitantes.
- Un Juzgado de Distrito por cada 344,211 habitantes.

Gráfico 6

CAPACIDAD DE ATENCIÓN DE HABITANTES CON RELACIÓN AL NÚMERO DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES



AÑOS	ÓRGANOS JURISDICCIONALES	ASUNTOS INGRESADOS	POBLACIÓN TOTAL
1995	306	292,275	91'606,142
2000	425	424,859	97'206,195
2005	546	639,772	105'349,800

Fuente.- Dirección General de Programación y Presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal

Actualmente existen 583 magistrados de Circuito, 94 magistradas de Circuito, 305 Jueces de Distrito y 71 juezas de Distrito, los cuales tienen a su cargo la impartición de justicia federal en nuestro país, existiendo una relación de un Juzgador por cada 192,986 habitantes.

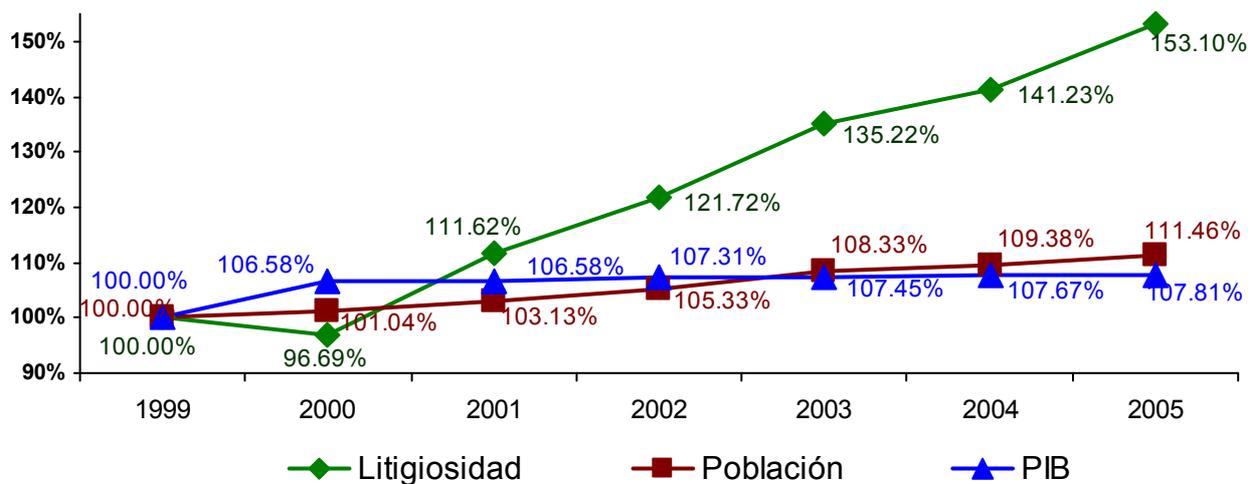
Al cierre del año estadístico dos mil cuatro, se encuentran en trámite 112,365 juicios y procedimientos federales en los 546 Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito que integran los 29 circuitos en que jurisdiccionalmente se divide el país, dando como media nacional un aproximado de 207 asuntos por órgano jurisdiccional.

El año estadístico anterior, existían 101,699 juicios y procedimientos en los Órganos Jurisdiccionales del país, los cuales sumados a los 639,772 asuntos que ingresaron en el año estadístico dos mil cuatro, dan un total de 741,471

asuntos, de los cuales 629,106 fueron resueltos. Lo anterior arroja como existencia actual 112,365 asuntos.

Gráfico 7 LITIGIOSIDAD FEDERAL

Índices de Actividad Económica (PIB), de la Población y de la Litigiosidad Federal 1999 - 2005



Nota: La litigiosidad para 2005 se estimó con base en datos al 30 de junio del mismo año.

PIB= El Producto Interno Bruto es el indicador que mide el crecimiento económico del país.

Población= Crecimiento demográfico del país.

Litigiosidad= Número de asuntos que llegan a los Tribunales Federales.

Fuente.- Dirección General de Programación y Presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal

La gráfica anterior expresa de manera comparativa el incremento porcentual de las tres variables en el período comprendido de 1999 a 2005, tomando 1999 como año base igual a 100.

Se puede inferir que la litigiosidad ha registrado en los últimos años un crecimiento acelerado, que rebasa en mucho la evolución de la actividad económica y el crecimiento demográfico, lo que supone que la litigiosidad ha adquirido una dinámica propia y compleja que resulta necesario atender en beneficio de los justiciables.

Los circuitos con mayor índice de litigiosidad, son el Primero (D.F.) con 1,723 ingresos por cada cien mil habitantes; el Quinto (Sonora), con 960; el Decimoctavo (Morelos), con 799; el Decimoquinto (Baja California), con 782; y, el Vigésimo Cuarto (Nayarit) con 770.

En cuanto a la conformación de los ingresos de asuntos por materia 233,577 correspondieron a la materia penal, significando el 36.51%; 182,922 se ubicaron en el ámbito administrativo, equivalentes al 28.59%; 142,278 en materia civil, que representan el 22.24%; y, 80,995 se refieren a la materia del Trabajo, siendo el 12.66%.

De la totalidad de asuntos que ingresaron a los Órganos Jurisdiccionales federales, 437,319 corresponden a materia de amparo (68.36%), 80,663 a revisión de amparo (12.61%), y 121,790 a otros procesos federales (19.04%).

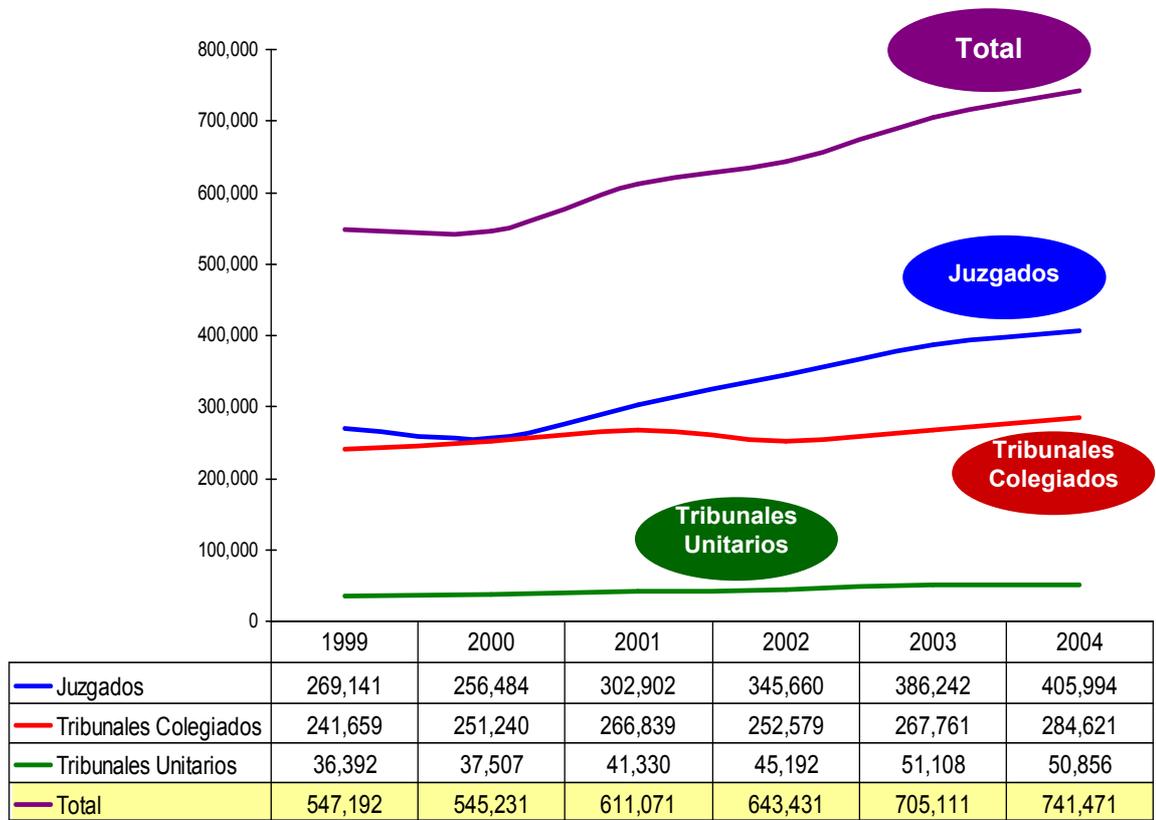
Los circuitos que reportaron mayor cantidad de ingresos durante el año estadístico dos mil cuatro fueron el Primero (D.F.) con 149,957 asuntos; el Tercero (Colima y Jalisco) con 48,163; el Segundo (Edo. de México) con 39,617; el Cuarto (Nuevo León) con 31,572; y, el Decimoquinto (Baja California) con 25,335. Lo anterior refleja que en dichos Circuitos se concentra el 46% de ingresos en los Órganos Jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

El índice de impugnabilidad registrado en el año en los juicios de amparo fue de 32%; es decir, de cada cien amparos, treinta y dos son impugnados.²⁶

²⁶ Poder Judicial de la Federación. *Informe anual de labores 2004.- Anexo estadístico.*

Gráfico 8

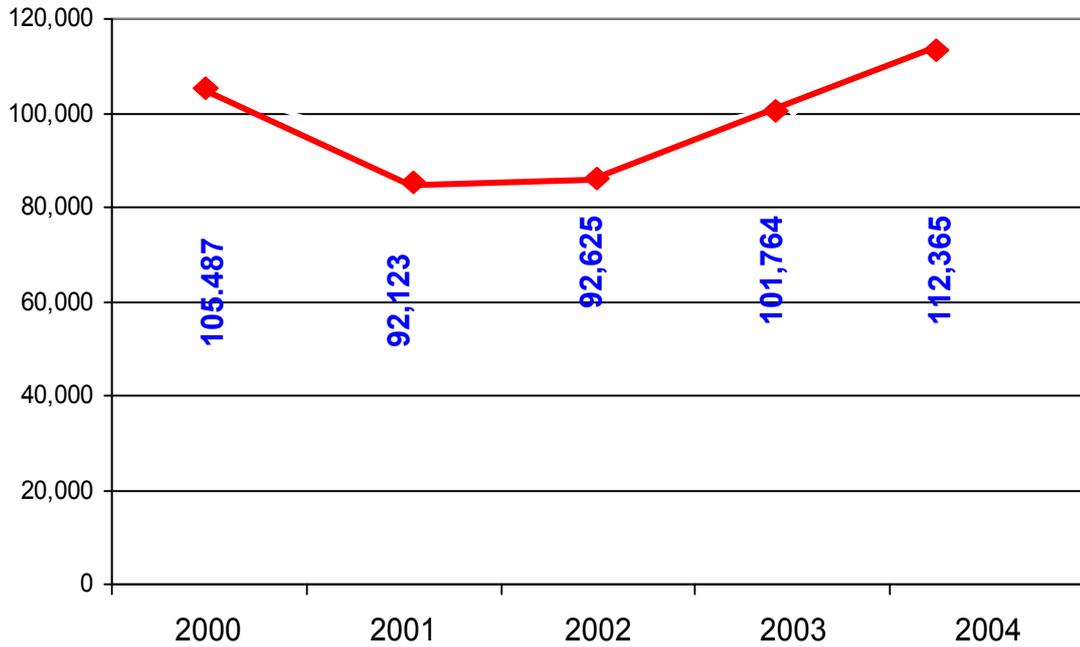
Movimiento Estadístico de Carga de Trabajo del Total de Asuntos de los Órganos Jurisdiccionales de Noviembre de 1998 a Noviembre de 2004



Fuente.- Dirección General de Programación y Presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal

Gráfico 9

Rezago en la impartición de Justicia

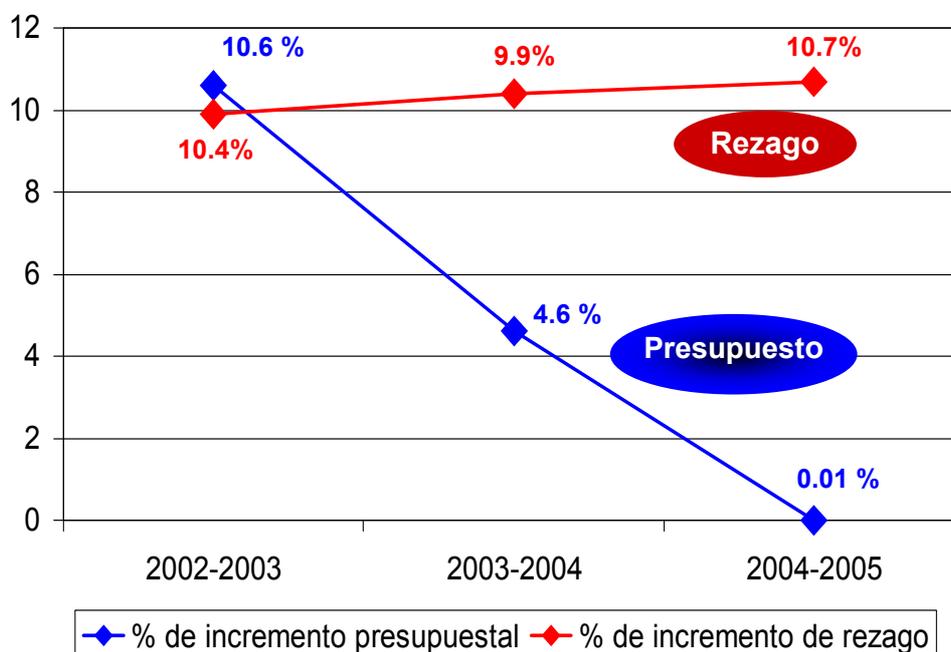


Fuente.- Dirección General de Programación y Presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal

El incremento sostenido de asuntos y el decremento en la instalación de nuevos órganos jurisdiccionales, ocasiona desajustes entre el ingreso de expedientes y la capacidad (fuerza de trabajo) de egreso (resolución), que tienen los órganos jurisdiccionales en operación.

Gráfico 10

Porcentaje de Incremento de los Asuntos Pendientes de Resolver vs. Porcentaje de Incremento Real del Presupuesto 2002 - 2005



Fuente.- Dirección General de Programación y Presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal

La gráfica muestra una correlación directa entre el porcentaje de incremento de los asuntos pendientes de resolver y el porcentaje de incremento real del presupuesto autorizado al Consejo de la Judicatura Federal, ya que a partir de 2002 la asignación presupuestal que cada año se le ha autorizado ha mostrado una tendencia decreciente, mientras que el número de asuntos pendientes de resolver se ha incrementado.

La relevancia de la estadística mencionada con anterioridad, hace prever que el dramático rezago que ya ha aparecido en la atención de asuntos, más el ingreso previsible en 2005, así como el índice de población atendida y por atender -constantemente en aumento- y la disminución de presupuesto de que fue objeto el Poder Judicial de la Federación, ha obligado a este último a hacer más con menos, pero lo ha orillado a tener que avanzar en su proceso de obtener ingresos estables y suficientes.

4.1 Anteproyecto de Presupuesto

La elaboración del Anteproyecto de Presupuesto en el Poder Judicial de la Federación se realiza con base en una estrategia de planeación a corto y mediano plazos, que incorpora criterios de racionalidad y congruencia en la formulación de programas operativos, para que al momento de su presentación ante la Cámara de Diputados resulte más convincente y tenga mayores posibilidades de ser aprobado en sus términos.

Durante los últimos años se ha venido observando que los porcentajes de crecimiento de los presupuestos autorizados al Poder Judicial de la Federación han manifestado una constante, lo que puede interpretarse como un proceso de transición hacia escenarios de restricciones presupuestales.

Gráfico 11**Participación del Presupuesto del Poder Judicial Federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación**

(PESOS)

Año	Presupuesto de Egresos de la Federación	Presupuesto Poder Judicial (gasto neto total autorizado)	Porcentaje
1933	\$ 215,542	\$ 2,859	1.33
1934	\$ 242,733	\$ 3,000	1.24
1935	\$ 275,795	\$ 3,150	1.14
1940	\$ 448,769	\$ 4,100	0.91
1945	\$ 1,006,631	\$ 6,105	0.61
1950	\$ 2,746,057	\$ 10,271	0.37
1955	\$ 5,681,399	\$ 29,277	0.52
1960	\$ 10,256,341	\$ 45,878	0.45
1965	\$ 37,008,080	\$ 67,352	0.18
1970	\$ 72,229,308	\$ 109,736	0.15
1975	\$ 346,658,425	\$ 265,358	0.08
1980	\$ 1,683,412,335	\$ 1,000,017	0.06
1981	\$ 2,332,724,000	\$ 1,600,000	0.07
1982	\$ 3,320,569,238	\$ 2,399,530	0.07
1983	\$ 7,118,774,478	\$ 2,783,752	0.04
1984	\$ 12,023,366,406	\$ 8,306,700	0.07
1985	\$ 18,589,980,461	\$ 15,168,687	0.08
1986	\$ 32,224,612,700	\$ 22,401,800	0.07
1987	\$ 86,211,864,300	\$ 42,810,800	0.05
1988	\$ 208,879,100,000	\$ 131,383,800	0.06
1989	\$ 246,506,934,400	\$ 171,146,000	0.07
1990	\$ 197,009,066,200	\$ 257,000,000	0.13
1991	\$ 233,802,021,800	\$ 394,823,500	0.17
1992	\$ 249,245,241,400	\$ 555,661,300	0.22
1993	\$ 275,532,254,600	\$ 727,190,000	0.26
1994	\$ 309,676,900,000	\$ 850,131,000	0.27
1995	\$ 352,488,708,600	\$ 1,385,915,000	0.39
1996	\$ 553,718,000,000	\$ 2,343,608,000	0.42
1997	\$ 725,790,000,000	\$ 3,830,198,000	0.53
1998	\$ 871,567,800,000	\$ 4,973,294,700	0.57
1999	\$ 1,030,265,300,000	\$ 5,553,996,244	0.54
2000	\$ 1,195,313,400,000	\$ 8,075,766,038	0.68
2001	\$ 1,361,866,500,000	\$ 13,803,465,746	1.01
2002	\$ 1,463,334,300,000	\$ 15,363,610,906	1.04
2003	\$ 1,524,845,700,000	\$ 17,732,064,509	1.16
2004	\$ 1,650,505,100,000	\$ 19,400,049,908	1.17
2005	\$ 1,818,441,700,000	\$ 21,037,647,398	1.15

Fuente.- Dirección General de Programación y Presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal

Gráfico 12
Participación del Presupuesto del Poder Judicial de la Federación en el Presupuesto de Egresos de la Federación

TASA DE CRECIMIENTO 1970-2005									
PESOS					Base 2a. quincena de junio 2002=100				
	A	$B=((Af/Ai)-1)*100$	C	$D=((Cf/Ci)-1)*100$	E	$F=(A/E)*100$	$G=(C/E)*100$	$H=((Ff/Fi)-1)*100$	$I=((Gf/Gi)-1)*100$
Año	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, Precios Corrientes)	Tasa de crecimiento del PEF (Precios Corrientes, %)	Presupuesto Poder Judicial (PE del PJF, Precios Corrientes)	Tasa de crecimiento del PE del PJF (Precios Corrientes, %)	INPC	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, Precios Constantes)	Presupuesto Poder Judicial (PE del PJF, Precios Constantes)	Tasa de Crecimiento Real del PEF (%)	Tasa de Crecimiento Real del PE del PJF (%)
1970	72,229,308		109,736		0.0240	300,955,450,000.00	457,233,333.33		
1975	346,658,425	379.94	265,358	141.81	0.0422	822,114,841,897.23	629,307,509.88	173.17	37.63
1980	1,683,412,335	385.61	1,000,017	276.86	0.1107	1,521,155,724,397.59	903,629,819.28	85.03	43.59
1981	2,332,724,000	38.57	1,600,000	60.00	0.1418	1,644,693,772,032.90	1,128,084,606.35	8.12	24.84
1982	3,320,569,238	42.35	2,399,530	49.97	0.2250	1,475,808,550,222.22	1,066,457,777.78	-10.27	-5.46
1983	7,118,774,478	114.38	2,783,752	16.01	0.4543	1,567,149,032,030.82	612,823,775.45	6.19	-42.54
1984	12,023,366,406	68.90	8,306,700	198.40	0.7513	1,600,270,595,297.25	1,105,594,498.67	2.11	80.41
1985	18,589,980,461	54.62	15,168,687	82.61	1.1851	1,568,664,408,494.48	1,279,967,962.87	-1.98	15.77
1986	32,224,612,700	73.34	22,401,800	47.68	2.2073	1,459,943,943,821.50	1,014,919,016.88	-6.93	-20.71
1987	86,211,864,300	167.53	42,810,800	91.10	5.1168	1,684,867,547,636.88	836,665,906.65	15.41	-17.56
1988	208,879,100,000	142.29	131,383,800	206.89	10.9582	1,906,150,055,514.15	1,198,957,854.87	13.13	43.30
1989	246,506,934,400	18.01	171,146,000	30.26	13.1506	1,874,494,295,436.83	1,301,432,762.81	-1.66	8.55
1990	197,009,066,200	-20.08	257,000,000	50.16	16.6553	1,182,858,741,143.98	1,543,049,273.51	-36.90	18.57
1991	233,802,021,800	18.68	394,823,500	53.63	20.4298	1,144,414,729,113.47	1,932,583,068.88	-3.25	25.24
1992	249,245,241,400	6.61	555,661,300	40.74	23.5978	1,056,220,873,667.78	2,354,713,215.20	-7.71	21.84
1993	275,532,254,600	10.55	727,190,000	30.87	25.8993	1,063,861,905,653.64	2,807,764,703.61	0.72	19.24
1994	309,676,900,000	12.39	850,131,000	16.91	27.7033	1,117,835,993,971.83	3,068,704,935.34	5.07	9.29
1995	352,488,708,600	13.82	1,385,915,000	63.02	37.3993	942,502,078,517.62	3,705,729,392.97	-15.69	20.76
1996	553,718,000,000	57.09	2,343,608,000	69.10	50.2565	1,101,783,848,855.37	4,663,293,305.34	16.90	25.84
1997	725,790,000,000	31.08	3,830,198,000	63.43	60.6222	1,197,235,334,709.80	6,318,147,652.26	8.66	35.49
1998	871,567,800,000	20.09	4,973,294,700	29.84	70.2784	1,240,164,251,471.23	7,076,560,537.20	3.59	12.00
1999	1,030,265,300,000	18.21	5,553,996,244	11.68	81.9344	1,257,426,783,413.16	6,778,587,643.57	1.39	-4.21
2000	1,195,313,400,000	16.02	8,075,766,038	45.40	89.7113	1,332,400,785,854.62	9,001,954,646.71	5.96	32.80
2001	1,361,866,500,000	13.93	13,803,465,746	70.92	95.4239	1,427,175,227,733.79	14,465,415,200.07	7.11	60.69
2002	1,463,334,300,000	7.45	15,363,610,906	11.30	100.2243	1,460,058,901,198.31	15,329,222,350.53	2.30	5.97
2003	1,524,845,700,000	4.20	17,732,064,509	15.42	104.7815	1,455,262,331,613.88	16,922,896,225.96	-0.33	10.40
2004	1,650,505,100,000	8.24	19,400,049,908	9.41	109.6941	1,504,643,687,102.54	17,685,593,715.25	3.39	4.51
2005	1,818,441,700,000	10.17	21,037,647,398	8.44	113.5742	1,601,104,250,964.62	18,523,259,051.55	6.41	4.74

Gráfico 13
Comparativo de Tasas de Crecimiento en Términos Corrientes y Reales del PE del PJF
1970-2005

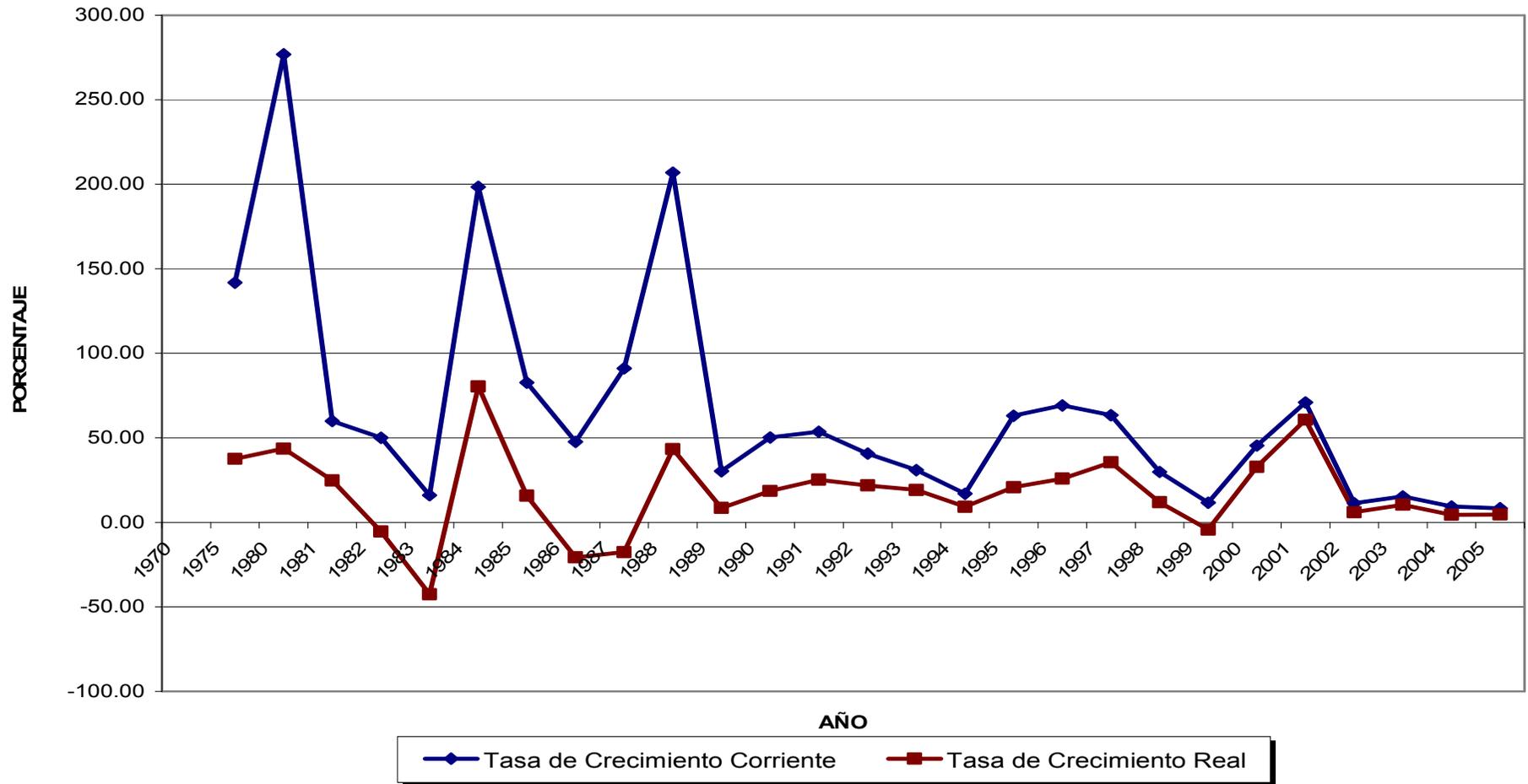


Gráfico 14
Comparativo de Tasas de Crecimiento en Términos Corrientes y Reales del PEF
1970-2005

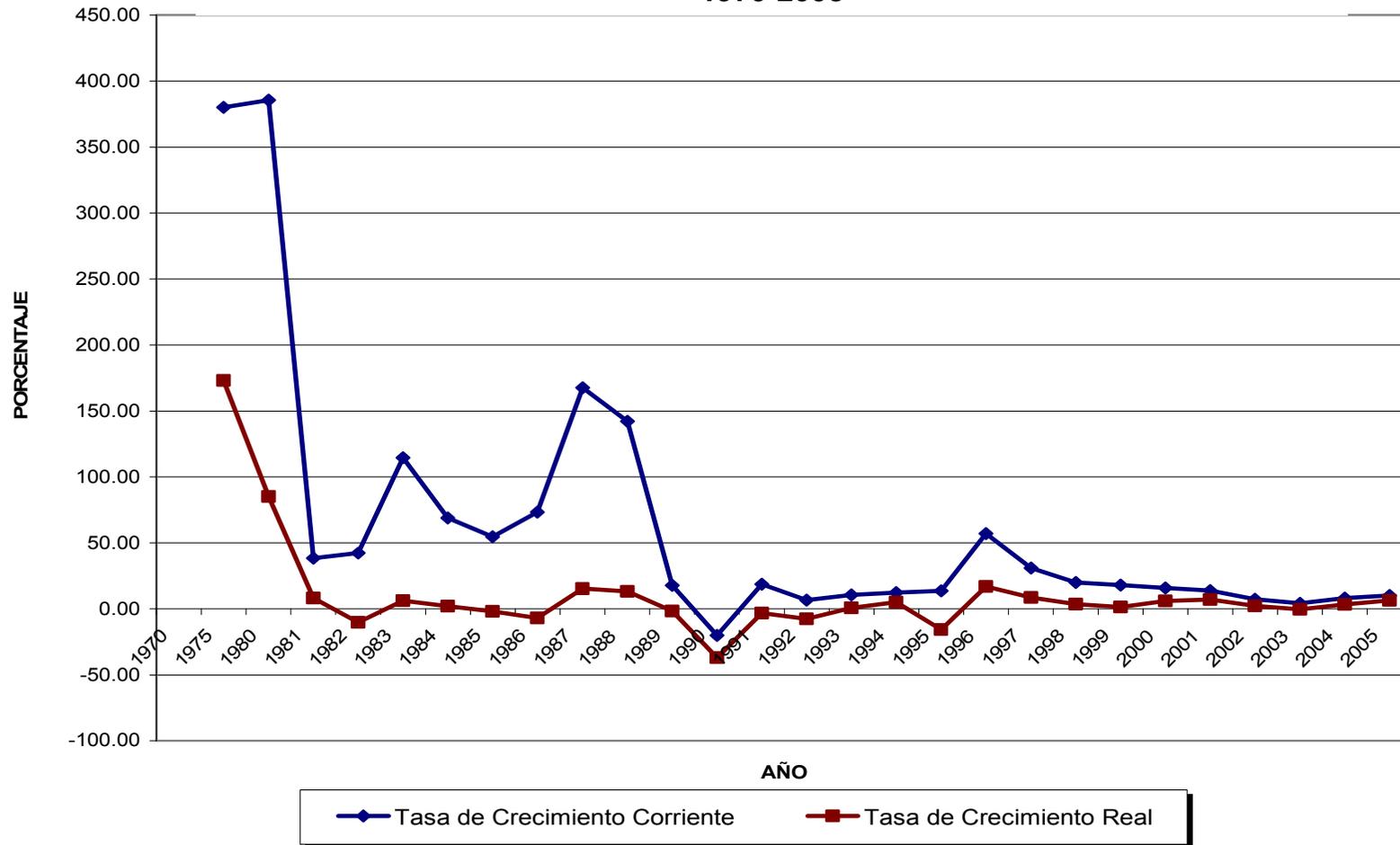


Gráfico 15
Comparativo de Tasas de Crecimiento en Términos Corrientes del PEF y el PE del PJF
1970-2005

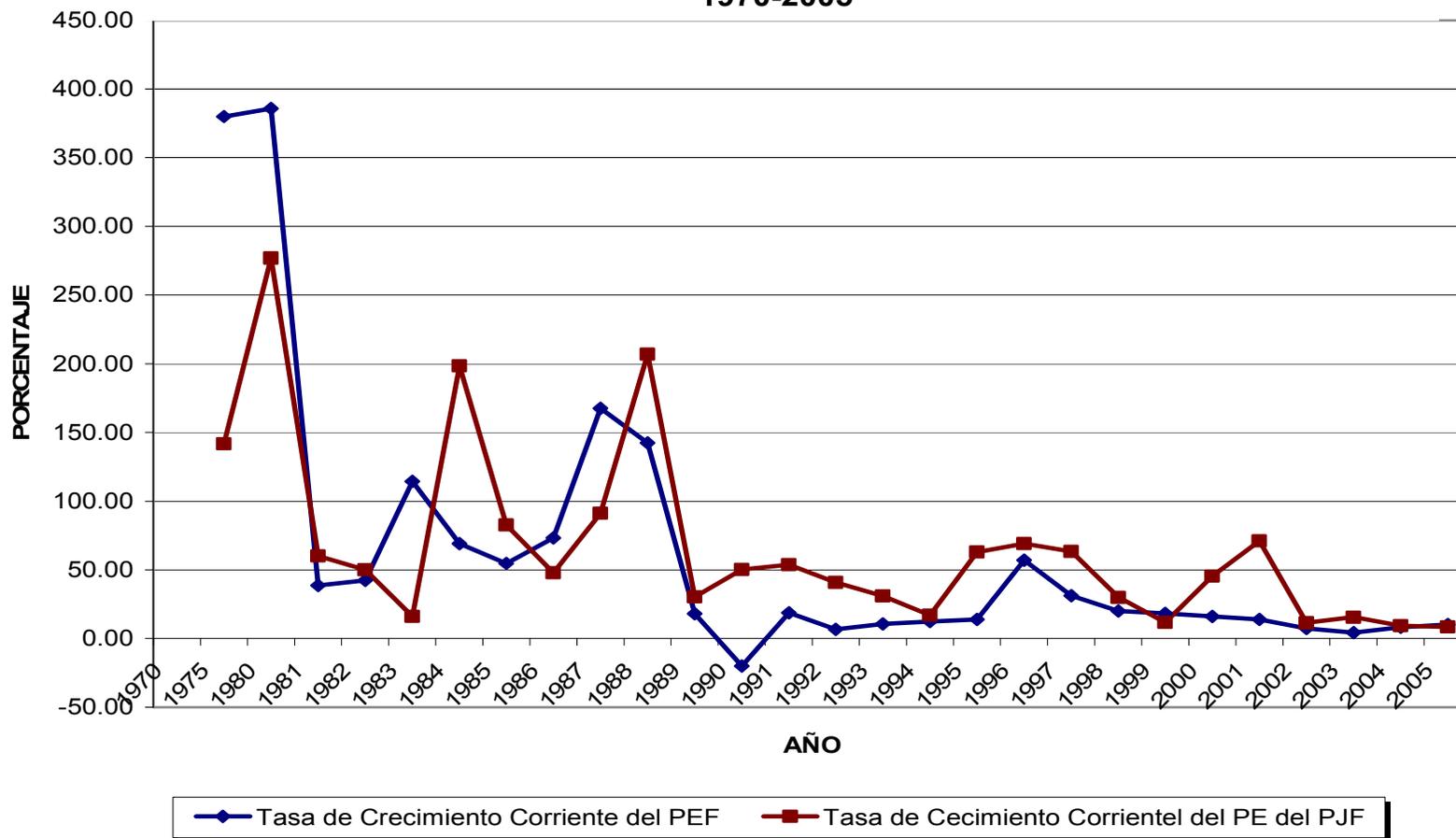
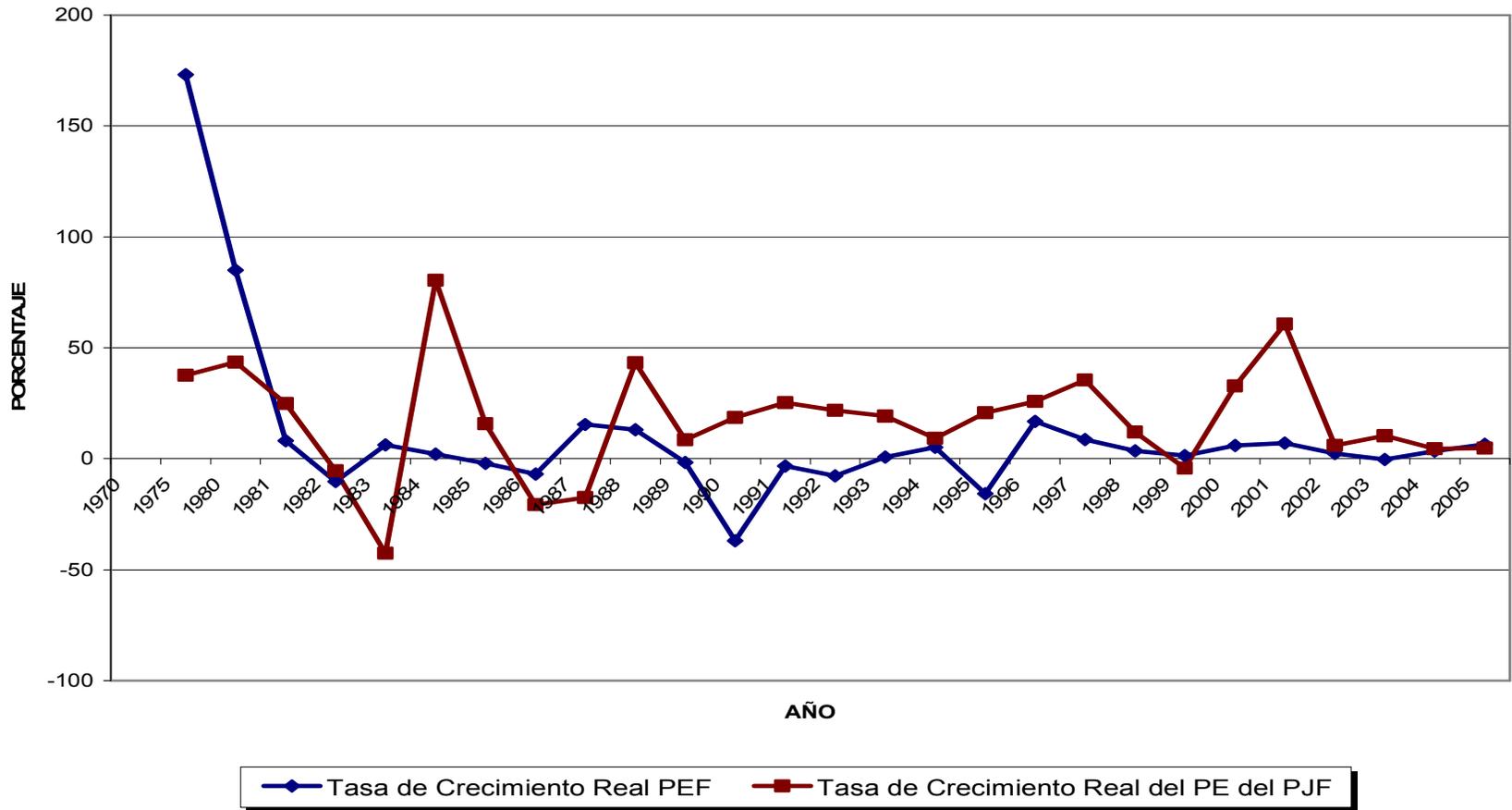


Gráfico 16
Comparativo de Tasas de Crecimiento en Términos Reales del PEF y el PE del PJF
1970-2005



Bajo este escenario, la racionalización en la asignación del presupuesto y la disciplina en el ejercicio del gasto se tornan instrumentos indispensables para una administración eficiente de los recursos autorizados. Por ello, en este sentido se vuelve indispensable modular las expectativas de crecimiento priorizando las estrategias que vayan encaminadas a la consolidación y fortalecimiento de la estructura instalada.

La formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos se elabora a partir de una estrategia planificada, mediante un sistema de planeación institucional que con la participación de todos los responsables del ejercicio de los recursos presupuestarios, se definen las estrategias del gasto en función de dos grandes líneas de acción; la primera orientada a garantizar el actual nivel de operación y la segunda a fortalecer e incrementar su cobertura.

La solicitud de recursos del anteproyecto de presupuesto y su proyección para dos años más, se efectúa tomando como referencia lo solicitado, autorizado y ejercido en los presupuestos de los tres años anteriores.

De conformidad con lo que se ha denominado la primera línea de acción, la solicitud de recursos distingue las obligaciones por pago de sueldos y prestaciones de la plantilla de personal vigente, asimismo, los requerimientos de materiales y servicios generales que resultan imprescindibles para las actividades cotidianas que se desarrollan y los gastos de inversión para la reposición de mobiliario y equipo por actualización tecnológica o agotar su vida útil.

En lo concerniente a la segunda línea de acción, la solicitud de recursos está orientada a fortalecer e incrementar la cobertura de atención a la ciudadanía, a través de la concepción de nuevos proyectos.

Es importante mencionar que para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, se considera como eje rector para alinear la solicitud de recursos, la

creación de nuevos Órganos Jurisdiccionales y Palacios de Justicia Federal, pudiendo ser adicionalmente considerados otros proyectos prioritarios.

Los factores principales a considerar en la creación e instalación de nuevos Órganos Jurisdiccionales son los siguientes:

a).- Desequilibrios entre el ingreso de asuntos y la capacidad de egreso (resolución) de los mismos, que tienen los Órganos Jurisdiccionales instalados y en funciones.

Uno de los motivos principales que se encuentran en la mayoría de los dictámenes de creación de nuevos Órganos Jurisdiccionales, atiende a un desequilibrio entre la capacidad de egreso de asuntos que tienen los órganos existentes (los titulares y sus grupos de trabajo) y una tendencia constante de aumento en el ingreso de los mismos. De tal forma que, a pesar de los extraordinarios esfuerzos del personal por abatir esa carga de trabajo excesiva, la misma va aumentando mensualmente hasta ahogarlos, de manera que ese rezago, al ser medido en meses de trabajo pendiente, llega a acumular varios de éstos y por el incremento constante de asuntos, los remanentes no desaparecen sino que cada vez crecen más.

En casos así, el rezago se convierte en un problema para el Poder Judicial de la Federación, porque a pesar de los esfuerzos del personal de los Órganos Jurisdiccionales (jornadas de trabajo mayores a las que establece la ley, labores en sábados, domingos y días festivos), el remanente sigue creciendo, con el consecuente retraso en la impartición de la Justicia Federal, lo que se convierte eventualmente en una denegación de la misma, pues el aumento no permite que humanamente los Órganos Jurisdiccionales brinden atención a todos los asuntos, de forma pronta y expedita, como lo exige el artículo 17 Constitucional.

Es en situaciones como esas, en las que ante el desequilibrio negativo entre el ingreso de asuntos y la capacidad de egreso, se torna indispensable crear e instalar nuevos Órganos Jurisdiccionales para que apoyen a los que fueron rebasados significativamente en el máximo rendimiento de su fuerza de trabajo. Ese desequilibrio es el factor principal de creación de los Órganos Jurisdiccionales, y su razón de ser se encuentra en el hecho plenamente comprobado de que en el país, se acude cada vez más, a la Justicia Federal para resolver los problemas jurídicos. ¿Cuáles son las razones de ello?, posiblemente, la reciente creación e instalación de nuevos Órganos Jurisdiccionales Federales, que han facilitado la posibilidad de acceso a la Justicia Federal a un mayor número de ciudadanos, así como la selección de los miembros de la judicatura federal mediante rigurosos exámenes de oposición, lo que ha generado una confianza profunda en el Poder Judicial de la Federación.

La corroboración de esa hipótesis rebasa el contenido de este ensayo, pero lo cierto es que el trámite constante de nuevos asuntos presentados por los particulares existe en la práctica y cada día aumenta; y prueba de ello es que, a pesar de todos los programas de creación de nuevos Órganos Jurisdiccionales desarrollados por el Consejo de la Judicatura Federal en los diez años de su existencia, no ha sido suficiente para producir un equilibrio.

b).- Accesibilidad a la Justicia Federal

En otras ocasiones, las razones por las cuales se crean nuevos Órganos Jurisdiccionales, surgen de la necesidad de acercar la Justicia Federal a poblaciones que no tienen acceso a ella; por su ubicación geográfica, sistemas de comunicación, nivel económico o lejanía de los grandes centros de población, en donde frecuentemente se concentran los órganos encargados de la impartición de justicia.

Acercamiento que, generalmente, trae como consecuencia el incremento de nuevos asuntos, pues al desaparecer los problemas de transporte de los quejosos o la pérdida de tiempo en sus traslados de una a otra población, estos tienden a promover más asuntos ante los Órganos Jurisdiccionales.

c).- Especialización de los Órganos Jurisdiccionales.

En otros casos, la creación de Órganos Jurisdiccionales obedece a la necesidad de su especialización, pero ello no sucede necesariamente así, porque en la práctica existen casos en los que las especializaciones no implican la creación de nuevos Órganos Jurisdiccionales, sino que se aprovecha la infraestructura de los anteriores para crear a los nuevos bajo la materia de especialidad que se requiera.

Lo anterior es un paliativo para resolver el problema de las cargas de trabajo excesivas ya mencionadas, pues si bien es cierto que con la especialización, se logra una mayor eficiencia técnica y profesional del personal de los Órganos Jurisdiccionales y por ende ello repercute en el aumento en su capacidad de egreso de asuntos; esto no es suficiente, porque obviamente la optimización de su eficiencia tiene como límite el máximo de energía que en fuerza de trabajo cada equipo puede dar (juez, secretarios, actuarios, oficiales judiciales, etc.) y ante el desbordamiento de la misma derivada del aumento exponencial de asuntos, la solución ya no es la especialización sino el crear más Órganos Jurisdiccionales que se sumen a la atención y despacho de las excesivas cargas de trabajo que se presentan.

d).- Complejidad de los asuntos.

Otra de las razones de la necesidad de crear nuevos Órganos Jurisdiccionales, derivan de la complejidad de los asuntos que se promueven; como sucede, por ejemplo, en los casos de la materia penal de los Circuitos

Primero y Segundo y, en especial, en este último, en el cual, por la existencia del Centro de Readaptación Social de Máxima Seguridad “La Palma”, del municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México, en el mismo se concentran la mayoría de los asuntos penales relevantes; los cuales, por su naturaleza, son profundamente controvertidos por las partes y, por ello, sus trámites constan de múltiples actuaciones que hacen lentos los procedimientos y complican su resolución, al grado de que un número pequeño de estos asuntos ocupa la fuerza de trabajo de todo un juzgado federal, de forma tal que, ante un aumento en el número de esos asuntos complejos, aunque numéricamente no resulte significativo, torna necesario crear nuevos Órganos Jurisdiccionales, porque el problema no deriva de la cantidad sino de los continuos recursos promovidos por las partes, el tiempo y la tecnificación que su trámite y resolución exigen.

e).- Impacto social estimado.

La implementación de estas medidas, reflejarán un mejor desempeño cuantitativo y cualitativo de la función jurisdiccional federal que beneficiará potencialmente a los justiciables de quince circuitos judiciales, los que corresponden a las siguientes entidades federativas: Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Veracruz. Entidades que en conjunto poseen 62 millones y medio de habitantes y una población interna en centros de reclusión que asciende a 121, 848 personas, lo que equivale al 63% de la población total de sentenciados y procesados reclusos en el país.²⁷

Tal como se señaló con anterioridad otro elemento a ser considerado en la elaboración del anteproyecto de presupuesto dentro de la segunda línea de acción, lo constituyen otros proyectos prioritarios, los cuales pueden emanar de

²⁷ Los datos de población indicados corresponden al XIII Censo General de Población y Vivienda 2000 y en cuanto a la población interna en centros de reclusión, ésta se encuentra actualizada a diciembre de 2004, según información del órgano desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública.

alguna disposición normativa como es el caso de la iniciativa de reforma a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que propone que el Poder Judicial de la Federación cuente con juzgados de Distrito y Tribunales con competencia especializada en delincuencia organizada, lo que inevitablemente tiene repercusiones de tipo presupuestal que no son consideradas al momento de aprobar dichas reformas y que tienen que ser atendidas con los recursos que tiene asignados el Poder Judicial de la Federación, lo que atiende con un presupuesto aún más exiguo.

4.2 Ejercicio del Presupuesto

La dotación oportuna de recursos presupuestales a los Órganos Jurisdiccionales es un requerimiento indispensable para la operación eficiente de los mismos, acción que requiere del conocimiento de necesidades económicas, así como de la asignación, ejercicio y control de los recursos económicos otorgados al Poder Judicial de la Federación, lo cual conlleva a tener un clasificador por objeto del gasto, permitiendo dar transparencia y consistencia al ejercicio del presupuesto.

Gráfico 17

Clasificador por objeto del gasto del Consejo de la Judicatura Federal

CAPITULO	CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
1000		SERVICIOS PERSONALES
	1100	Remuneraciones al personal de carácter permanente.
	1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio.
	1300	Remuneraciones adicionales y especiales.
	1400	Erogaciones del Gobierno Federal por concepto de seguridad social y seguros.
	1500	Pagos por otras prestaciones sociales y económicas.
	1600	Impuestos sobre nóminas y crédito al salario.
	1800	Previsiones para servicios personales.
2000		MATERIALES Y SUMINISTROS
	2100	Materiales y útiles de administración y de enseñanza.
	2200	Productos alimenticios.
	2300	Herramientas, refacciones y accesorios.
	2400	Materiales y artículos de construcción.
	2500	Materias primas de producción, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio.
	2600	Combustibles, lubricantes y aditivos.
	2700	Vestuario, blancos, prendas de protección personal y artículos deportivos.
	2800	Materiales, suministros y prendas de protección para seguridad.
3000		SERVICIOS GENERALES
	3100	Servicios básicos.
	3200	Servicios de arrendamiento.
	3300	Servicios de asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones.
	3400	Servicios comercial, bancario, financiero, subcontratación de servicios con terceros y gastos inherentes.
	3500	Servicios de mantenimiento y conservación.
	3600	Servicios de impresión, grabado, publicación, difusión e información.
	3700	Servicios de comunicación social y publicidad.
	3800	Servicios oficiales.

CAPITULO	CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
5000		BIENES MUEBLES E INMUEBLES
	5100	Mobiliario y equipo de administración.
	5200	Maquinaria y equipo agropecuario, industrial, de comunicación y de uso informático.
	5300	Vehículos y equipo de transporte.
	5400	Equipo e instrumental médico y de laboratorio.
	5500	Herramientas y refacciones.
	5700	Bienes inmuebles.
	5800	Maquinaria y equipo de defensa y seguridad.
6000		OBRAS PÚBLICAS
	6100	Obras públicas por contrato
7000		INVERSIÓN FINANCIERA, PROVISIONES ECONÓMICAS, AYUDAS, OTRAS EROGACIONES Y PENSIONES, JUBILACIONES Y OTRAS.
	7500	Erogaciones para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria.

Fuente.- Dirección General de Programación y Presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal

Del total del presupuesto del Poder Judicial de la Federación, el 91.2% se destina a cubrir los sueldos y salarios de aproximadamente 28,000 personas que integran su nómina.

A fin de abatir los rezagos judiciales y lograr que la impartición de justicia sea expedita, el Poder Judicial de la Federación necesita crear nuevos Órganos Jurisdiccionales anualmente en todo el país, con una plantilla promedio de 50 empleados cada uno, lo que significa un incremento de empleados por año a su nómina, lo que impacta significativamente en su presupuesto regularizable.

El Poder Judicial de la Federación, determina en que y cómo ejerce el presupuesto que le es asignado por la H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

4.3 Control del Ejercicio del Presupuesto

Sin embargo el ejercicio del presupuesto, guarda congruencia con una estructura programática que permite identificar la utilización de los recursos con las actividades encomendadas para la impartición de justicia.

La estructura programática se compone de 5 programas, 17 subprogramas y alrededor de 70 unidades responsables; los programas y subprogramas son los que a continuación se mencionan:

1. Impartición de Justicia

El programa se integra por aquellas actividades que coadyuvan a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito en su función de impartición de justicia, pronta, expedita, imparcial y gratuita.

11. Conducción en la Política Judicial.

En este subprograma se desarrollan las actividades mediante las cuales se establecen las normas, políticas, estrategias, líneas de acción y programas generales relacionados con la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación.

12. Atención de Juicios.

Mediante este subprograma se proporcionan los recursos humanos, financieros, materiales, informáticos e instalaciones para garantizar el adecuado funcionamiento de los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, Órganos Auxiliares y Administrativos del Consejo ubicados en el interior de la República.

13. Defensoría Pública.

Comprende las actividades orientadas al servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica.

14. Concursos Mercantiles.

El subprograma comprende las funciones que desarrollan los visitadores, conciliadores y síndicos en los procedimientos de concurso mercantil, así como los aspectos que regulan su operación.

2 Carrera Judicial

Este programa abarca las actividades de planeación, organización y supervisión correspondientes a la creación y reubicación geográfica de los Órganos Jurisdiccionales, así como la formación, capacitación, actualización y promoción de los miembros que los conforman y de quienes aspiren a integrarse.

21 Desarrollo de la Función Judicial.

El subprograma se encarga de la planeación, organización y supervisión de los programas correspondientes a la creación, especialización y reubicación geográfica de los Órganos Jurisdiccionales, así como de la determinación del número de límites de los Circuitos Judiciales y lo relativo al sistema de estadística judicial; de igual forma, tiene por objeto lograr que los involucrados en la impartición de justicia o quienes aspiren a ingresar a los Órganos Jurisdiccionales, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarias para el adecuado desempeño de la función.

3 Vigilancia

El programa conjunta las actividades tendentes a asegurar el buen funcionamiento de los Órganos Jurisdiccionales, Auxiliares y Administrativos, así como supervisar la conducta de sus integrantes.

31 Revisión del funcionamiento de Órganos Jurisdiccionales.

Este subprograma incluye las tareas relacionadas con la inspección del funcionamiento de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, así como la conducta de sus integrantes.

32 Revisión del funcionamiento de Áreas Administrativas.

Comprende las actividades encaminadas a controlar y fiscalizar el funcionamiento de los Órganos del Consejo y vigilar que se cumplan las normas administrativas por parte de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, así como evaluar su situación patrimonial.

33 Vigilancia, Información y Evaluación.

A través de este subprograma se implementan las acciones tendentes al eficaz funcionamiento de los órganos y servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, así como lograr el cumplimiento, seguimiento y evaluación de los programas.

4 Disciplina

Este programa comprende las actividades relacionadas con la supervisión de un ejercicio responsable profesional y honorable de la función jurisdiccional.

41 Seguimiento de Quejas, Denuncias y Querellas.

El subprograma abarca las actividades de atención y formulación de denuncias o querellas y su presentación ante la unidad competente.

5 Administración de Recursos

El programa agrupa las actividades necesarias para dotar con suficiencia, oportunidad y transparencia los recursos necesarios para la operación de los Órganos Jurisdiccionales, Auxiliares y Administrativos.

51 Dirección y Control.

El subprograma reúne las actividades relacionadas con la coordinación y supervisión de los servicios administrativos de la institución.

52 Administración de Recursos Humanos.

El objeto del subprograma es establecer el sistema de administración y desarrollo de los Recursos Humanos asignados así como vigilar para que sean aplicadas correctamente las políticas, procedimientos y disposiciones jurídico-laborales.

53 Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Contempla las actividades para el suministro y administración de los Recursos Materiales y Servicios Generales para el adecuado funcionamiento de los Órganos Jurisdiccionales, Auxiliares y Administrativos.

54 Administración y Conservación de Inmuebles.

Reúne las actividades de asignación, conservación, reparación, mantenimiento, rehabilitación, remodelación y adaptación de los inmuebles que ocupan los Órganos Jurisdiccionales, Auxiliares y Administrativos.

55 Administración de recursos financieros.

Abarca las actividades de administración, control y evaluación de los recursos financieros asignados, bajo principios de transparencia económica, eficiencia y honradez. Asimismo contempla las actividades para promover la modernización de las estructuras, sistemas y procedimientos.

56 Administración Regional.

El subprograma incluye las actividades de coordinación y supervisión de los servicios administrativos que en materia de recursos humanos, financieros, materiales y servicios generales requieren para su operación, los Órganos Jurisdiccionales y demás áreas, ubicados en el interior de la República.

57 Administración de Tecnologías de Información.

En este subprograma se incluyen las actividades relacionadas con el desarrollo de sistemas computacionales y el uso de tecnologías de información para lograr una operación eficiente y moderna.

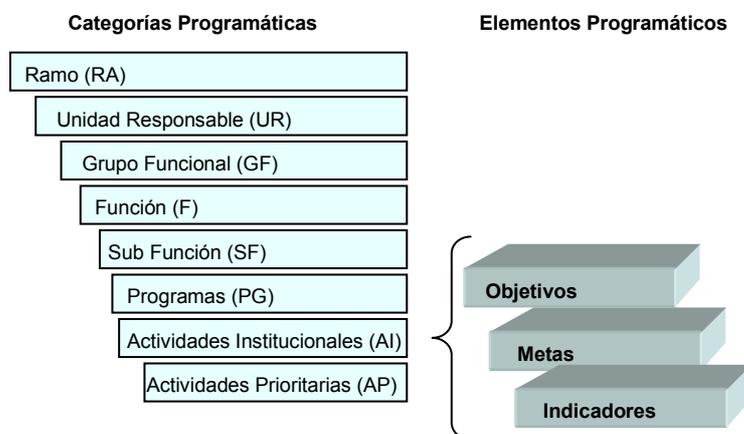
59 Infraestructura para la Administración de Justicia.

Este subprograma reúne las actividades relacionadas con la aplicación de las políticas, normas y lineamientos para regular la construcción y rehabilitación de inmuebles al servicio de los Órganos Jurisdiccionales, Auxiliares y Administrativos.

Esta estructura programática, permite controlar el ejercicio del gasto ya que identifica las dimensiones funcional-programática y administrativa del gasto público federal, mediante la determinación de categorías y elementos programáticos ordenados de manera coherente, logrando la alineación y vinculación con la dimensión económica, asegurando el cumplimiento de los objetivos y metas planteados, facilitando con ello la rendición de cuentas.

Gráfico 18

Esquema de Estructura Programática



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos

La rendición de cuentas del Poder Judicial de la Federación, se alinea con la de los otros dos Poderes de la Unión, que se refleja por medio de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, lo que permite informar a la nación a través de la

representación popular sobre los resultados de la gestión de los poderes de la unión y los entes públicos federales sobre su gestión financiera presupuestaria, programática y económica, siendo principalmente utilizada por la Cámara de Diputados y particularmente por la entidad de fiscalización superior de la federación, para llevar a cabo sus tareas de examen, revisión, evaluación y auditoría del gasto público, siendo la Cuenta Pública un documento básico para todos aquellos que requieran conocer la situación de las finanzas y resultados de la gestión gubernamental.

El objetivo fundamental del Poder Judicial de la Federación es cumplir el compromiso con México, encontrando fórmulas concretas para transformar en realidad la impartición de justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita dentro del condicionamiento necesario de los recursos disponibles derivados del presupuesto que anualmente le es aprobado por la H. Cámara de Diputados, por lo que es imprescindible encontrar fórmulas tan claras como las que operan en algunos otros países, que hacen que el Poder Judicial opere con autonomía plena.

CAPITULO CINCO

DIVERSAS FORMAS DE ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO AL PODER JUDICIAL EN OTROS PAÍSES

Actualmente, el Presupuesto del Poder Judicial de la Federación representa un 1.15% del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En las últimas reformas a la Constitución General de la República, en las que se abordó la cuestión judicial, el Constituyente Permanente no incluyó el tema de la autonomía financiera del Poder Judicial de la Federación, por ello y debido a que el Poder Judicial de la Federación, no cuenta con la facultad de iniciativa de leyes o reformas, se propuso al Ejecutivo Federal ser el generador de la propuesta de reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión, donde ya existen dos proyectos de modificaciones presentadas por sendos partidos, en las que se otorga un porcentaje fijo con base en el Presupuesto de Egresos.

Las propuestas que han sido presentadas en el Congreso a fin de procurar que el Poder Judicial de la Federación cuente con autonomía presupuestaria devienen la primera de ellas por parte del Diputado Federal de la Quincuagésima Sexta Legislatura (LVI) José Luis Leysón Castro, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que entre sus principales párrafos establece:

“Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados

Con proyecto de decreto que reforma los artículos 89 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se asigne al Poder Judicial, cada año, un porcentaje no menor al 2% del Presupuesto de Egresos de la Federación, presentada por el diputado José Luis Leyson Castro, del grupo parlamentario del PRI

Por ello es que proponemos que se adicione al texto actual bajo ese tenor, la obligación de que al Poder Judicial se asigne cada año un porcentaje no menor al 2% del presupuesto de egresos de la Federación, que sea administrado directamente por el Poder Judicial.

«Honorable Asamblea: el 19 de mayo de 1995, esta soberanía tuvo a bien aprobar el proyecto mediante el cual se reformaron diversas disposiciones tendientes a dotar al Poder Judicial de la Federación, de un mayor peso dentro de nuestra vida republicana.

...

Los mexicanos no podemos aspirar a un sistema democrático por excelencia si antes no logramos hacer realidad el concepto de un Poder Judicial autónomo y plenamente separado de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se trata de algo más que un planteamiento republicano... Sino de una exigencia social la cual ya no podemos diferir por más tiempo.

A nuestro leal entender, las reformas aprobadas por esta Cámara de Diputados al decreto expedido por la colegisladora, el pasado 19 de mayo de 1995, si bien representa un gran avance para consolidar la independencia y autonomía de Poder Judicial, carecieron de propuestas concretas para consolidar su plena independencia presupuestal.

Aquí es donde, sentimos nosotros, puede quedar trunco el ánimo por dotar al Poder Judicial de mayores y más amplias avenidas para el más correcto desarrollo de sus elevadas funciones constitucionales y que tienen qué ver, esencialmente, con que en México sea una realidad la vigencia del estado de derecho.

En esencia, en nuestro país requerimos garantizar que el Poder Judicial tenga una vida institucional más plena, libre e independiente por cuanto contar con todos los recursos susceptibles de sustentar su elevado papel dentro del quehacer nacional...

...

...

En ese tenor, la iniciativa propone modificar el artículo 89 constitucional, en su fracción XII, que actualmente sugiere como facultad y obligación del titular del Poder Ejecutivo Federal "facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones".

Debemos reconocer que esta fracción ha sido interpretada, históricamente, como una ajustada dependencia por cuanto la cambiante asignación presupuestal, establecida dentro del presupuesto de egresos de la Federación.

Por ello es que proponemos que se adicione al texto actual bajo ese tenor, la obligación de que al Poder Judicial se asigne cada año un porcentaje no menor al 2% del presupuesto de egresos de la Federación, que sea administrado directamente por el Poder Judicial.

De igual manera, proponemos la modificación del artículo 94 constitucional, cuyo texto no contiene precisión alguna por cuanto los medios y apoyos presupuestales que permitan el cabal desempeño de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

Por lo anterior, se propone adicionar un sexto párrafo a dicho artículo y que a la letra establezca: "el Poder Judicial de la Federación gozará de plena independencia y autonomía presupuestal, de tal suerte que anualmente someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados un presupuesto anual de egresos que no podrá ser menor al 2% del presupuesto total de egresos de la Federación".

...

...

...

Diputado José Luis Leyson Castro.

*Turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales*²⁸.

La segunda iniciativa fue presentada por parte del Senador de la República José Guillermo Herrera Mendoza del Partido Convergencia Nacional, en el año 2002, misma que entre sus principales párrafos establece:

"INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, DEL SENADOR JOSÉ GUILLERMO HERRERA MENDOZA DE CONVERGENCIA, QUE ADICIONA LOS PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

El que suscribe, Senador José Guillermo Herrera Mendoza, de Convergencia, en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de acuerdo con la siguiente exposición de motivos y proyecto de decreto:

²⁸ <http://www.cronica.diputados.gob.mx/iniciativas>.- Iniciativa presentada en la LVI Legislatura el viernes 8 de diciembre de 1995, por el Diputado Federal del Partido Revolucionario Institucional José Luis Leyson Castro.

Exposición de Motivos:

Ha sido un tema recurrente la necesidad de la autonomía financiera del Poder Judicial de la Federación. De hecho, las propuestas que tienen como finalidad llegar a la consolidación del Poder Judicial como un verdadero poder autónomo, se orientan en el establecimiento de mecanismos que le permitan ser independiente en materia financiera.

...

...

...

Por lo que hace al actual marco de ingresos y egresos del Poder Judicial, éste se encuentra en desventaja respecto de los otros Poderes, ya que solo está facultado para formular su proyecto de presupuesto, pero está imposibilitado para defender dicho proyecto de presupuesto frente al Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo mediante la Cámara de Diputados.

El Poder Judicial, en suma, se encuentra sujeto a las determinaciones externas por lo que hace a su asignación presupuestaria.

La situación anterior configura una posición de vulnerabilidad y desequilibrio respecto de los demás poderes, incluso, como ocurre, el Poder Judicial reiteradamente padece presiones en los momentos de discusión del Presupuesto de la Federación.

...

...

Por otra parte, es necesario que el Poder Judicial sea autónomo e independiente en materia presupuestal para que se sustraiga de los intereses de los demás poderes. ...

...

El establecimiento de un porcentaje mínimo del presupuesto para el Poder Judicial, necesariamente lo deberá ser en una ley de vigencia indefinida, en el entendido de que el Presupuesto de Egresos de la Federación es de vigencia anual, por lo que resulta necesario determinar en una ley marco la disposición normativa atinente al porcentaje mínimo que sería asignado al Poder Judicial mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Constitución como ley suprema podría ser considerada para acoger la disposición en comento, sin embargo esto resultaría innecesario e impropio, si en México contamos con la Ley de Presupuesto, Contabilidad

y Gasto Público Federal, la que resulta ser la norma que contienen las provisiones referentes al presupuesto.

En el artículo 15 la mencionada ley señala que el presupuesto de egresos será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, y el siguiente artículo especifica que el Presupuesto comprenderá las provisiones de gasto público que habrán de realizar: el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República y las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

En este sentido, nuestra propuesta consiste en adicionar 3 párrafos al artículo 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, previendo legalmente un porcentaje mínimo del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación, para garantizar la continuidad y consolidación del Poder Judicial de la Federación.

La determinación de un mínimo legal asignado automáticamente al Poder Judicial, erradica la incertidumbre de verse afectado por disminuciones que ponen en riesgo el funcionamiento y desarrollo del sistema judicial federal. En esta propuesta se contempla la previsión de un mínimo equivalente al 2.5 % del gasto programable del Presupuesto, y constituye una referencia cierta para ubicar el monto de este porcentaje, al no ser considerados los gastos contingentes también contemplados en el Presupuesto.

El porcentaje considerado, resulta ser moderado en relación a las exigencias sociales de justicia, ya que en los últimos 10 años la participación del Poder Judicial en el gasto programable se ha situado desde el 0.39% al 1.48% según información del centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Honorable Cámara de Diputados.

La propuesta de reforma salvaguarda la autonomía financiera del Poder Judicial, que no deberá de confundirse con la arbitrariedad o ausencia de rendición de cuentas, sino sólo la consolidación de su autonomía financiera como sustento de su independencia en el sistema de pesos y contrapesos.

La existencia de un porcentaje predeterminado por asignar, implica que puedan no ser ejercidos los recursos asignados y en ese caso deberán de ser concentrados en la Tesorería de la Federación.

También se prevé la hipótesis de que, cuando por circunstancias de carácter grave y extraordinario se justifique la disminución de un presupuesto de egresos ya aprobado, que sea ese Poder quien señale los rubros para reducción.

En vista de los motivos anteriores, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona los párrafos tercero, cuarto y quinto en el artículo 16 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal:

Único.- Se adicionan los párrafos tercero, cuarto y quinto en el artículo 16 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, para quedar como sigue:

Artículo 16.-

...

El Poder Judicial de la Federación goza de autonomía presupuestaria. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se le asignará permanentemente una participación mínima equivalente al 2.5% del gasto programable.

Las sumas no erogadas al término del ejercicio se enterarán a la Tesorería de la Federación.

El presupuesto del Poder Judicial de la Federación podrá ser modificado por circunstancias extraordinarias o graves que impliquen disminuciones al Presupuesto de Egresos de la Federación; en este caso el Poder Judicial será quien determine las partidas presupuestales en que tendrá aplicación la reducción.

TRANSITORIO

Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

Sen. José Guillermo Herrera Mendoza

Año 2002 No. 59 Senado de la República

Jueves 12 de Septiembre

3° Año de Ejercicio

*Primer Periodo Ordinario”.*²⁹

Si bien es cierto que estas dos propuestas no han prosperado, no puede soslayarse la necesidad de contar en nuestro país con instrumentos que permitan

²⁹ http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?&lk=111/iniciativa_Herrera_Mendoza_reforma_poder_judicial.html

garantizar la asignación de recursos al Poder Judicial de la Federación mediante porcentajes fijos con relación al Presupuesto de Egresos anual.

Es de considerarse que otros gobiernos, de economías comparables a la nuestra, han destinado también porcentajes mínimos a las ramas de justicia; sin embargo, en los últimos años se ha retomado conciencia en que la autonomía económico-financiera del Poder Judicial impide la influencia indebida sobre la función jurisdiccional y permite garantizar los recursos económicos suficientes y permanentes para que la actividad judicial alcance los niveles de calidad mínimos exigidos y para que la justicia impartida pueda ser considerada como tal.

Un ejemplo claro de esta actitud de los Estados por mejorar la situación financiera y funcional de sus Poderes Judiciales, se presenta en América Latina, a saber:

En Costa Rica³⁰

Al Poder Judicial se le asigna una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico.

En Guatemala³¹

Es atribución de la Corte Suprema de Justicia formular el presupuesto del Ramo; y para el efecto, se le asigna una cantidad no menor del dos por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado, que deberá entregarse a la Tesorería del Organismo Judicial cada mes en forma proporcional y anticipada por el órgano correspondiente.

³⁰ Constitución Política de la República de Costa Rica.- Artículo 177*.- “En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestas por ese Poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda...”

³¹ Constitución Política de la República de Guatemala.- Artículo 213.- “Presupuesto del Organismo Judicial. Es atribución de la Corte Suprema de Justicia formular el presupuesto del Ramo; para el efecto, se le asigna una cantidad no menor del dos por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado, que deberá entregarse a la Tesorería del Organismo Judicial cada mes en forma proporcional y anticipada por el órgano correspondiente. Son fondos privativos del Organismo Judicial los derivados de la Administración de Justicia y corresponde a la Corte Suprema de Justicia su inversión, la cual será conforme a la ley y publicándose el detalle de los gastos que se haga de dichos fondos”.

En Honduras³²

El Poder Judicial tendrá una asignación anual no menor del tres por ciento del Presupuesto de Ingresos Netos de la República.

En Nicaragua³³

El Poder Judicial recibirá no menos de cuatro por ciento del Presupuesto General de la República.

En Panamá³⁴

Los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

En Paraguay³⁵

El Poder Judicial goza de autonomía presupuestaria y en el Presupuesto General de la Nación se le asigna una cantidad no inferior al tres por ciento del presupuesto de la Administración Central.

³² Constitución de la República de Honduras.- Artículo 306.- “El Poder Judicial tendrá una asignación anual no menor del tres por ciento del Presupuesto de Ingresos Netos de la República, excluidos los préstamos y donaciones”.

³³ Constitución de Nicaragua.- Artículo 159.- “Los tribunales de justicia forman un sistema unitario, cuyo órgano superior es la Corte Suprema de Justicia. El Poder Judicial recibirá no menos de cuatro por ciento del Presupuesto General de la República. Habrá tribunales de apelación, Jueces de Distrito, jueces locales, cuya organización y funcionamiento será determinado por la ley. Se establece la carrera judicial que será regulada por la ley”.

³⁴ Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978 y por el acto constitucional de 1983.- Artículo 211.- Los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

³⁵ Constitución de la República de Paraguay.- Artículo 249 - DE LA AUTARQUIA PRESUPUESTARIA.- El Poder Judicial goza de autonomía presupuestaria. En el Presupuesto General de la Nación se le asignará una cantidad no inferior al tres por ciento del presupuesto de la Administración Central. El presupuesto del Poder Judicial será aprobado por el congreso, y la Contraloría General de la República verificará todos sus gastos e inversiones.

En Venezuela³⁶

Se establece la autonomía funcional, financiera y administrativa del Poder Judicial y dentro del presupuesto general del Estado se le asigna al sistema de justicia una partida anual variable, no menor del dos por ciento del presupuesto ordinario nacional, para su efectivo funcionamiento, el cual no podrá ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea Nacional.

La superación del servicio público de impartición de justicia y el acceso efectivo a ésta por parte de la sociedad requiere de poderes judiciales con mejores medios y recursos humanos; de ahí que un presupuesto estable y en crecimiento ayuda a cumplir con ese objetivo.

De acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Judicial de la Federación debe ejercer su independencia y autonomía.

La dependencia funcional y económica y la ritualidad que tiene que seguir frente a los otros dos poderes, en la asignación de recursos financieros, desmerece el carácter de poder público, independiente y autónomo, que la Constitución Política le asigna.

Por todo lo anterior y sin adelantarnos en las conclusiones del presente ensayo, es de destacar, que mientras no se introduzca una reforma constitucional, que garantice un mínimo presupuestal al Poder Judicial de la Federación, con la obligación de una puntual rendición de cuentas del manejo presupuestal, existe el riesgo latente de que cada año se asumirán riesgos de que sucesos ajenos afecten el buen funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

³⁶ Constitución de la Republica Bolivariana Venezolana.- Artículo 254. Se establece la autonomía funcional, financiera y administrativa del Poder Judicial. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará al sistema de justicia una partida anual variable, no menor del dos por ciento del presupuesto ordinario nacional, para su efectivo funcionamiento, el cual no podrá ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea Nacional. El Poder Judicial no está facultado para establecer tasa, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente ensayo hemos plasmado una serie de conceptos y de ideas que pretenden, consolidar el planteamiento inicial, que permita que el Presupuesto de Egresos se constituya en el instrumento que garantice integralmente la autonomía del Poder Judicial de la Federación.

Hemos discurrido que la teoría de la división de poderes se constituye como pilar de los sistemas constitucionales contemporáneos. La concepción de que “el poder detenga al poder” significa un sistema de equilibrio entre los órganos de gobierno que garantice evitar excesos de los cuerpos que lo conforman en perjuicio del pueblo.

La división que se realiza del poder en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial presupone precisamente que a través de un sistema de controles y contrapesos el ejercicio del poder garantice, a la vez, el respeto a las libertades de los ciudadanos; sin embargo, no significa que los señalados Poderes tengan que actuar siempre necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene indicadas sus atribuciones, en diversos casos se presenta una concurrencia de Poderes.

División de poderes y democracia, intrínsecamente, deben suponer entonces que los regímenes políticos puedan conjugar el respeto a las libertades individuales pero al mismo tiempo, la satisfacción de necesidades sociales y que en conjunción procuren el desarrollo armónico de los pueblos.

El problema de la división de poderes en México, radica fundamentalmente en que el judicial no representa un verdadero contrapeso político. El Poder Judicial de la Federación por ejemplo no tiene facultades legislativas en su concepto de poder presentar siquiera iniciativas de ley, como tampoco tiene facultades para declarar, con efectos generales, la inconstitucionalidad de una ley; la protección que otorga se refiere sólo al asunto concreto y eso merma la fuerza del amparo como medio de defensa constitucional. Y si bien el propio Poder Judicial de la Federación

elabora su proyecto de presupuesto, en la realidad la obtención de recursos está supeditada al apoyo que quiera otorgarle el Ejecutivo Federal y la asignación que quiera otorgarle el Legislativo por conducto de la Cámara de Diputados.

La función del Poder Judicial de la Federación radica en cumplir cotidianamente con eficiencia y eficacia sus atribuciones; salvaguardar el respeto al orden jurídico nacional y, en especial, la supremacía constitucional, impartiendo justicia en los asuntos de su competencia, difundiendo los criterios que establezca para el perfeccionamiento de ese orden jurídico y propiciando el reconocimiento y el respeto a la comunidad a la que sirve.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la actual Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen la autonomía e independencia del Poder Judicial de las demás ramas del Poder Público, luego entonces, es necesario crear las condiciones institucionales necesarias para que esta independencia sea efectiva. La impartición de justicia no puede ser garantizada si el Poder Judicial, no tiene autonomía financiera, toda vez que el presupuesto de egresos lo autoriza el Poder Legislativo a propuesta del Poder Ejecutivo.

El reclamo social de instalar los tribunales suficientes y necesarios para que la justicia sea impartida con prontitud y esmero, se recoge en las necesidades planteadas por el Poder Judicial de la Federación para efficientar y optimizar su actuar mediante la salvaguarda del orden jurídico nacional y, en especial la supremacía constitucional.

La sociedad exige la plena vigencia del Estado de Derecho y en un mundo globalizado, esto se constituye en una exigencia natural; El pueblo de México demanda el estricto cumplimiento del precepto constitucional de contar con una impartición de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita; para satisfacer esa demanda, se requiere instalar permanentemente nuevos órganos jurisdiccionales,

impulsando a todas las entidades federativas y atendiendo con ello a la población en su conjunto.

No podemos pasar por alto que la última parte del párrafo segundo del artículo 17 constitucional, prohíbe que el gobernado pague directamente a quienes intervienen en la administración de justicia, una determinada cantidad de dinero como contraprestación por la actividad que realizan, esto es, que las actuaciones judiciales no deben implicar un costo directo para el particular, sino que la retribución por la labor de quienes intervienen en la impartición de justicia debe de ser cubierta por el Estado de manera que dicho servicio sea gratuito para el justiciable.

El Poder Judicial de la Federación ha venido reiterando su absoluto respeto a los otros Poderes de la Unión, particularmente en lo que atañe a la distribución del presupuesto público; pero, de igual forma, ha insistido en llamar la atención sobre el hecho de que para la delicada función de impartir justicia no hay fuentes de financiamiento alternas o complementarias, como sí las hay en otras funciones públicas, de ahí que necesariamente se requiere que se le dote de los recursos suficientes y necesarios para brindar el servicio al que está obligado frente a la sociedad.

El presupuesto público refleja las elecciones sobre aquello que el gobierno hará o dejará de hacer; expresando las prioridades sociales del gobierno y la sociedad determinando el poder relativo de los distintos grupos de la sociedad en congruencia con los objetivos de la política económica del gobierno.

El proceso presupuestario reviste importancia por varios motivos. En primer lugar, se aduce que los resultados a los cuales llega la economía en un año fiscal, dependen, en buena medida de este proceso. Por ejemplo, una recesión, una oleada inflacionaria, un crecimiento exagerado de la deuda pública, una reducción de la producción de bienes y servicios públicos, puede atribuirse al diseño de un presupuesto y, en general a un mal proceso presupuestario en todas sus etapas.

En segundo lugar, los valores financieros que asignan al curso de adopción de decisiones en el proceso presupuestario parecerían ser inherentes al proceso mismo, sin embargo, es evidente que dependen del marco de restricciones políticas y económicas (crecimiento económico, valor de las exportaciones, evolución de las variables financieras, tipo de cambio, etc.). Todo ello rebasa los límites del proceso presupuestario.

En tercer lugar, en el contexto del proceso presupuestario deben cumplirse dos tareas, por una parte, informar al legislativo y, por otra parte, informar a los funcionarios gubernamentales encargados de tomar decisiones. Se trata en definitiva, de un proceso también político, del cual debe emanar información sobre los costos de determinadas medidas y sus alternativas, a fin de que los políticos no adopten simultáneamente criterios opuestos o contradicciones porque aprueban nuevos programas de gastos y, al mismo tiempo oponerse al aumento de los impuestos.

El proceso presupuestario expresa y a un tiempo resume el funcionamiento efectivo de las instituciones centrales del Estado. También muestra la continuidad y las rupturas de la acción gubernamental, además de poner en evidencia la operación real de los mecanismos de control de las políticas públicas, incluyendo el rendimiento de cuentas de los responsables de ejecutarlas. Por otra parte el proceso presupuestal también deja ver las jerarquías de las diversas instancias gubernamentales y la división que existe entre ellas. De esta manera, el diseño y la ejecución de la política presupuestaria se ubican en el centro de las grandes decisiones políticas del gobierno

Pero además de ser una acción fundamentalmente política, el proceso presupuestario también es un ejercicio esencialmente financiero. Ninguna propuesta seria de política pública es sostenible si las instituciones que están encargadas de su ejecución no cuentan con los recursos pecuniarios y las

capacidades técnicas. En México, es de concluir que el ciclo presupuestario ha sido un coto cerrado de la burocracia hacendaria.

Como se vio en el presente ensayo, la evolución histórica del Presupuesto asignado al Poder Judicial de la Federación de 1933 al 2005 se aprecian tendencias opuestas en cuanto incremento y decremento en el mismo, y no se debe pasar por alto que la impartición de la justicia por disposición Constitucional es gratuita, por lo que no es posible acudir a esquemas alternos que permitan el ser autosustentables o autofinanciables, por lo que el estado debe cubrir a cabalidad con los gastos requeridos integralmente en la impartición de la justicia.

La impartición de justicia es una función fundamental del Estado. En efecto, una función primigenia que debe asumir éste debe ser la de instalar los tribunales suficientes y necesarios para que la justicia sea impartida con prontitud y esmero.

En nuestro país, esta obligación es una garantía constitucional para los gobernados establecida en el artículo 17, el cual señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Se dispone también que este servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales.

No se debe olvidar que de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Judicial de la Federación debe ejercer su independencia y autonomía, lo que en la práctica se reduce a una mera intención plasmada por el Constituyente de 1917, sin que en la práctica sea real.

La impartición de justicia y el acceso efectivo a ésta por parte de la sociedad, requiere de poderes judiciales en los tres niveles de gobierno, con mejores medios y recursos humanos más capacitados; de ahí que un presupuesto estable y en

constante crecimiento, sin depender de vaivenes políticos, ayuda a cumplir con ese objetivo.

Desde el siglo pasado, la impartición de justicia no ha cumplido cabalmente con las exigencias de la sociedad, en el sentido de que la misma sea expedita, reclamo que se ha atendido en la medida de lo posible, con los recursos económicos que anualmente le son asignados por los otros dos Poderes de la Unión, debido al presidencialismo y centralismo del poder Ejecutivo Federal que venía sometiendo a los otros dos Poderes.

En la sociedad mexicana se advierte una marcada tendencia a la litigiosidad. Los índices respectivos consignan la creciente necesidad social de acudir a los tribunales federales en defensa de sus intereses. Es una tendencia cuyo dinamismo es mayor a la evolución de la actividad económica o al crecimiento demográfico. En el año 2001, el índice de litigiosidad fue de 509.3 asuntos por cada 100 mil habitantes; en 2004, se ubicó en 609.4. Esta carga de trabajo se resiente, primordialmente, en los Juzgados de Distrito, y si se considera también la complejidad de los asuntos, por su creciente volumen, partes involucradas y extensión de los planteamientos jurídicos, esto necesariamente incide directamente con el número de días promedio que se destinan a la resolución de cada asunto, ya que mientras que en el año 2001 el tiempo de resolución promedio era de 68 días, para 2004 el número de días promedio por asunto ascendió a 109.

La falta de recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial de la Federación, genera la contención en su crecimiento, lo que podría verse traducido en un potencial incumplimiento de su misión social; sobre todo, cuando se tiene un alto impacto en las resoluciones que emite.

Desde que se presentó el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio 2003, se advertía que la asignación autorizada para el

año 2002 marcaba un punto de inflexión, puesto que era el primer ejercicio en el que el presupuesto autorizado era apenas suficiente para cubrir el costo de operación de la estructura instalada, sin permitir el crecimiento en ninguno de sus principales indicadores, tales como el número de órganos jurisdiccionales en operación y la plantilla de plazas jurídicas.

Esa tendencia decreciente de asignación presupuestaria al Poder Judicial de la Federación se ha agudizado de tal forma que para el ejercicio 2005, el presupuesto autorizado no tuvo crecimiento en términos reales respecto al ejercicio 2004.

Mejorar el sistema de impartición de justicia es un reclamo ampliamente extendido en la sociedad mexicana y, en un mundo globalizado, es insistencia reiterada por parte de los inversionistas extranjeros.

La conservación y la regulación del orden social, tareas primordiales del Estado solo se alcanzan al existir la seguridad jurídica y un pleno Estado de Derecho, por lo que el presupuesto autorizado debe de entenderse como el mínimo indispensable para contribuir a ello.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la actual Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen la autonomía e independencia del Poder Judicial de las demás ramas del Poder Público, luego entonces, es necesario crear las condiciones institucionales necesarias para que esta independencia sea efectiva.

La impartición de justicia no puede ser garantizada si el Poder Judicial, no tiene autonomía financiera.

El modelo constitucional de impartición de justicia en México, estableció un esquema de justicia gratuito financiado por el Estado, se constituye en un eje rector que difícilmente habrá de cambiar y por tanto resulta conveniente adecuarlo a las nuevas circunstancias de la globalización e integración internacional,

considerando entonces que el gasto en la impartición de justicia es una erogación fiscal indispensable que debe hacer todo Estado moderno para nutrir a la democracia, por lo que debemos asegurar presupuestos públicos adecuados al Poder Judicial que permitan un desarrollo sustentable del mismo, acercando la justicia a los justiciables y brindando seguridad jurídica a los inversionistas en México.

Hoy, más que nunca, debe de tenerse especial atención hacia las necesidades del Poder Judicial de la Federación. El país requiere de tribunales sólidos, integrados por los mejores especialistas del derecho, con oficinas dignas en donde las necesidades mínimas estén no solamente satisfechas, sino que la más alta tecnología esté al servicio no solo de los servidores públicos que la integran, sino de los justiciables.

Por ello es que no podemos aspirar a un sistema democrático por excelencia si antes no logramos hacer realidad el concepto de un Poder Judicial autónomo y orientado al establecimiento de mecanismos que le permitan ser independiente en materia financiera a fin de quedar plenamente separado de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La autonomía financiera del Poder Judicial, considero que debe quedar establecida mediante la asignación de un 2% del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que no deberá de confundirse con la ausencia de rendición de cuentas, sino como sustento de su independencia en el sistema de pesos y contrapesos. Con la obligación para el Poder Judicial de la Federación de que aquellos recursos asignados que no sean ejercidos deberán de ser concentrados en la Tesorería de la Federación al finalizar el ejercicio fiscal y que cuando por circunstancias de carácter grave y extraordinario se justifique la disminución de un presupuesto de egresos ya aprobado, que sea ese Poder quien señale los rubros para reducción.

En esencia, en nuestro país requerimos garantizar que el Poder Judicial tenga una vida institucional más plena, libre e independiente por cuanto contar con todos los recursos susceptibles de sustentar su elevado papel dentro del quehacer nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Antonaya, Premchand, *Aspectos del presupuesto público*, Fondo Monetario Internacional (FMI), 1988

Arriaga Conchas, Enrique, *Finanzas Públicas en México*, Instituto Politécnico Nacional (IPN), México 1996

Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México D.F., Segunda Edición, 2001

Castro Vázquez, Raúl, *Contabilidad Gubernamental*, Instituto Mexicano de Contaduría Pública, México 1994

Constitución Política de la República de Costa Rica, Editorial Astral 2000

Constitución Política de la República de Guatemala, Editorial Astral 2000

Constitución Política de la República de Honduras, Editorial Astral 2000

Constitución Política de la República de Panamá, Editorial Astral 2000

Constitución Política de la República de Paraguay, Editorial Astral 2000

Constitución Política de la República Bolivariana Venezolana, Editorial Astral 2000

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Astral 2000

Cooper, Jennifer (compiladora), *Glosario de Términos Económicos, Inglés-Español, Español-Inglés*, Facultad de Economía, UNAM, México 2004

Diario Oficial de la Federación , 31 de diciembre de 1994

Diario Oficial de la Federación , 22 de agosto de 1996

Francisco de la Garza, Sergio, *Concepto y clasificación de los gastos públicos*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, 1994

Hernández Saldaña, Víctor, *Lineamientos y políticas para el control del gasto público*, INDETEC-SHCP, México, 1994

Melguizo, A., *Distribución de funciones presupuestales entre niveles de gobierno*, INDETEC-SHCP, México, 1995

Sedas Ortega, Cecilia, *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público*, INDETEC-SHCP, México 1994

Stiglitz, Joseph, *La Economía del Sector Público*, Columbia University, Antoni Bosh Editor, S.A., Tercera Edición 2000

Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Manual de Presupuesto*

Poder Judicial de la Federación, *Informe anual de labores 2004*,. México 2004

Poder Judicial de la Federación, *Normas Fundamentales*, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.-. Cuarta Edición, México1999.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.- *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, Segunda Edición, México 2004

Valadés, Diego, *Problemas y perspectivas de la reforma del Estado*, El Mercado de Valores, NAFINSA, diciembre 1998

Vázquez Arroyo, Francisco, *Presupuestos por programa para el sector público de México*, UNAM , México 1979

Weldon, Jeffrey, *El proceso presupuestario en México*, Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, año 6, núm. 10, junio 1997

FUENTES ELECTRÓNICAS

<http://www.cdhcu.gob.mx> (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión)

<http://www.tepjf.gob.mx> (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación)

<http://www.shcp.egresos.gob.mx> (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos)

<http://ww.cjf.gob.mx> (Consejo de la Judicatura Federal)

<http://www.cronica.diputados.gob.mx> (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión)

<http://www.senado.gob.mx> (Cámara de Senadores)