

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

Tesis:

**“EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO
ANTE
EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES”**

Tesista: Berenice García Dávila
No. Cuenta 9528894-7

Asesora: Dra. Sonia Venegas Álvarez



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 mis padres Graciela y Manuel por ser de ellos éste logro y porque este proyecto de vida lo construimos juntos, gracias por su inmenso amor y apoyo incondicional que me da el soporte y aliento para seguir haciendo camino. Gracias por permitirme ser quien soy. Los amo.

A mis abuelos Emma y Jaime, por su ternura y amor incondicional, gracias por creer en mi.

A mis hermanos José Manuel y Magali, por todos los momentos valiosos que hemos compartido.

A Adrián por ser la ilusión de un futuro por venir, gracias por caminar conmigo.

A Maritza por enseñarme a ver con los ojos del alma, por tu apoyo y enorme confianza, sin los cuales no hubiese podido dar el primer paso.

A mi asesora Dra. Sonia Venegas Álvarez, por haber creído en mí y en este proyecto, gracias por su tesón y perseverancia sin los cuales no hubiese sido posible culminar este proyecto tan importante en mi vida.

A mis amigos Ayi, Yaz, Janni, Alex, Nan, Tina, Ney, Elvia, Polo, Mary, Hera, Fer y Vicky por las alegrías y tristezas que hemos compartido, gracias por estar conmigo.

Y a la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme acogido y permitido ser quien soy.

**“EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO ANTE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE
PODERES”**

INTRODUCCIÓN	1
Capítulo I. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO	
1. La Actividad Financiera del Estado.....	5
1.1. Sistema de Economía Mixta.....	9
1.1.1. Nociones Generales.....	10
1.1.2. Fundamento Constitucional.....	12
1.2. La Rectoría Económica del Estado.....	13
1.2.1. El Estado y la política económica.....	15
1.2.2. Disposiciones Constitucionales.....	16
1.3. Sistema Nacional de Planeación.....	17
1.3.1. La Planeación democrática.....	20
1.3.2. El Estado como planificador y rector de la economía.....	22
1.3.3. Fundamentos Legales.....	24
1.4. Programación y Presupuesto.....	26
1.4.1. Los Ingresos del Estado.....	29
1.4.1.1. Bases Constitucionales.....	31
1.4.2. Los Egresos del Estado.....	32
1.4.2.1 Fundamento Constitucional.....	35
1.5. El Gasto Público.....	37
1.5.1. El Control del Gasto Público.....	40
1.5.2. Disposiciones Legales.....	44

Capítulo II. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA FINANCIERA.

2. Instrumentos de la Política financiera.....	47
2.1. El Presupuesto de Egresos.....	49
2.1.1. Origen del Presupuesto.....	51
2.1.2. Naturaleza Jurídica.....	53
2.1.3. Principios de Derecho.....	62
A. Universalidad.....	63
B. No Afectación de Recursos.....	63
C. Unidad.....	64
D. Especialidad.....	65
E. Anualidad.....	65
F. Previsión.....	67
G. Claridad.....	68
H. Publicidad.....	68
2.1.4. Procedimiento de Formulación.....	68
2.1.5. Procedimiento de Discusión y Aprobación.....	71
2.1.6. Procedimiento de Ejecución.....	73
2.2 La Ley de Ingresos.....	75
2.2.1 Características de la Ley de Ingresos.....	77
A. Precisión.....	77
B. Previsibilidad.....	78
C. Especialidad.....	79
D. Anualidad.....	80
2.2.2 Naturaleza Jurídica.....	82

2.2.3	Clasificación de los ingresos.....	83
2.2.4	Procedimiento de Formulación.....	88
2.2.5	Procedimiento de Discusión y Aprobación.....	90
2.2.6	Procedimiento de Ejecución.....	92
2.3	La Cuenta Pública.....	94
2.3.1	Naturaleza Jurídica.....	98
2.3.2	Procedimiento de Formulación.....	101
2.3.3	Procedimiento de Discusión y Aprobación.....	104
2.3.3.1	Órgano Fiscalizador.....	108
A.	Contaduría Mayor de Hacienda.....	109
B.	Auditoría Superior de la Federación.....	114
2.3.4	Procedimiento de Ejecución.....	119

Capítulo III. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN MATERIA

PRESUPUESTARIA

3.	El principio de división de poderes en materia presupuestaria.....	122
3.1.	El principio de división de poderes.....	124
3.2.	La división de poderes en el sistema jurídico mexicano.....	130
3.2.1.	El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.....	131
3.2.2.	La Constitución de 1824.....	132
3.2.3.	La Constitución de 1857.....	137
3.2.4.	La Constitución de 1917.....	142
3.3.	Las Facultades Presupuestarias de los Poderes de la Unión.....	148
3.3.1.	Las Facultades Presupuestarias del Poder Ejecutivo Federal.....	148

3.3.2. Las Facultades Presupuestarias del Poder Legislativo Federal.....	153
3.3.3. Las Facultades Presupuestarias del Poder Judicial Federal.....	158
3.4. Críticas al sistema de división de poderes.....	162

**Capítulo IV. EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO ANTE EL PRINCIPIO DE
DIVISIÓN DE PODERES.**

4. El ejercicio presupuestal y la división de poderes.....	165
4.1. El control del gasto público.....	167
4.1.1. El control del gasto público ejercido por el Poder Ejecutivo Federal.....	170
4.1.2. El control del gasto público ejercido por el Poder Legislativo Federal.....	176
4.1.3. El control del gasto público ejercido por el Poder Judicial Federal.....	184
4.2. El control del gasto público ante el principio de división de poderes.....	198
4.3. Propuesta.....	207
CONCLUSIONES.....	211
BIBLIOGRAFÍA.....	217

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de todo Estado de derecho, va aparejado con la evolución de sus instituciones, sin embargo dentro de nuestro sistema jurídico en específico en materia de derecho presupuestal durante décadas no hubo crecimiento alguno, debido a las circunstancias sociales, económicas y políticas que fortalecieron el sistema presidencialista.

Sin embargo a raíz del pluralismo político que a últimas fechas ha experimentado nuestro país, es que surgen conflictos entre los órganos detentadores de la facultad presupuestal, como el que se plantea en el presente trabajo de tesis, que pretende vislumbrar los orígenes y desarrollo de la problemática ante la que se presentan tanto el titular del Poder Ejecutivo federal como el Poder Legislativo federal, al momento de crear la política presupuestal a instaurarse en un ejercicio fiscal determinado.

Constitucionalmente se dispuso que dentro del proceso presupuestario intervendrían tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, con el objetivo de que un órgano de poder controlara al otro, sin embargo, debido a las circunstancias socioeconómicas y políticas por las que ha atravesado el país parece que siempre la figura del titular del Poder Ejecutivo federal detenta demasiado poder, lo que dificulta ejercer un efectivo control sobre este en materia de gasto público.

Sin embargo, no puede concebirse que el Presidente de la República cuente con un poder ilimitado en materia presupuestal, puesto que rompe con el principio constitucional de división de poderes.

Por lo que la hipótesis del presente trabajo plantea el fortalecimiento del Poder Legislativo y la reestructuración de los instrumentos jurídicos con que se ejecuta el gasto público ya que el control de éste dentro del contexto del principio de división de poderes requiere la exacta participación de los tres órganos de poder dentro de su exacta esfera de competencias.

Para el desarrollo del tema “El control del gasto público ante el principio de división de poderes” se cuestiona la participación que cada órgano detentador de poder tiene en materia presupuestal, así como el efectivo ejercicio que de estas atribuciones hace cada ente de poder. Asimismo se analiza la eficiencia e idoneidad de los mecanismos de control que prevé nuestra Carta Magna, en el juego de pesos y contrapesos del poder.

En razón de lo anterior es que en el primer capítulo del presente trabajo, se hace un planteamiento general del campo en el que se desenvuelve la problemática planteada, con el objeto de dar un marco conceptual genérico que permita tener una somera idea de cómo interviene el Estado en la rectoría de la economía nacional, como se desenvuelve su actividad financiera, y como planea impulsar el crecimiento de la economía nacional.

En el segundo capítulo se analiza cada uno de los instrumentos de política financiera mediante los cuales el Estado realiza el gasto público, se estudia la naturaleza jurídica, los procedimientos de creación y ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Ley de Ingresos de la Federación y de la Cuenta Pública, con la finalidad de analizar su idoneidad como instrumentos a través de los cuales tanto el órgano legislativo como el ejecutivo controlan el ejercicio del gasto público federal.

Asimismo en el tercer capítulo se plantea someramente el contenido del principio constitucional de división de poderes, a la luz del cual se analizan las funciones que cada entidad poseedora de facultades presupuestarias debiera desarrollar en un sano ejercicio de las potestades que le concede nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Por último en el cuarto capítulo se desarrolla una crítica al papel que cada órgano de poder ha desempeñado en materia de gasto público, y se proponen diversas modificaciones a los instrumentos de política financiera, es decir, al marco jurídico en el que se desenvuelve nuestra política presupuestal, con la finalidad de dotar con mayores elementos a los órganos detentadores de poder, que le permitan ejercer un adecuado control del poderío presupuestal detentado por nuestro Presidente de la República.

Resulta oportuno mencionar que las fuentes de información que sirvieron para desarrollar el presente estudio normativo son documentales, y para la comprobación de la hipótesis planteada se aplicaron los métodos analítico,

deductivo, exegético e histórico, pues se analizó al gasto público desde sus orígenes hasta su revisión, se estudiaron sus instrumentos jurídicos a través de los cuales nace a la vida jurídica, asimismo se revisaron los antecedentes históricos de los citados ordenamientos y su concepción dentro del sistema jurídico mexicano; es decir, por lo que se realizó una interpretación integral de los textos normativos de nuestro derecho positivo, con el objetivo de tener una visión universal de la hipótesis planteada en la presente tesis.

1. La Actividad Financiera del Estado.

El Estado como organización jurídico-política surge para cubrir las necesidades de sus integrantes, que de manera individual no alcanzan a satisfacer. Pero para acceder a tales requerimientos el Estado debe encaminar su acción, estableciendo objetivos y metas a alcanzar, y es precisamente a través de la planeación, la programación de objetivos, la obtención de los medios para cubrirlos, las acciones tendientes a realizarlos, la administración de la hacienda pública, la erogación de los recursos, así como el control y la evaluación de estas acciones que el Estado desarrolla lo que llamamos *actividad financiera*.

Y dada la importancia que esta actividad financiera representa para el Estado, es que se encuentra regulada en el ámbito jurídico, para tutelar las relaciones entre los particulares y el Estado.

Según el maestro Serra Rojas, la fuerza de un Estado moderno deriva de dos factores importantes: de su “organización política y su estructura económica” ya que estos le permiten alcanzar sus objetivos más importantes como lo son “el desarrollo de la economía nacional y la redistribución de la renta nacional”.¹

Acosta Romero describe a la actividad financiera como “aquella que realiza para obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades

¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, segundo curso*, 21ªed., Porrúa, México, 2001, p. 15.

públicas, es decir, puede tener un doble aspecto, entradas y salidas, activo y pasivo, gastos e ingresos”.²

Lo que deja ver esta descripción, es que al existir una relación entre el ingreso de capital y el desembolso de este, hay toda una planeación y presupuestación de los haberes públicos.

Por lo que como dice Serra Rojas, “para realizar la política económica, el *presupuesto* representa el elemento esencial de la vida económica. De acuerdo con nuestra legislación el presupuesto es un acto público anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir la Federación y los gastos que se deban realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas”.³

De una manera similar lo establece Carrasco Iriarte, al definir a la actividad financiera del Estado como “el universo de acciones y actos por cuyo medio éste obtiene recursos para realizar el gasto público y la manera como éstos se administran, o sea, la obtención de medios económicos y su inversión en la atención de las necesidades generales de la población y las propias del Estado”.⁴

Lo que lleva a establecer que la actividad financiera implica cuatro situaciones: “la obtención del ingreso, el manejo adecuado de los recursos recabados, la

² Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, vol. 1, 4ªed., Porrúa, México, 2001, p. 519.

³ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 16.

⁴ Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal I*, Iure Editores, México, 2001, p. 6.

realización de erogaciones destinadas al sostenimiento del aparato estatal y la realización de la justicia individual, social y colectiva".⁵

En relación con el último punto consideramos que la realización de justicia no es un medio de realizar la actividad financiera, sino un fin en sí mismo, que se persigue desde el momento en que el Estado se hace de recursos, hasta que se da el gasto de estos, pues implica la redistribución de la renta nacional.

Por lo tanto se reconoce que la actividad financiera inicialmente tiene tres momentos fundamentales:

- a) La *obtención* de recursos, ingresos del Estado.
- b) La *gestión* o *manejo* de los recursos obtenidos junto con la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales.
- c) La *realización del gasto público* para el sostenimiento de las funciones públicas.⁶

Pero consideramos que puede añadirse un momento más a la actividad financiera que es:

- d) El *control del gasto público* que ejerce el Estado para verificar el cumplimiento de sus metas y el seguimiento de sus objetivos conforme al Plan Nacional de Desarrollo.

⁵ *Ídem.*

⁶ *Cfr.*, Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, 25ªed., Porrúa, México, 2003, pp. 5-6.

Ya que la actividad del Estado no se reduce a hacerse de recursos y a gastarlos, sino que “El Estado democrático federal une su acción a la de los particulares, como promotor de la riqueza nacional, [porque] financiar es, al final de cuentas, una labor creadora de instrumentos o medios económicos con elevadas finalidades sociales”.⁷

El Estado realiza una difícil tarea, ya que la obtención y distribución de recursos debe ser justa para todos, equitativa y encaminada a los programas y estrategias que fomenten y estimulen el desarrollo nacional.

De dicha actividad financiera que realiza el Estado, podemos enumerar cinco características distintivas:

- El *poder de coacción*, es decir, que el Estado puede forzar a los particulares a contribuir al gasto público, según lo establecido por la Constitución.
- La actividad financiera se realiza a manera de *monopolio* por parte del Estado, ya que presta servicios de manera exclusiva.
- El *carácter no lucrativo* de esta actividad, porque el único fin que persigue el Estado es el bienestar de la colectividad a través de sus estrategias y programas.
- La *previsión* siempre está presente en la actividad financiera, ya que el Estado primero contempla las necesidades, y una vez determinadas, analiza los costos para proceder al gasto y satisfacción de tales requerimientos.

⁷ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 2.

- El *rasgo complementario*, de aquellas necesidades que de forma particular el individuo no alcanza a satisfacer como pueden ser la salud, la alimentación, la educación y la vivienda entre otras.⁸

El Estado como todo sujeto de derecho, encuentra normada sus actividades por la propia Constitución, así como por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que él mismo se establece, por lo que siempre la selección de objetivos, la obtención de ingresos, su administración y erogación, siempre deben encontrarse apegados a derecho y orientados al cumplimiento de sus leyes fundamentales.

1.1. Sistema de Economía Mixta.

El sistema económico mexicano es el resultado a las necesidades de conciliación de intereses nacionales, el cual pretende reconciliar a los distintos factores económicos del país, las áreas a desarrollar y los sectores en los que se desenvuelven.

Este sistema de economía mixta es la consecuencia de las circunstancias económicas y políticas que a través del tiempo el país ha ido experimentando.

Históricamente el Estado ha asumido distintos papeles frente a la economía, desde considerarse una mera entidad con funciones de policía, el Estado gendarme se hace presente dentro del liberalismo económico, donde únicamente interviene cuando se perturba la paz social, lo que resaltó las

⁸ Cfr., Garza, Sergio Francisco de la, *op. cit.*, pp. 12-13.

desigualdades económicas, para mitigar dicha situación el Estado asumió una nueva postura, surgiendo el régimen de intervencionismo estatal, en el cual se procura la protección a la clase trabajadora, convirtiéndose el Estado en un factor de equilibrio social y económico, condicionando la libertad económica al desarrollo conjunto del país.

Ahora el Estado tiene una postura distinta, como rector y vigilante de la economía, la cual asume a través de funciones legislativas y administrativas.⁹

Tal rectoría implica el establecimiento de directrices en ciertas actividades económicas así como la vigilancia y control en otras actividades que considere estratégicas o prioritarias para la nación.

1.1.1. Nociones Generales.

México adopta un *sistema de economía mixta*, que implica la participación tripartita de los sectores público, privado y social.

El *sector privado* es la parte del sistema económico independiente de control gubernamental, con fines lucrativos; este sector se materializa en la empresa privada, la cual es controlada y dirigida por individuos privados que buscan la obtención de ganancias.

⁹ Cfr., Burgoa O., Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 31ªed., Porrúa, México, 1999, p. 726.

Caso contrario el *sector público*, que también forma parte del sistema económico, pero que se encuentra bajo control gubernamental, en razón de la importancia de determinadas áreas para el desarrollo nacional; por lo que la empresa pública abastece de bienes y servicios esenciales, con el carácter de monopolio, buscando siempre el interés público.

Por otro lado se encuentra el *sector social* que comprende aquellos organismos considerados vulnerables dentro del sistema económico, entre los que se encuentran los ejidos, organizaciones de trabajadores y cooperativas entre otras, a los cuales el Estado brinda un tratamiento especial facilitando su organización y expansión.

El Estado mexicano reconoce y garantiza constitucionalmente la propiedad privada, que originariamente corresponde a la nación, y transmite su dominio a los particulares, pero está sujeta al interés público, por lo que el Estado se reserva el derecho de ejercer un control exclusivo y el dominio directo respecto de aquellos bienes y áreas que considere estratégicas o prioritarias, es decir, indispensables en el desarrollo de la nación.

La calidad de estratégicas, impide la intervención de los particulares, porque constitucionalmente, se encuentran reservadas al Estado, por su importancia en la vida y desarrollo económico del país.

Respecto de las áreas prioritarias los particulares tienen la oportunidad de participar mediante la figura de la concesión, en estas áreas el Estado crea

organismos públicos que pretenden satisfacer las necesidades de su población, conciliando los intereses individuales con los colectivos, así como fomentar el crecimiento económico a través del óptimo aprovechamiento de recursos.

Así también busca tutelar los intereses sociales por medio de la participación dentro de organismos sociales, facilitando su organización y crecimiento.

1.1.2. Fundamento Constitucional.

La Constitución, máximo ordenamiento legal dentro de nuestro sistema jurídico, establece que la rectoría sobre el sistema económico será ejercida por el Estado, quien dirigirá el desarrollo económico de la Nación, para fomentar el crecimiento económico.

Al respecto los artículos 25 y 26 constitucionales establecen los lineamientos que el Estado deberá seguir para conducir la economía nacional, reconociendo que el sistema económico es mixto, es decir, que coexisten los sectores público, privado y social.

El sistema de economía mixta encuentra su fundamento constitucional en el artículo 25 de la Constitución Política Federal, el cual forma parte del capítulo económico de la Carta Magna, insertado en la reforma de 3 de febrero de 1983, el cual “más que contenido normativo [...] tiene una declaración de política económica del Estado mexicano”.¹⁰

¹⁰ Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo, segundo curso*, México, Harla, 1991, pp. 21-22.

Porque constitucionalmente se reconoce la integración tripartita del sistema económico mexicano, en el artículo 25, tercer párrafo, el cual establece que concurrirán al desarrollo nacional los sectores público, privado y social.

Delimitando la participación del sector público, que de manera exclusiva, tendrá a su cargo las áreas estratégicas establecidas en el artículo 28 del citado ordenamiento.

Por su parte tanto el sector social como el privado podrán participar conjuntamente con el Estado en las áreas prioritarias del desarrollo.

Así también se establecen las bases para el apoyo a empresas del sector social y privado impulsando y ayudando a su desarrollo, siempre sujetándose al interés público.

De igual forma el Estado se compromete a otorgar condiciones adecuadas para el desenvolvimiento y la protección de la actividad económica del sector privado.

1.2. La Rectoría Económica del Estado.

La intervención del Estado en la economía se materializa bajo la figura de rectoría económica, que se encuentra reconocida constitucionalmente.

El vocablo *rectoría* significa dirigir, orientar y conducir una cosa o situación por lo que la “rectoría económica del Estado entraña un conjunto de facultades a favor de sus autoridades u órganos para dirigir la vida económica del país”.¹¹

La *rectoría económica* establece los lineamientos de la política económica, que se desarrolla mediante la planeación, que implica la orientación y coordinación de todo el sistema económico a través de la toma de decisiones que conducen al proceso de desarrollo nacional, siempre tratando de conciliar intereses y atendiendo al bienestar común.

De ahí que a través la rectoría económica “el Estado promueve, induce y orienta la acción hacia los objetivos del desarrollo [...] mediante instrumentos y políticas [económicas] dentro de un régimen de economía mixta”.¹²

La rectoría económica contiene fines como, garantizar un desarrollo integral, es decir, que todos los sectores que intervienen en el sistema económico crezcan y desarrollen con mayor agilidad sus campos de acción; también se busca el fortalecimiento de la soberanía y del régimen democrático, como fin último para lograr una mejor distribución del ingreso y la riqueza dentro de los márgenes del respeto a la libertad que establece nuestra Carta Magna.

El maestro Acosta Romero expresa que “rectoría económica, es el contenido de la actividad del Estado y su orientación filosófica en un momento dado y que

¹¹ Burgoa O., Ignacio, *op. cit.*, p. 725.

¹² Acosta Romero, Miguel, *op.cit.*, p. 8.

está constituido a partir de decisiones fundamentales que toma el Jefe de Estado”.¹³

Lo que deja expuesto al desarrollo y crecimiento de la nación a los vaivenes de la política, ya que la orientación filosófica de la economía cambia de sexenio a sexenio, por lo que resulta materialmente imposible trazar una senda para el proceso de desarrollo nacional, coherente con la realidad, pues cada presidente le imprime su propia dirección.

1.2.1. El Estado y la política económica.

La intervención del Estado en la economía se justifica en el anhelo por la “redistribución de la riqueza”¹⁴ y el interés social.

Por lo que la política económica es el instrumento a través del cual el Estado conduce y controla el proceso de desarrollo económico y prevé la participación de los particulares.

Según Acosta Romero “esta política se lleva a la práctica a través de múltiples mecanismos que van desde la simple intervención en determinada actividad económica hasta limitar el campo de acción de las empresas o bien la reserva o monopolio legal de algunas actividades”.¹⁵

¹³ *Ibidem.*, p. 11.

¹⁴ Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho Financiero Público*, Mc Graw Hill, México, 1995, p. 32.

¹⁵ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 7.

Los mecanismos de la política económica se encuentran insertos en el *Plan Nacional de Desarrollo* que se encuentre vigente, donde se determina la dirección de los sectores de la economía, orientando y planificando actividades apegadas al régimen constitucional.

El Plan precisa las actividades de interés público y las áreas que corresponden a cada sector de la economía, es decir, establece las acciones estatales que les corresponden, en la medida que no afecten al interés público.

También protege que los recursos, contribuyan al desarrollo económico, de una manera sustentable, sin que se afecte el medio ambiente, ni restrinjan las libertades individuales.

Por lo que la política fiscal debe establecer objetivos claros que se materialicen y contemplen en la planeación para poner en marcha la economía, fomentando el desarrollo de los estados y municipios, fortaleciendo a la federación.¹⁶

1.2.2. Disposiciones Constitucionales.

El fundamento constitucional de la rectoría económica lo encontramos en el artículo 25, el cual fue introducido en la Constitución federal en la reforma y adición publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, formando el capítulo económico de la ley suprema.

¹⁶ Cfr., Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*, p. 22.

El artículo 25, primer párrafo establece las bases constitucionales del Plan de gobierno que regula la actividad económica del país, fomentando el crecimiento económico, el empleo, la justa distribución del ingreso y la riqueza; para lo cual el Estado como rector, se valdrá de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional.

Este artículo plasma el principio de rectoría económica del Estado con el propósito de garantizar un crecimiento integral, por medio de la organización y la estimulación de las actividades que demande el interés general.

Relacionados con el artículo en comento se encuentran las disposiciones de los artículos 26 y 28 constitucionales, que en conjunto facultan al Estado rector para conducir la actividad económica del país.

1.3. Sistema Nacional de Planeación.

El Estado como rector de la economía se vale de la planificación y programación, para establecer de antemano las estrategias y objetivos a alcanzar, los cuales deberán responder a la realidad del país.

La *planeación* es un instrumento del Estado, que establece las acciones que se han de llevar a cabo para el cumplimiento de objetivos, en atención a los recursos disponibles y a los que el Estado pueda allegarse para satisfacer las demandas que le son impuestas por el desarrollo, es a través de la planeación

que se establecen estrategias y planes de acción que impulsan al sistema económico del país, conciliando intereses entre los sectores integrantes.

El sistema nacional de planeación funciona de manera global, busca el desarrollo económico del Estado conjuntamente con los particulares, atiende a lo macroeconómico y a ese nivel, es que se formula el *Plan Nacional*, base orientadora del sistema que tiene como objetivos el desarrollo integral y sustentable del país.

Y se basa en principios como son el fortalecimiento de la soberanía, la conservación del régimen constitucional –republicano, federal y representativo-, la igualdad de los derechos, el respeto a las garantías individuales y el equilibrio de los factores reales de la producción.¹⁷

El cual establece los instrumentos básicos de los que se valdrá el Estado y la sociedad para alcanzar los objetivos nacionales, en los que se determinan prioridades a partir de los recursos disponibles.¹⁸

Acosta Romero comenta al respecto que “la planeación es una actividad del Estado y en general de toda organización, que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que se determine qué es lo que se debe alcanzar, cómo se debe alcanzar y

¹⁷ México, *Ley de Planeación*, D. O. F., 5 de enero de 1983, artículo 2°

¹⁸ Cfr., Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*, pp.29-31.

qué medios se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a corto, mediano o largo plazo”.¹⁹

Faya Viesca opina que “sólo con un Plan es posible ordenar las grandes tareas administrativas, armonizar los distintos proyectos de inversión, optimizar el gasto, y canalizar la totalidad de las acciones públicas para el logro de las grandes prioridades nacionales”.²⁰ Y para instrumentar tales acciones, la ley establece el *Sistema Nacional de Planeación*, en el cual se definen metas, objetivos, acciones y sus respectivos alcances, así como los órganos ejecutores, para asegurar su realización y el cumplimiento de objetivos.

Por lo que el *Plan* es el instrumento básico, la pauta creadora de soluciones, que tiene a la previsión, como elemento, ya que se planea a futuro, tratando de contemplar las variantes de la realidad en el porvenir.

Por lo que la planeación nacional de desarrollo es concebida como “ordenación racional y sistemática de acciones que tienen como propósito la transformación de la realidad del país”.²¹ Y la dirección de este sistema de planeación la lleva el Presidente de la República, máxima autoridad en la materia, por lo que es él quien lleva el rumbo del desarrollo integral del Estado.

Todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal forman parte del sistema nacional de planeación, estando a la cabeza del

¹⁹ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, Tomo II, 4ªed., Porrúa, México, 1999, p. 17.

²⁰ Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 5ªed., Porrúa, México, 2000, p. 327.

²¹ Cfr., México, *Ley de Planeación*, D.O.F., 5 de enero de 1983, Artículo 3º.

sistema el Ejecutivo federal quien constitucional y legalmente es el responsable de conducir adecuadamente la planeación.

1.3.1. La Planeación democrática.

La planeación como constitucionalmente esta dispuesta, es una tarea que le compete al gobierno federal, a su administración, la cual siempre debe estar consciente de las carencias y necesidades que aquejen a la colectividad, pues legalmente se encuentra prevista su participación a través de la consulta popular implementada por el ejecutivo, cabeza del sistema nacional de planeación, tal contribución de la sociedad, es lo que le imprime el sello de democrático al programa de planear por y para la colectividad.

De ahí que se considere que “planificación y democracia no son términos antitéticos, sino que constituyen, en los tiempos modernos, la más necesaria y poderosa conjunción. Se planifica desde la democracia. De ahí la ineludible e imprescindible necesidad y obligación de la participación ciudadana en toda planeación”.²²

Ignacio Burgoa comenta que “según Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, democracia significa el arte de gobernar para el bien común. Dentro de la idea de bien común, se conjugan todas las clases sociales o grupos económicos de la colectividad [...] En consecuencia, la planeación democrática debe

²² Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 323.

formularse y desarrollarse legislativa y administrativamente para beneficio de todos los sectores que forman la sociedad".²³

Por lo que la participación debe considerarse un elemento *sine qua non* dentro de la planeación, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se estableció que en un gobierno democrático, la planeación participativa es un imperativo por lo que se instituyó la participación ciudadana por medio de encuestas por correo directo y vía internet, así como reuniones de opinión ciudadana,²⁴ ya que el propósito era centrar los intereses de la gran mayoría dentro del Plan.

La tarea del Ejecutivo Federal se lleva a cabo dentro de todas las dependencias de la administración pública,²⁵ y se desarrolla en todas sus etapas por medio del sistema nacional de planeación. Para que una vez terminado el Plan, sea remitido al Congreso de la Unión, quien lo examinará y podrá emitir las opiniones que considere pertinentes, las cuales serán tomadas en cuenta por el Ejecutivo.

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la toma de posesión del presidente electo, y su vigencia no excederá del periodo constitucional, en el se indicarán los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que serán llevados a cabo, los cuales se darán a conocer de manera conjunta

²³ Burgoa O., Ignacio, *op. cit.*, p. 731.

²⁴ México, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, D.O.F., 30 de mayo de 2001.

²⁵ Destacando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, legalmente es la dependencia con mayores competencias y responsabilidades, coordina las actividades de planeación, elabora el plan, los programas para su ejecución; también proyecta y calcula tanto los ingresos como los egresos, vigilando la relación programa presupuesto, procurando el cumplimiento de objetivos y prioridades del plan.

dentro del Plan Nacional de Desarrollo que deberá de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.²⁶

1.3.2. El Estado como planificador y rector de la economía.

La política económica que establece el Estado, expresada a través del Plan, expone las medidas que se procuran para mantener el equilibrio económico, combatiendo las inestabilidades, por lo que dentro del documento se expresan las obras y actividades que han de emprenderse y los medios de que dispone el gobierno para llevarlos a cabo.

“Las necesidades de la planeación para el desarrollo económico obligan al Estado a buscar metas y logros a largo plazo, y obtener inversiones y obligaciones a largo plazo”.²⁷

Ya que “el Estado se esfuerza en promover las condiciones económicas favorables para que una sociedad pueda desarrollarse”.²⁸ Y lo hace a través de un Plan, promoviendo el desarrollo integral del país, es decir, prevé la participación de todos los sectores, ya que se necesita un desarrollo completo para acceder al crecimiento.

De ahí que el *Plan* determine objetivos, estrategias y prioridades para el desarrollo, previsiones sobre recursos e instrumentos para su ejecución,

²⁶ México, *Ley de Planeación*, D.O.F., 5 de enero de 1983.

²⁷ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, vol. 1, p. 582.

²⁸ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 10.

llamados programas que se referirán de manera general a la actividad económica que regirán y la política a seguir.

Los *programas* son las diversas directrices del Plan, los cuales observan congruencia respecto de este, entre los tipos de programas encontramos:

- Los programas sectoriales regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate, contendrán estimaciones de recursos, instrumentos y responsables de ejecución.
- Los programas institucionales son elaborados por las entidades paraestatales.
- Los programas regionales se avocarán a las regiones consideradas prioritarias o estratégicas, en atención a los objetivos nacionales establecidos en el Plan.
- Los programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país contenidos en el Plan.
- Los programas anuales son creados por las dependencias y entidades para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales; en los que se incluyen los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental.²⁹

El proceso nacional de planeación reconoce cuatro etapas entre las que encontramos primeramente la *formulación*, que se refiere a la aprobación del Plan, posteriormente la *instrumentación*, consistente en la elaboración de los

²⁹ Cfr., México. *Ley de Planeación*, D.O.F., 5 de enero de 1983.

programas que tiene como objetivo determinar metas y los instrumentos y medios de los que se valdrá para llegar a ellas. Después aparece el *control* que tiene como objetivo la detección y corrección de anomalías dentro de la ejecución del Plan; y por último encontramos la etapa de *evaluación*, la cual califica los resultados obtenidos y la eficacia de los programas, en razón de que cumplan con los objetivos planteados, permitiendo conocer el éxito y la evolución del propio Plan.

Por lo que el Estado cumple a través de los programas y el Plan Nacional de Desarrollo, su papel de rector de la economía, buscando la consecución del fin máximo que es el bienestar social.

1.3.3. Fundamentos Legales.

La Constitución establece las acciones de las que se valdrá el Estado para regular y fomentar las actividades que demande el interés general, contemplando la participación de los distintos sectores, en el artículo 25, segundo párrafo, reconoce la necesidad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica a través de la planeación del desarrollo.

Por su parte el artículo 26 constitucional regula el sistema nacional de planeación que es organizado por el Estado, y se establece una planeación democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, por lo que faculta al Ejecutivo para establecer los medios que considere pertinentes para la participación y consulta popular, haciendo ejercicio de la democracia.

De igual modo lo faculta para establecer los criterios que estime adecuados sobre formulación, instrumentación, control y evaluación, es decir, sobre el proceso de planeación democrática.

En el mismo artículo 26 constitucional también prevé la competencia del Congreso de la Unión según lo que establezca la ley de la materia, por lo que el *Legislativo* tendrá injerencia en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que le será presentado por el Presidente para su *estudio*, y podrá realizar *comentarios* y *sugerencias* que el Ejecutivo tomará en cuenta, otra participación del Congreso en materia de planeación es la expedición de leyes, facultad conferida constitucionalmente, según lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-D.

En tal virtud la planeación en México, encuentra su fundamento en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, los que a su vez, dan origen a la ley reglamentaria de la materia, denominada Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Y la cual establece las pautas jurídicas que debe seguir la planeación en nuestro país. Dispone las normas y principios de la planeación, las bases del Sistema Nacional para que el Ejecutivo coordine sus actividades, se promueva y garantice la participación ciudadana en ejercicio de la democracia, para que los particulares contribuyamos a alcanzar los objetivos de desarrollo nacional.

1.4. Programación y Presupuesto.

La planeación como actividad estatal encaminada a hacer planes a futuro, prevé las circunstancias cambiantes dentro de la realidad, se vale de la *programación*, entendida como el proceso a través del cual se seleccionan los fines, en atención a los recursos disponibles, para alcanzar las metas y compromisos adquiridos con la sociedad.

Por lo que la programación esta basada en los objetivos del Estado, según la orientación de la política económica, en donde el *presupuesto*³⁰ viene a ser la clara expresión de la cantidad de dinero que se necesita adquirir, dependiendo de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en que serán cumplidos los compromisos del Estado.

Según Sergio Francisco de la Garza, la planeación es la base que explica la preparación y la ejecución de los presupuestos públicos, ya que “presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación [...] destinado a disciplinar el proceso de programación, es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción”.³¹

Por lo que el *presupuesto* “es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación al desarrollo social. El Estado

³⁰ La concepción de presupuesto es integral, pues se refiere al pronóstico tanto de los ingresos como de los egresos del gobierno, para un periodo determinado.

³¹ Garza, Sergio Francisco de la, *op. cit.*, p. 100.

actúa sobre la economía nacional para asegurar su estabilidad y estimular su desarrollo”.³²

Además de ser un *instrumento* poderoso de *coordinación*, también lo es de *control*, toda vez que permite ver exactamente como se hace de recursos el Estado, la manera en que se afecta el patrimonio de los particulares; así como analizar los gastos, examinando que el uso de los recursos se encuentre ajustado a lo establecido en el presupuesto, cumpliendo las finalidades para las cuales fue designado.

La preparación del presupuesto, empieza con la programación del gasto, etapa en la que se delinea las actividades a desarrollar, describiéndola; los objetivos, la temporalidad y los costos para cumplir con los objetivos deseados, los cuales se encuentran apegados a la realidad y a las posibilidades del país, ya que derivan del Plan Nacional de Desarrollo.³³

Por lo que es necesario según la opinión de Faya Viesca “que las Constituciones Políticas, como máximas ordenadoras de las instituciones del país, regulen el marco jurídico político del presupuesto, en atención a dos propósitos fundamentales: para adecuar el presupuesto como un instrumento de política económica y financiera y, segundo, para garantizar la legalidad administrativa en el manejo de los recursos públicos”.³⁴

³² Serra Rojas, Andrés, *op. cit*, p. 17.

³³ Cfr., Mabarak Cerecedo, Doricela, *op. cit*, pp. 37-38.

³⁴ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit*, p. 183.

En razón de lo anterior y dada la importancia que implica para el Estado mexicano la actividad presupuestaria, se encuentra regulada constitucionalmente, donde se estipula la necesidad de participación del Poder Legislativo, aprobando y legalizando las acciones del Ejecutivo, ya que este último al ser encargado de establecer los ingresos que el Estado debe percibir por los particulares, afectando su patrimonio, por lo que los representantes populares deben limitar ese ejercicio del Ejecutivo federal, estudiando las necesidades del Estado y la colectividad, controlando el gasto público y limitando la carga fiscal de los particulares.

El *presupuesto público* (comprendidos los ingresos y egresos) es el instrumento por medio del cual el Estado influye en la economía, materializando los planes para el ejercicio fiscal determinado, según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo; que delinea las prioridades dentro de la política económica.

Tal actividad presupuestaria en nuestro país se divide en dos grandes rubros, el primero de ellos comprende a los *ingresos*, estableciendo la recaudación prevista para determinado año y el segundo esta integrado por las *erogaciones* que realizará el Estado dentro del mismo año, para su propio sostenimiento, así como para cumplir con los programas de gobierno previstos según el Plan, atendiendo siempre la satisfacción de las necesidades colectivas.

1.4.1. Los Ingresos del Estado.

Según el Diccionario de la Lengua Española el *ingreso* se concibe como “el caudal que entra en poder de uno y que le es de cargo en las cuentas”,³⁵ y toda percepción en dinero o en especie, que entra dentro del patrimonio de una persona forma parte del caudal de esta.

Los recursos económicos de los cuales se vale el Estado para hacer frente tanto a los gastos gubernamentales, como a compromisos colectivos reciben el nombre de *ingresos públicos* o del Estado.³⁶

El maestro Serra Rojas, nos dice que “ingreso público es el dinero que reciben el Estado y los demás entes de derecho público, por diferentes conceptos legales y en virtud de su poder de imperio o autoridad”.³⁷

Y en calidad de autoridad el Estado puede exigir a los particulares que contribuyan al sostenimiento del Estado y a los compromisos que éste adquiere frente al desarrollo económico del país; estos ingresos el Estado los percibe por *vías de derecho público*. Pero cuando éste actúa como particular, es decir, se coloca en una situación de relativa igualdad con los gobernados, también puede hacerse de recursos, los cuales son obtenidos por *vías de derecho*

³⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ªed., Espasa Calpe, Madrid, 1992, t. II, P. 1167.

³⁶ *Cfr.*, Mabarak Cerecedo, Doricela, *op. cit*, p. 16.

³⁷ Serra Rojas, Andrés, *op. cit*, p. 25.

privado. Finalmente, sin importar por que vía se haga de recursos, estos deben necesariamente cubrir las erogaciones que efectúe el poder público.

Al respecto Acosta Romero, clasifica los ingresos del Estado obtenidos por *vías de derecho público* en *ordinarios* y *extraordinarios*, los primeros “son todos aquellos impuestos, derechos, productos y aprovechamientos [...] que se deben cobrar de manera normal en un ejercicio fiscal. [Y los] *extraordinarios* son aquellos que el Estado percibe, o establece de manera eventual o accidental, motivado por necesidades imprevistas o calamidades públicas, o bien, para hacer gasto de inversión a largo plazo”.³⁸

El Estado al obligar a contribuir al particular, es decir, al hacerlo participe de las necesidades de recursos, a través de los impuestos, debe tener en cuenta siempre la capacidad económica de los particulares, para establecer el monto y la distribución de la carga tributaria, ya que los impuestos deben ser proporcionales y equitativos en relación con la capacidad contributiva del gobernado.

Por lo que los *impuestos* deben ser una carga cuya medida es el gasto público indispensable para las funciones de la Administración Pública, pero atendiendo a la realidad y a las necesidades de la colectividad.³⁹

En México los ingresos que percibe el Estado, en un ejercicio fiscal, se insertan en un documento legal que recibe el nombre de *ley de ingresos*, en el cual se

³⁸ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, vol. 1, p. 525.

³⁹ *Cfr.*, Orrantía Arellano, Fernando, *Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*, 2°ed., Porrúa, México, 2001, pp. 32-33.

establecen las contribuciones y demás ingresos que va a obtener el ente público. Y como toda ley sigue el mismo procedimiento constitucional, con la excepción de que la presentación de la iniciativa de esta ley se encuentra reservada al Ejecutivo Federal.

La aprobación de la Ley de Ingresos, es una de las funciones más importantes del Congreso, por medio de la cual supervisa y controla las acciones del Ejecutivo en materia presupuestal, ya que a través de ésta, el Estado mete mano al bolsillo de los contribuyentes, afectando su patrimonio. Por lo que el Legislativo Federal esta obligado a asegurar que la carga contributiva del particular le sea proporcional y equitativa, pero también suficiente para poder pagar los gastos de la Federación, que se encuentran contemplados en el *presupuesto de egresos*.

1.4.1.1. Bases Constitucionales.

El artículo 31 de la Constitución Política en su fracción IV, establece, que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público del Estado de una manera proporcional y equitativa, dicho precepto establece el fundamento de la contribución, mecanismo a través del cual el Estado vincula a los gobernados con el gasto público, los hace partícipes de sus necesidades y los obliga a conceder prestaciones en dinero o en especie para las erogaciones programadas, las cuales permitirán que el Estado siga funcionando como tal.

Pero como toda percepción que reciba el Estado deberá encontrarse prevista en la ley de ingresos, la que determinara las contribuciones que el gobierno federal está autorizado a recaudar en un año fiscal, por lo que la Constitución a través del artículo 73, fracción VII, faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, estableciendo la condición de que la Cámara de Diputados, fungirá como cámara de origen, conociendo primeramente la iniciativa de la ley de ingresos, según lo previsto por el artículo 72, inciso h constitucional, tales preceptos buscan otorgarle seguridad jurídica al gobernado, toda vez que a través de la actuación del Estado se le esta afectando su patrimonio, así como también se ejerce una importante función de control sobre la forma en que recauda y gasta el Ejecutivo Federal, ya que estas importantes funciones del Estado deben tender al bien común de la sociedad.

1.4.2. Los Egresos del Estado.

El término *egreso* es definido por la Real Academia Española como “salida, partida de descargo”,⁴⁰ es decir, que todo egreso económico implica la salida del patrimonio de una persona, entendido como los gastos que tiene que realizar en razón de sus necesidades.

Adaptado el término a las funciones del Estado, las salidas y gastos que realiza éste en función de sus compromisos y para su propio sostenimiento, constituyen los *egresos públicos* de éste. La importancia que implica para el Estado, es que estas erogaciones se encuentran destinadas a su *manutención*,

⁴⁰ Real Academia Española, *op. cit.*, t. II, p. 793.

así como al *cumplimiento de programas, objetivos y estrategias de desarrollo*, plasmados en el Plan, tales partidas de gasto, se encuentran agrupadas en el documento legal denominado *presupuesto de egresos*.

Al respecto el maestro Acosta Romero comenta que “un ejemplo de programación en la vida pública de México, lo constituye la elaboración anual del Presupuesto de Egresos de la Federación que permite ordenar y racionalizar el gasto público hacia las actividades, obras y servicios que han sido confiados al Estado para su prestación en forma eficaz”.⁴¹

Por lo que al *presupuestar*, se hace el cómputo de los gastos necesarios para cubrir objetivos planeados, es decir que el presupuesto de egresos debe sujetarse a la programación planteada con anticipación, ya que no debe permitirse el desvío de recursos a través de gastos que no estén estrictamente contemplados en el presupuesto.

En razón de lo anterior es que las erogaciones del Estado se establecen en un catálogo restrictivo y anticipado de actividades y costos, que se denomina *presupuesto de egresos*; la finalidad de agrupar los gastos, es ejercer un mejor control de estos, ya que se establece cuánto se gasta, en qué se gasta y las unidades administrativas que lo ejercerán, permitiéndole al Estado conocer cuantitativamente sus necesidades, es decir, el monto necesario de ingresos públicos de los que necesitará allegarse para salir adelante con sus tareas.

⁴¹ Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, t. II, p. 33.

La derogada Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 15 definía al *Presupuesto de Egreso de la Federación* como “el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1° de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”.⁴²

La anterior definición manifiesta la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos de la federación, en atención a sus atribuciones constitucionales, el cual es elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁴³ y enviado a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo, para su revisión y aprobación.

Pero previo a su aprobación, se estudian, analizan y en su caso aprueban las contribuciones, los ingresos que el Estado necesita percibir, para cubrir el presupuesto de egresos.

El propósito de la intervención de la Cámara de Diputados, revela una importante función de control sobre el tesoro público, ya que se vigila todo el sistema presupuestario, desde la obtención de recursos, su erogación, hasta la cuenta pública.

⁴² México, *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, D. O. F., 31 de diciembre de 1976.

⁴³ Sus atribuciones se encuentran previstas en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, D. O. F., 29 de diciembre de 1976.

Resulta oportuno mencionar que la citada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, fue derogada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que entro en vigor el 1° de abril de 2006, la cual suple a la ley presupuestal anterior.

Siendo en el artículo 2, fracción XXV, donde establece que será el Presupuesto de Egresos el Presupuesto determinado para el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo el decreto, los anexos y tomos.⁴⁴ Concepción que a diferencia de la establecida en la ley anterior, no menciona quien es la autoridad encargada de crear y aprobar este instrumento de política financiera.

1.4.2.1. Fundamento Constitucional.

En México, nuestra Constitución en su apartado 31 fracción IV, estipula la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, el cual se realiza vía ley de ingresos y presupuesto de egresos, de la relación que hay entre ambas nace y se fundamenta constitucionalmente la *actividad presupuestaria del Estado*.

Según Faya Viesca la Constitución como máxima ordenadora “del marco jurídico político del presupuesto en atención a dos propósitos fundamentales: para adecuar el presupuesto como un instrumento de política económica y

⁴⁴ México, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, D.O.F., 30 de marzo de 2006.

financiera y, segundo, para garantizar la legalidad administrativa en el manejo de los recursos públicos”.⁴⁵

Y dentro de este marco constitucional se prevé la participación de la Cámara de Diputados y se establecen las reglas fundamentales para la tramitación legislativa del presupuesto, en el artículo 74, fracción IV, facultándola exclusivamente para 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. Ya que este es el órgano representativo de la soberanía popular y controlador del régimen presupuestario.

Y como entidad controladora, además la Cámara de Diputados, establece contrapeso dentro del sistema de equilibrio de poderes, pues se restringe la libertad de la actividad presupuestaria del Ejecutivo Federal, inspeccionando los ingresos públicos y su manera de gastarlos, para evitar el derroche y la divergencia de éstos.

El legislador al prever tales anomalías estableció un candado más al gasto público, en el artículo constitucional 126 que a la letra dice: No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Por lo que las erogaciones de los fondos públicos no deben quedar al arbitrio de la Administración.

⁴⁵ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 183.

Por la importancia de esta actividad para el desarrollo de la nación, es que se encuentra prevista dentro del ámbito constitucional, regulándose además a través de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, donde se establecen lineamientos básicos que la actividad presupuestaria debe seguir.

1.5. El Gasto Público.

Consideramos el término *gasto* como la acción de gastar, esto es, disponer de algo, hacer uso de él para determinado fin, adecuando la expresión a la actividad financiera del Estado, podemos decir que es realizado por éste, a través de cualquiera de sus órganos o instituciones, lo que le imprime el rasgo de ser público, así como también por el uso de recursos público, a los cuales todos los particulares contribuimos, por lo tanto las erogaciones que realiza el Estado, previa planificación y presupuestación, en atención al interés público, para servicios públicos y su propio sostenimiento, es lo que llamados *gasto público*, instrumento del que se vale para el cumplimiento de sus fines.

El tratadista argentino Guilliani Fonrouge conceptúa al gasto público como “toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos económico-sociales”,⁴⁶ es decir, que a través del gasto público el Estado se mantiene y solventa sus tareas y compromisos como salud, educación, seguridad, obras públicas, etcétera, influyendo en la economía, al participar en inversiones, fomentando

⁴⁶ Guilliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Depalma, Buenos Aires, 1969, p. 107.

distintas actividades como la industrial y comercial, generando directa o indirectamente empleos, robusteciendo las finanzas del país.

Por su parte Serra Rojas manifiesta que “el gasto público está constituido por el conjunto de los egresos del Estado, empleados en los servicios públicos, obras públicas, etc., y en la realización de una política económica de desarrollo y justicia social”.⁴⁷

Como acertadamente lo comenta Doricela Mabarak “por medio del gasto público el Estado se transforma en un redistribuidor de riqueza, ya que mediante ese gasto el Estado se encuentra en condiciones de orientar la economía hacia la dirección que más favorezca a la colectividad al mismo tiempo como ya se dijo, de que busca la protección de los grupos sociales con más carencias”,⁴⁸ por lo que una de las finalidades más importantes del gasto público es la “redistribución”, esto es, que las mismas contribuciones que el Estado obtiene de los particulares, le son devueltas a través de servicios que por sí mismo no alcanza a cubrir, o que le resultan demasiado onerosos.

El maestro Miguel Acosta Romero lo define de la siguiente manera: “gasto público es la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad, que siempre es de interés general y conforme a las disposiciones legales”.⁴⁹ La anterior definición expresa que el gasto público, por ser una actividad que desarrolla el Estado en atención al interés público, siempre debe estar bajo el

⁴⁷ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 201.

⁴⁸ Mabarak Cerecedo, Doricela, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, vol. 1, p. 521.

amparo de la ley, esto es, que por la importante función que el Estado realiza siempre deberán estar regulado jurídicamente.

Por lo que la disposición reglamentaria de esta actividad, es decir, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 2° delimita lo que es el *gasto público federal* estableciendo que comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o de deuda pública, y por conceptos de responsabilidad patrimonial, que realizan, los poderes federales, secretarías de Estado, departamentos administrativo, la Procuraduría General de la República, departamento del Distrito Federal, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y fideicomisos donde el gobierno federal participa como fideicomitente.⁵⁰

En razón de lo anterior podemos establecer que el gasto público, es parte de la actividad financiera del Estado, que materializa las erogaciones pertinentes en atención a los planes y programas de desarrollo, a través de la actividad presupuestaria del Ejecutivo, en la que participa también el Legislativo, vigilando y controlando tal actividad.

La realización del gasto público tiene como antecedente, el establecimiento de objetivos, las medidas a tomarse para cubrirlo, esto es la estimación de ingresos (Ley de Ingresos de la Federación) y la realización de erogaciones (Presupuesto de Egresos de la Federación), es decir, que el gasto se vale de

⁵⁰ México, *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, D.O.F., 31 de diciembre de 1976.

dos instrumentos legislativos, en los que el Congreso tiene injerencia constitucional, para un adecuado control del gasto público.

Las acciones mediante las que se ejercita el gasto público, son el establecimiento de objetivos, a través de la adquisición de compromisos, que deriven en el suministro de recursos de manera periódica en razón de partidas presupuestales aprobadas, es decir, en el pago de las obligaciones adquiridas.⁵¹ Pero consideramos que para obtener un efectivo ejercicio del gasto público también es necesario tener control sobre éste.

1.5.1. El Control del Gasto Público.

El término *control* se define como “comprobación, inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia”,⁵² según la Real Academia Española; y esta tarea de inspeccionar, fiscalizar e intervenir en las cuentas del Estado es lo que conocemos como *control del gasto público*, en razón de su importancia, porque conlleva al fin del ciclo presupuestario, en donde el objetivo principal es la redistribución de la riqueza.

La función de control implica el análisis, revisión y evaluación de la gestión financiera, con estricto apego a la ley; con el propósito de alcanzar las metas planteadas, se pueden emitir recomendaciones para corregir deficiencias o irregularidades, combatiendo el desvío de recursos.

⁵¹ Cfr., Mabarak Cerecedo, Doricela, *op. cit.*, pp. 39-40.

⁵² Real Academia Española, *op. cit.*, t. II, p. 561.

En opinión de Acosta Romero “en un sistema democrático, un debido control tendiente a un correcto manejo de recursos garantiza que el poder público cumpla con sus fines, respetando las libertades individuales y satisfaciendo las necesidades públicas”.⁵³ Y en razón del sistema democrático mexicano es que en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, se reconocen dos principios el de equidad y proporcionalidad de las contribuciones, respetando la capacidad contributiva de cada individuo, y el principio contribuir para los gastos públicos, esto quiere decir que no puede darse un fin distinto a los ingresos que el Estado obtiene a manera de contribuciones, por lo que constitucionalmente se garantiza que dichos gastos se realicen en atención a las necesidades públicas.

Todo gasto tiene su fundamento en una partida presupuestal aprobada, lo que implica un control sobre el gasto y establece un freno a la facultad discrecional de la autoridad para realizar erogaciones, previniendo el desvío de recursos.

En opinión de Gabino Fraga para tener un control adecuado del gasto público “[...] no es suficiente que se prevenga, [...] que los gastos públicos] deben sujetarse a las disposiciones de la ley de ingresos y a las autorizaciones del presupuesto de egresos, sino que es indispensable establecer un régimen de control administrativo que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse, reprimir las que se hayan cometido y en su caso, fincar las responsabilidades por los daños y perjuicios que sufra la Hacienda

⁵³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso*, 16° ed., Porrúa, México, 2002, p. 642.

Pública”.⁵⁴ Por lo anterior es que se han instalado dos tipos de control sobre el gasto público, uno es el administrativo, el otro el legislativo.

El *control administrativo* según Sergio Francisco de la Garza, puede ser “interno si está a cargo de uno o varios órganos dependientes de la propia administración y externo si lo realiza un órgano especializado con autonomía funcional, y al que se denomina Contraloría o Tribunal de Cuentas”,⁵⁵ en México, existe un control administrativo interno, éste se ejerce mediante órganos internos de la administración pública, en general la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal,⁵⁶ ella establece las directrices y reglas a seguir cada entidad de la administración pública en lo particular, ya que cada una de ellas contará con una unidad encargada de controlar a su vez el gasto público.

El *control legislativo*, tiene su razón de ser en el sistema de pesos y contrapesos, ya que este interviene en la actividad financiera del país, desde la aprobación de la Ley de Ingreso y del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que su participación dentro del gasto público, es para verificar el cumplimiento de las disposiciones que aprobó, a través de la revisión de la Cuenta Pública.

⁵⁴ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 340.

⁵⁵ Garza, Sergio Francisco de la, *op. cit.*, p. 182.

⁵⁶ México, *Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal*, D.O.F. 31 de diciembre de 1976, artículo 5. Y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F., 21 de febrero de 1992.

Por *Cuenta Pública* se conoce al informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federarles rinden a través del Ejecutivo Federal, sobre su gestión y desempeño, a efecto de comprobar la recaudación, administración, manejo, custodia y ejecución de los ingresos y egresos federales⁵⁷ durante un ejercicio fiscal, es presentada anualmente ante la Cámara de Diputados, quien tiene la facultad exclusiva de examinarla.

Para revisar la Cuenta Pública se apoyará en la *entidad de fiscalización superior de la federación*, denominada *Auditoría Superior de la Federación*, organismo con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, quién fiscalizara los ingresos y egresos de la federación, el manejo que se hizo de estos por los Poderes de la Unión y los organismos públicos, ejerciendo un *control a posteriori sobre el gasto público*, conociendo los resultados de la gestión financiera, verificando el ajuste de éste a los presupuestos, planes y programas establecidos, lo que implica una revisión económica, contable y jurídica, que permite determinar anomalías, discrepancias y en su caso fincar responsabilidades ante autoridades competentes.

⁵⁷ México, *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, D.O.F., 20 de diciembre de 2000.

1.5.2. Disposiciones Legales.

El gasto público es uno de los más importantes instrumentos que el Estado utiliza para intervenir directamente sobre la economía, razón por la cual se encuentra contemplado por nuestra Carta Magna.

Se reconoce constitucionalmente que el destino de toda contribución es el gasto público, según lo establecido por el artículo 31 fracción IV, por lo que el fin último de todo ingreso público debe ser éste, en atención a la redistribución de la riqueza, la satisfacción del interés colectivo y la supervivencia del Estado.

Constitucionalmente no se reconoce otro propósito de las contribuciones que no sea el gasto público, por lo que se limita éste en razón del presupuesto, según el artículo 126, que establece la prohibición de realizar gasto alguno, que no este comprendido dentro del presupuesto o determinado por ley posterior.

Y los ordenamientos que establecen tanto los ingresos como los egresos, encuentran su fundamento legal en los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV, respectivamente, en donde el Poder Legislativo ejerce una importante función de control sobre la política económica del Ejecutivo, lo cual repercute directamente sobre el gasto público.

Pero sobre éste último nuestra Constitución, establece que la Cámara de Diputados, ejercerá la facultad exclusiva de revisar la cuenta pública, esto con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, el apego al

presupuesto según el ejercicio fiscal de que se trate, así como el cumplimiento de objetivos, dicha cuenta, deberá ser entregada a la Comisión Permanente del Congreso según lo establecido en el artículo 74, fracciones II y IV, para dicha tarea, se auxiliará de la entidad de fiscalización superior de la federación, denominada Auditoría Superior de la Federación, quien según lo dispuesto por el artículo 79, fiscaliza en forma posterior los ingresos y egresos, entregando el respectivo informe del resultado de la revisión a la Cámara de Diputados, así mismo investiga los actos u omisiones derivados de irregularidades o anomalías en la gestión financiera, por lo que tiene facultades para determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública, estableciendo sanciones pecuniarias y en su caso presentar las denuncias y querellas penales a que hubiere lugar.

Por la importancia de esta actividad para el Estado, es que además de encontrarse previstas jurídicamente por nuestro Máximo Ordenamiento, también se encuentran reguladas por sus leyes reglamentarias como son la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las cuales establecen los lineamientos, objetivos, y mecanismos de control que realiza la administración pública, es decir los lineamientos del control administrativo interno. Y por otro lado se encuentra la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ordenamiento legal que establece las bases del control legislativo ejercido a través de la Auditoría Superior de la Federación, entidad auxiliar del Congreso de la Unión, que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública, así como del informe de

avance de gestión financiera, tales ordenamientos atienden de manera específica y con detalle el gasto público y su control.

2. Instrumentos de la Política Financiera

Las actividades que en materia de finanzas realiza el Estado se pueden observar a través de *Presupuesto de Egresos, Ley de Ingresos y Cuenta Pública*, principales instrumentos de su política anual de acción.

Como atinadamente lo concibió el maestro Jacinto Faya Viesca el *presupuesto* “se convirtió en el principal instrumento del Estado para el desarrollo económico y social, y para la implantación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional”.¹

En nuestro sistema jurídico el presupuesto comprende dos instrumentos jurídicos: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, los cuales aunados a la Cuenta Pública pueden ser instrumentos eficaces para una justa distribución de la riqueza.

Ayala Espino, comenta que “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”.² Efectivamente como lo dispone el autor ambos instrumentos son los que influyen de manera directa sobre la actividad financiera del país, pero no sería posible reconocer sus alcances, costos, beneficios y desatinos sino fuera por la Cuenta Pública, instrumento controlador y valuator, de las normas político económicas aplicables según el plan de gobierno vigente. Ya que como dice el autor “en buena medida, dichos

¹ *Finanzas Públicas*, 5ªed., Porrúa, México, 2000, p.177.

² *Economía del Sector Público Mexicano*, Esfinge, México, 2001, p. 162.

instrumentos, reflejan el plan económico del gobierno y establecen jerárquicamente el orden de prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas”,³ las cuales se ponen en tela de juicio, cuestionando las necesidades primordiales plasmadas dentro del plan, evaluando cualitativa y cuantitativamente los recursos designados para tales objetivos, siempre y cuando hayan sido cumplidos.

Es decir, que a través de estos instrumentos, el Estado ejecuta y evalúa su política económica, la cual, “reforma la estructura económica y social”,⁴ en razón de un fin óptimo: la redistribución de la riqueza.

Dentro de esta actividad redistribuidora se reconoce la participación activa de dos agentes: del Ejecutivo Federal, facultado para elaborar y presentar el presupuesto y del Legislativo, a través de la Cámara de Diputados principalmente, quien tiene la facultad de aprobar y controlar el presupuesto a través de la revisión de la Cuenta Pública, presentada también por el Ejecutivo. Ambos participantes tienen establecidas sus facultades dentro de nuestro máximo ordenamiento, en razón de su importancia pues “el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública son los instrumentos creados por nuestra Constitución para obligar a todos los servidores públicos a rendir cuentas del uso de los fondos públicos”.⁵

2.1. El Presupuesto de Egresos

³ *Ídem.*

⁴ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, pp. 179-180.

⁵ Orrantía Arellano, Fernando, *Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*, 2°ed., Porrúa, México, 2001, p. 82.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico resultante de un largo proceso presupuestario, contiene las previsiones financieras, que el Estado pretende ejercer para un ejercicio fiscal determinado, es decir, el dinero público que va a gastar en atención a sus necesidades.

Este proceso presupuestario inicia con el cálculo y estudio de gastos, los cuales son plasmados por el Ejecutivo Federal en un Proyecto de Presupuesto de Egresos, que es sometido a estudio y análisis de la Cámara de Diputados, quien lo aprobará y controlará posteriormente.

En razón de lo anterior el maestro Martínez Morales nos dice que “es una decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal”.⁶

De ahí que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 15 exponga que el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para gastar en el periodo anual previsto.

El maestro Serra Rojas, define al Presupuesto de Egresos de la Federación como “documento elaborado por la Secretaría de Hacienda que el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación. Contiene en su primera forma una enumeración de las dependencias

⁶ Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo, tercer y cuarto curso*, 3ªed., Oxford University Press, México, 2000, p. 78.

administrativas generales, como a las Secretarías de Estado, los Departamentos administrativos y demás organismos antes mencionados, y la suma global que posteriormente desarrollará la misma secretaría pormenorizando el monto total del presupuesto”.⁷

Es decir, que enumera los gastos que realizará el Estado, por distintos conceptos como gasto corriente, inversión física, financiera, deuda pública y erogaciones por concepto de responsabilidad patrimonial, durante el año fiscal.

Doricela Mabarak comenta que por Presupuesto de Egresos debe entenderse “al ordenamiento legal que tiene por objeto expresar, de manera anticipada, los proyectos de gastos de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal”.⁸

Es decir, el gobierno federal proyecta anticipadamente sus planes y programas de trabajo, los cuales son sometidos al visto bueno de la Cámara de Diputados, pues para ejecutarlos necesita de su aprobación.

De ahí que el proceso presupuestal sea concebido como una difícil negociación, entre el Ejecutivo y el Legislativo, en la cual se pretende satisfacer los intereses de la colectividad, colocando un freno al Ejecutivo en materia de gasto público.

⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, segundo curso*, 21ªed., Porrúa, México, 2001, p. 203.

⁸ Mabarak Cerecedo, Doricela, *op. cit.*, p. 26.

Por lo que, Orrantía Arellano considera que el Presupuesto de Egresos es “una importante limitación impuesta por la Constitución a la Federación en general y al Poder Ejecutivo en particular, en virtud de que todos los gastos deben estar ajustados a lo previamente autorizado por el Poder Legislativo, sin que pueda darse a los fondos un uso distinto de lo permitido en el mismo Presupuesto”,⁹ evitando así el desvío de fondos y la malversación de los recursos. De ahí que doctrinalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación sea concebido como un catálogo restrictivo o una lista limitativa de los gastos permitidos al Estado, pero más que eso, es una limitación a la facultad de disposición financiera del Ejecutivo, durante un periodo determinado, porque establece límites, divisiones y controles al gasto público, en atención a quienes contribuimos a este.

2.1.1. Origen del Presupuesto

El origen del vocablo *presupuesto*, según los principales doctrinarios de la materia lo encontramos en el derecho inglés a través del vocablo *budget*, que se traduce al español como presupuesto.

Son distintas las ideas que encontramos alrededor de la historia de este término, una de ellas, establece que es “la bolsa que las autoridades hacendarias utilizaban para recibir y depositar los ingresos que después se utilizarían en solventar los gastos públicos”.¹⁰ En esta bolsa de cuero el

⁹ Orrantía Arellano, Fernando, *op. cit.*, p. 70.

¹⁰ Mabarak Cerecedo, Doricela, *op. cit.*, p. 26.

tesorero, depositaba los ingresos, de los que posteriormente echaría mano para responder a las necesidades del Estado.

También se llega a considerar como “el portamonedas público, el *bougette* o *sac de papier*”,¹¹ esto es la cartera donde se encontraban todos los ingresos que el Estado obtenía, además de las deudas y gastos que el Estado cubriría con los ingresos obtenidos, es decir, que tanto los ingresos como los egresos se convirtieron en elementos constitutivos del presupuesto.

Posteriormente con el desarrollo de esta importante actividad se le consideró una “bolsa de cuero, como portafolio, que el Canciller del Tesoro llevaba al Parlamento con los documentos que contenían la relación de los gastos que tenía que hacer el gobierno y de los ingresos que tenía que disponer”.¹²

“*Budget*, es un término del argot del siglo XVIII”,¹³ el cual era considerado simplemente como el monedero del Estado, concepto que fue evolucionando, hasta concebirse como el instrumento que “el parlamento utiliza para imponer limitaciones a la actividad gubernamental del monarca”.¹⁴

“En el siglo XIX, la idea se desarrolla en torno a la autorización que implica el mismo presupuesto para que la administración gaste los dineros públicos, más

¹¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 16.

¹² Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* p. 567.

¹³ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 16.

¹⁴ Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*, p. 78.

adelante se percibe la influencia que el presupuesto ejerce en la economía nacional, así como en el logro de los fines estatales".¹⁵

Aún cuando la idea de limitar y controlar, el manejo que de la hacienda pública hace el Poder Ejecutivo, surgió hace más de dos siglos, sigue siendo vigente en nuestros días, y dada su importancia es adoptada por nuestra Carta Magna, quien otorga al Poder Legislativo, facultad fiscalizadora sobre el Poder Ejecutivo; necesaria para el desarrollo y equilibrio del Estado.

2.1.2. Naturaleza Jurídica

El Presupuesto de Egresos de la Federación constituye uno de los instrumentos jurídicos más importantes, que le permiten al Estado cuantificar sus gastos, en atención a planes de acción y estrategias económicas necesarias para la colectividad y su sostenimiento, en un periodo determinado, de ahí su importancia y la necesaria participación conjunta tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Lo cual ha traído aparejado la confusión sobre la naturaleza jurídica de éste, en razón de la competencia e intervención de ambos entes, lo que instituye un contrapeso dentro del sistema de división de poderes.

Se discute si se trata de una *ley* o de un *acto administrativo*, es decir, si el presupuesto establece normas jurídicas de carácter general o simplemente es la autorización formal del Poder Legislativo a la política económica del Poder

¹⁵ *Ídem.*

Ejecutivo, que se materializa en la potestad de los entes públicos para ejercer el gasto público.

Al respecto se han elaborado diversas teorías, las cuales responden al sistema jurídico, a las condiciones políticas y económicas que imperan en un lugar, dentro de un contexto histórico determinado, por lo que no puede considerarse una naturaleza jurídica del presupuesto uniforme para todos, sino que esta dependerá de las condiciones inherentes a cada Estado.

En Alemania encontramos el origen de la controversia referente al presupuesto con exponentes como Laband Paul, Jellinek y Mayer, quienes con apoyo en la Teoría Dualista de la Ley,¹⁶ conciben al *presupuesto como una ley formal*, en la que participa el Legislativo para otorgarle únicamente formalidad especial, a un acto netamente del Ejecutivo, descartándose la función legislativa que le permite en un momento dado modificar el proyecto presupuestal.

“Laband sostiene que la ley que aprueba el presupuesto es una ley formal que implica tan sólo la participación de las cámaras parlamentarias en su aprobación y la imposición de una formalidad especial. Como consecuencia de ello, la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea realizado por el Poder Legislativo”.¹⁷

¹⁶ La Teoría Dualista de la Ley reconoce dos tipos de leyes: a) la *ley en sentido material* que como toda ley emana del Poder Legislativo y establece una regla de derecho, es una norma jurídica y b) la *ley en sentido formal*, la cual también emana del Poder Legislativo y sigue el mismo procedimiento de creación de la ley, pero en su contenido no hay ninguna norma jurídica, sino disposiciones inherentes a la administración del propio Estado.

¹⁷ Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del Presupuesto”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 82, UNAM, IJ, enero – abril, México, 1995, p. 210.

“Jellinek afirmó que el presupuesto constituía un acto administrativo y que aunque el presupuesto era una condición *sine qua non* de la administración financiera, no confería ningún pleno poder que no resultará de las leyes existentes, así, el presupuesto es un deber para las cámaras legislativas y deben aprobarlo”.¹⁸

“Otto Mayer estimó que la ley de presupuesto por su contenido era una cuenta, una estimación, un plan de ejercicio futuro, y que la aprobación del presupuesto por el Poder Legislativo no era más que una condición de forma, impuesta por la Constitución al gobierno, frente a la representación nacional”.¹⁹

Por lo que el *presupuesto es estimado como un acto administrativo* que no contiene normas jurídicas en sentido material, un mandato a las autoridades administrativas en atención a las estimaciones financieras.

Posteriormente la teoría alemana del Presupuesto como ley formal, es retomada por autores franceses como Jéze para quien el presupuesto “es un acto particular que no establece ninguna regla general y permanente. El presupuesto entonces consiste en la puesta en funcionamiento de las leyes preexistentes, el presupuesto no hace más que asegurar la ejecución de estas leyes, por lo que el presupuesto no es una ley, sino un acto administrativo”.²⁰

Por su parte Duguit considera que “el presupuesto no puede concebirse como un acto unitario, sino que es preciso separar el presupuesto de gastos del

¹⁸ *Ibidem*, p. 212.

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ *Ibidem*, p. 213.

presupuesto de ingresos, el presupuesto de gastos no es nunca una ley, sino un acto administrativo. El presupuesto de ingresos, en cambio si se trata de ingresos tributarios y en las legislaciones en que rige la regla de la anualidad de los impuestos, el presupuesto tiene la naturaleza de una ley propiamente dicha en el sentido material; respecto a los ingresos patrimoniales o en las legislaciones que no existe la regla de la anualidad del impuesto y éstos son permanentes, no habiendo de ser renovados cada año, el presupuesto carece de significación jurídica, puesto que no crea derechos y obligaciones, es una simple operación administrativa”.²¹

Por lo tanto, la teoría francesa concibe al presupuesto como un *acto administrativo complejo*, por su integración bipartita: es decir, “a) *previsiones presupuestales*, las cuales, a su vez se dividen en egresos e ingresos; teniendo los primeros el carácter de acto administrativo; y la naturaleza de ley o acto administrativo, de los segundo, dependerá del tipo de ingreso que se trate y del apego de su legislación al principio de anualidad; y b) *acto autorización* votado por el Parlamento, que hace del presupuesto un acto de administración con forma legislativa. El presupuesto implica, por tanto, dos actos jurídicos distintos en un solo documento formal”.²²

“La doctrina italiana ha defendido la tesis de que el presupuesto como acto administrativo quiere expresar el hecho de que el presupuesto es un acto

²¹ *Ibidem*, p. 214.

²² *Ídem*.

propio del Poder Ejecutivo cuyo valor jurídico no necesita de la aprobación de legislativo, y si éste último interviene, es como control político”.²³

Como reacción, surgen opiniones doctrinales en contrario, que reconocen en el acto legislativo presupuestal, efectos y contenidos jurídicos, es decir, que éste puede contener normas jurídicas que enmendaran leyes impositivas, ya que el presupuesto es la clara expresión de la relación egreso - ingreso que el Estado, somete al Legislativo en atención a los gobernados, principales contribuyentes del gasto público y sujetos - objeto de la política económica.

Por su parte, Myrbach “sostenía el derecho absoluto e ilimitado de las cámaras a establecer el presupuesto en su totalidad y, por lo tanto, también el derecho a rechazarlo como medio eficaz para impedir que se gobierne sin la representación nacional o en contra de ella”.²⁴

Al respecto Vitagliano expone que “la ley de presupuesto es una ley en sentido material porque es una ley atributiva de competencia, y, como tal, tiene contenido jurídico constitucional consistente en la creación de la posibilidad jurídica a favor de los individuos que funcionan como órganos del Estado de querer y actuar válidamente en nombre y por cuenta del Estado”.²⁵

Para Mortara “la distinción dualista de la ley carecía de sentido, dado que la autoridad que aprueba el presupuesto es exactamente la misma que ejerce cualquier otra función legislativa. La ley de presupuesto constituye una

²³ *Ídem.*

²⁴ *Ibidem*, p. 217.

²⁵ *Ibidem*, p. 218.

manifestación de voluntad del Estado que se ejercita por el mismo poder al que, según la Constitución corresponde la función legislativa. Es una ley de integración, del ordenamiento jurídico vigente, en tanto que las leyes son normas de carácter general y permanente que regulan los tributos, son ciertamente las fuentes de los derechos y obligaciones de los particulares, pero por sí mismas no habilitan para el ejercicio efectivo de los mismos, que permanecen en suspenso hasta que la ley del presupuesto venga a darles movimiento y eficacia operativa”.²⁶

En el mismo sentido Inghrosso expone “que el presupuesto como ley de organización hace posible el funcionamiento de la administración del Estado y cumple una acción de integración del derecho objetivo; en donde las leyes tributarias y las que establecen los gastos públicos son imperfectas porque carecen de ejecutoriedad por sí mismas: la potestad de exigir un tributo, o la potestad o el deber jurídico de la administración de efectuar un gasto están en suspenso, falto de efectos, hasta que están inscritos en el presupuesto anual”.²⁷ Para quien “la ley de presupuesto en cuanto integradora de las leyes existentes, puede innovar o modificar las leyes tributarias o las del gasto público, innovación que se concreta en la omisión o reducción de la consignación de un capítulo referente a un ingreso o a un gasto establecido en la ley”.²⁸

²⁶ *Ídem.*

²⁷ *Ibidem*, p. 219.

²⁸ *Ídem.*

Por lo tanto, la doctrina italiana es coincidente, en que el presupuesto es una ley integradora del ordenamiento jurídico, el cual puede ser modificado por ésta; cuyo contenido organiza la administración de las finanzas del Estado.

En la teoría argentina de Giuliani Fonrouge, sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, se expone el carácter de ley material, con efectos jurídicos, en la cual “no puede establecerse una separación entre las partes que contienen el plan financiero o los estados de previsión (que sería el acto administrativo) y el texto legal que los aprueba (ley propiamente dicha), porque ambos constituyen fragmentos de un todo unitario”,²⁹ en donde la función legislativa no se limita a consentir el proyecto sino que analiza y posteriormente aprueba, existiendo la posibilidad de enmendar y modificar dicho proyecto que ya convertido en *ley* puede modificar el derecho objetivo.

Pese a existir una gran variedad de teorías que superan la concepción dualista del presupuesto, importantes estudiosos nacionales, retoman fielmente la teoría francesa, tal es el caso de Gabino Fraga, quien establece que el presupuesto “formalmente constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos del Poder encargado de dictar las leyes”,³⁰ por ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, pero intrínsecamente es un acto administrativo, “ya que no puede decirse que esta, por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina

²⁹ Giuliani Fonrouge, Carlos M, *op. cit.*, p. 163.

³⁰ *Derecho Administrativo*, 39ªed., Porrúa, México, 1999, p. 333.

la aplicación de una regla general, a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo; está realizando un acto administrativo”.³¹

Por lo tanto, según Gabino Fraga, el presupuesto es formalmente una *ley de autorización*, que le permite al Estado administrar el erario y rendir cuentas; y materialmente es un *acto administrativo*, aunque excepcionalmente puede contener disposiciones generales, que le dan el carácter de ley en sentido material.

Por su parte Acosta Romero nos dice que el presupuesto “es un acto o un documento que contiene los gastos y los ingresos o unos con independencia de otros, que va a realizar el Estado en un ejercicio futuro y debe ser aprobado invariablemente por el Congreso. Es una ley en sentido formal”,³² no material, siguiendo las opiniones de la doctrina extranjera.

En el mismo sentido Sergio Francisco de la Garza, expone que “el Presupuesto de Egresos, en el Derecho mexicano, es un acto legislativo, en su aspecto formal, y un acto administrativo en su aspecto material”,³³ el autor adopta las teorías alemana y francesa,³⁴ sin establecer aportación alguna en razón de la naturaleza jurídica de éste.

³¹ *Ibidem*, p. 335.

³² *Op. cit.*, p. 568.

³³ Garza, Sergio Francisco, de la, *op. cit.*, p.130.

³⁴ Las cuales se basan en la teoría dualista de la ley, que corresponden a las necesidades del absolutismo Prusiano. Y desacreditan el valor jurídico del presupuesto.

Francisco Javier Osornio, nos dice que la solución al problema de la naturaleza jurídica del presupuesto, es la que expone el maestro Sergio Francisco de la Garza, por lo que tampoco ahonda en el estudio de este tópico.³⁵

Por el contrario Doricela Mabarak reconoce la *condición de ley al Presupuesto de Egresos*, tanto en sentido formal como material, “por cumplir con el proceso legislativo constitucionalmente establecido para la expedición de toda ley, como la iniciación, la discusión y aprobación, y la promulgación y publicación. Además, se está frente a un *ordenamiento jurídico de carácter general, impersonal y abstracto*, y en consecuencia es indudable que dicho presupuesto reúne todas las características que doctrinaria y constitucionalmente se exigen para que una disposición jurídica pueda tener la categoría de ley”.³⁶

Así mismo María de la Luz Mijangos, reconoce al Presupuesto de Egresos de la Federación como *ley*, porque proviene de un órgano constitucionalmente facultado para crear leyes, por lo que refuta la teoría dualista de la ley, al considerarla “obsoleta, ya que esta, tenía un claro propósito político, la de limitar la acción del Legislativo para modificar y enmendar el presupuesto, y obligarlo por un deber jurídico constitucional a su aprobación, pero no a su rechazo, es decir, la intervención del legislativo era una simple formalidad, vacía de contenidos jurídicos”,³⁷ lo que limitaba su facultad de enmendarla o modificarla. Atribución que le permite en un momento determinado afectar la esfera jurídica de los gobernados y del propio Estado.

³⁵ *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*, UNAM, IJ, México, 1992, p. 83.

³⁶ Mabarak Cerecedo, Doricela, *op. cit.*, p. 26.

³⁷ *Op. cit.*, p. 226.

Consideramos que *el Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley*, sin distinción, por seguir un procedimiento legislativo, que emana del órgano constitucionalmente encargado de crear leyes y establecer normas jurídicas, de las que nacen derechos y obligaciones tanto para el gobernado como para el Estado, por lo que están obligados a su estricto cumplimiento.

Debido a su importancia y trascendencia para la vida misma del Estado, no puede comprenderse al presupuesto sino como ley, pues establece directrices que orientan la política de gastos para un año fiscal, pudiendo en su caso limitar y modificar al ordenamiento jurídico, adoptándola a las nuevas condiciones económicas imperantes, ya que contiene un conjunto de normas jurídicas que regulan los gastos que debe ejercer el Estado en atención a su manutención y al cumplimiento de compromisos sociales.

2.1.3. Principios de Derecho

Los *principios generales del derecho* según nuestro máximo tribunal son “dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico”,³⁸ es decir, que forman parte integrante de nuestro sistema normativo, los cuales permiten cubrir aquellos vacíos que se encuentran en la ley, llegando a realizar una actividad de interpretación y aplicación del derecho, porque “son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad”.³⁹ De ahí que los *principios generales del derecho*

³⁸ SCJN, *Semanario Judicial de la Federación*, 8º época, Apéndice 1989, T. III, segunda parte, tesis aislada, rubro: “Principios Generales del Derecho. Su función en el ordenamiento jurídico”, p. 573.

³⁹ *Ídem*.

presupuestario sean considerados como “normas técnicas bajo las cuales se debe regir todo presupuesto que pretenda ser eficaz en su aplicación y adecuado en su forma de constitución”.⁴⁰ Las cuales deben ser observados en todas las fases presupuestarias.

A. Universalidad

Este principio establece que todos los gastos deben estar previstos y autorizados en el presupuesto, es decir, se deben incluir todas las previsiones de egresos para un ejercicio fiscal, que el Estado tiene planeado efectuar, independientemente de la entidad que lo administre, con objeto de controlar el gasto público.

El artículo 126 constitucional dispone que “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior”, lo que le imprime legalidad al sistema, pues no podrán realizarse erogaciones extrapresupuestales, salvo que sean contempladas por una ley que le sobrevenga.

B. No Afectación de Recursos

Este principio presupuestal establece que los recursos que obtiene el Estado deben encontrarse en un fondo común, del cual se dispone para financiar los gastos contemplados de manera general, y no que específicos ingresos se

⁴⁰ Mabarak Cerecedo, Doricela, *op. cit.*, p. 27.

utilizan para determinados egresos, pues se pretende evitar afectaciones particulares al gasto público. Ya que la recaudación atiende a objetivos generales, que son cubrir necesidades sociales y estatales. Excepcionalmente puede destinarse una contribución a un gasto público específico, siempre y cuando se encuentre estipulado en ley. (artículo 1º, Código Fiscal de la Federación).

C. Unidad

El principio de unidad consiste en la agrupación de las partidas presupuestales en un solo documento, evitando cuentas fraccionadas, esto es que los gastos públicos se plasmen en un presupuesto único.

La unidad permite englobar en un documento a todo el presupuesto, lo cual establece una directriz común a las partidas ejercidas por diversas unidades administrativas, en atención al plan económico. Y aun cuando sufra modificaciones por ley posterior, éstas, serán parte integrante del presupuesto.

Giuliani Fonrouge manifiesta que unicidad significa la reunión, no sólo de los gastos sino también de los recursos, en un documento único,⁴¹ es decir, juntar ingresos y egresos, lo cual permitiría en el caso mexicano ejercer un mayor control tanto interno como externo, observando la relación de interdependencia entre ambos rubros.

⁴¹ *Op. cit.*, p. 184.

D. Especialidad

La especialidad presupuestal consiste en detallar las partidas aprobadas, es decir, las autorizaciones de gastos deben ser concretas, en razón de los programas a cumplir y los recursos a utilizar, estableciéndose un adecuado control sobre los gastos, pues estos se realizan en atención al cumplimiento de objetivos previstos bajo límites monetarios y temporales. Ya que se pretende evitar que la gestión gubernamental realice erogaciones con finalidades u objetivos distintos a los planeados y aprobados por el Poder Legislativo.

Este principio encuentra su fundamento constitucional en el artículo 74, fracción IV, al disponer que las contribuciones deben ser las suficientes para cubrir los gastos, es decir, se justifica la existencia de uno en razón del otro.

Lo que permite conocer de manera clara el origen y el destino de los mismos, y sienta las bases para el examen de la gestión financiera, a través de la revisión de la Cuenta Pública. Ya que como lo establece Serra Rojas “el detalle de la ley permite el control de las operaciones financieras del Estado”.⁴²

E. Anualidad

Este principio presupuestal delimita el periodo de vigencia de la ley presupuestal, que coincide con un año natural, comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre, técnicamente es lo que conocemos como *ejercicio fiscal*.

⁴² *Op. cit.*, p. 208.

Esto significa que el presupuesto esta planeado para ejercerse durante el año que se aprueba, lo que limita a este tiempo la facultad de la autoridad, tanto para imponer cargas fiscales, como para gastar en lo expresamente autorizado, por tanto, es el Poder Legislativo quien le otorga esa facultad de acción al Poder Ejecutivo, la cual se renueva anualmente al aprobarse tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos.

Este principio lo encontramos, en el artículo 74, fracción IV, de nuestra Constitución, el cual, dispone que se examinará, discutirá y aprobará *anualmente* el Presupuesto de Egresos, discutiendo primero las contribuciones que deberán establecerse para cubrirlo. Por lo que los ingresos y los gastos se discuten y aprueban anualmente, siendo una limitación y control que se establece a la acción gubernamental ya que no puede realizar ningún gasto fuera de periodo y presupuesto, excepto cuando se omita señalar remuneración a un empleo establecido por ley, en tal caso, se tendrá por señalada la establecida en el presupuesto anterior, según lo determinado por el artículo 75 constitucional.

En caso de que el Estado adquiriera obligaciones que rebasen al presupuesto en tiempo y cuantía la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 30 permite excepcionalmente la adquisición de tales compromisos, condicionando la parte no cubierta, por el presupuesto vigente a la disponibilidad presupuestal de años venideros.

Nuestro máximo Tribunal ha considerado que “si en el presupuesto del año en vigor no hay partida para cubrir un adeudo en contra del Estado, debe tomarse dicho adeudo para incluirlo en el presupuesto de egresos del año siguiente, a fin de pagarlo”.⁴³

Lo que le permite al Estado ejecutar proyectos de gran envergadura, así como cubrir necesidades apremiantes que no es posible prever.

F. Previsión

La previsión como principio presupuestal se manifiesta en la preparación anticipada de los medios necesarios con los cuales las entidades gubernativas harán frente al cumplimiento de programas durante un ejercicio fiscal.

Esto significa que las unidades administrativas que ejercitan el presupuesto, determinan de manera adelantada sus actividades, estableciendo el gasto público requerido para realizar sus objetivos, lo que hace posible determinar el aplicable al siguiente ejercicio fiscal.

Por tanto el presupuesto es discutido, aprobado y publicado con anticipación a su entrada en vigor, para evitar la inactividad gubernamental; ya que como lo determina el artículo 126 constitucional, no podrá realizarse pago alguno que no este determinado en el presupuesto.

⁴³ SCJN, *Semanario Judicial de la Federación*, 5° época, Apéndice 1998, T. II, Tesis 890, rubro: “Fisco, Adeudos del, cuando los presupuestos son insuficientes”, p. 1464.

G. Claridad

La claridad como principio significa que el presupuesto sea comprensible para los entes públicos y los particulares, este entendimiento se obtiene cuando esta redactado con un lenguaje adecuado, que facilita su consulta y permite conocer tanto los objetivos planteados, como los recursos comprometidos, organizándolo, de acuerdo a los sistemas de ejecución de las unidades administrativas del Estado, lo que implica el correcto empleo de los recursos públicos.

H. Publicidad

Este principio presupuestal manifiesta la necesidad de divulgar el Presupuesto, como toda ley, pues constituye la premisa para su eficacia. Además permite el acceso a la información, por tanto es publicado en el Diario Oficial de la Federación, para darle difusión a efecto de que tanto los gobernados como los órganos estatales, se encuentren en posibilidades de conocer: los planes de trabajo del gobierno, los ingresos que obtiene y los egresos comprometidos dentro del ejercicio fiscal para el que se edita.

2.1.4 Procedimiento de Formulación

La tarea de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra determinada de manera exclusiva al Ejecutivo Federal, según lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo, de nuestra Carta

Magna, quien se encarga de la programación–presupuestación, etapa de formulación del proyecto de presupuesto, la cual deberá ser acorde a las directrices plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Y para el ejercicio de esta atribución, el Ejecutivo se auxilia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁴⁴ (Secretaría de Hacienda en adelante) quien dirige y coordina la actividad presupuestaria del Estado. Ya que en la preparación del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación intervienen todos los órganos gubernamentales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por ser quienes ejecutan el presupuesto en atención a sus planes y programas de trabajo. Por tanto los departamentos correspondientes del Congreso de la Unión y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴⁵ (SCJN en adelante), atendiendo a lineamientos técnicos y jurídicos predeterminados formulan sus respectivos presupuestos, los cuales son presentados directamente al Ejecutivo Federal quien una vez acordado, lo remite a la dependencia encargada de incorporarlos al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Siendo la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento los encargados de regular el proceso presupuestario, establecen las normas técnicas de elaboración, programan la participación de todos los sectores contemplados en el anteproyecto, dirigiendo su participación a través

⁴⁴ La nueva *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* menciona que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la entidad que auxiliará al Ejecutivo Federal, en las tareas de ejecución y de interpretación de la ley, así como de la coordinación y orientación de la planeación, presupuestación, control y evaluación del gasto público (artículos 3 y 6).

⁴⁵ El artículo 100 constitucional, en su último párrafo, dispone que la SCJN elabora su propio presupuesto y el Consejo de la Judicatura Federal realiza el presupuesto del resto del Poder Judicial a excepción del Tribunal Electoral quien propone su presupuesto al Presidente de la SCJN, según lo dispuesto, por el artículo 99 de nuestra Carta Magna.

de la Secretaría de Hacienda quien, dictará las normas y lineamientos a observarse por las dependencias en la elaboración de programas, los cuales constituyen la base de acción, que cada entidad pretende realizar; además elabora el Programa Operativo Anual, que establece las condiciones generales de la planeación a corto plazo, con objetivos y metas específicas a contemplarse dentro del proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal siguiente; posteriormente la Secretaría de Hacienda comunica a las entidades, los techos financieros, topes presupuestales establecidos dentro del catálogo de criterios, que además contiene las políticas y lineamientos a seguirse en la elaboración de los anteproyectos, los cuales serán analizados por las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo designados conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para fungir como entidades coordinadoras de sector, quienes cumplen con esta tarea integradora, por lo que una vez recibidos los anteproyectos, son analizados e integrados en un solo proyecto, que es enviado a la Secretaría de Hacienda.⁴⁶

Esta estudia el proyecto y en su caso realiza las modificaciones que considera pertinentes, según las instrucciones del Ejecutivo Federal, por lo que las entidades coordinadoras de sector recibirán los anteproyectos ya ajustados, revisando que se apeguen a las cifras y lineamientos decretados, integrando los anteproyectos al propio, el cual es enviado a la Secretaría de Hacienda junto con la exposición de motivos sectorial, en el cual se plasman los objetivos, metas y estrategias a seguir.

⁴⁶ Si alguna entidad no remite su anteproyecto en tiempo, esta secretaría está facultada para formularlo, artículo 29, último párrafo, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.

En tanto el auxiliar administrativo del Ejecutivo Federal, realiza las adaptaciones necesarias para presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación,⁴⁷ y los Criterios Generales de Política Económica,⁴⁸ a la Cámara de Diputados a más tardar el día 8 de septiembre de cada año o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su cargo el Ejecutivo Federal.

Excepcionalmente el plazo de presentación puede ser ampliado según lo dispone nuestra Carta Magna, a petición del Ejecutivo Federal, quien debe justificar ampliamente las causas de su proceder, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a informar las razones, a la Cámara o de la Comisión Permanente, la que resolverá lo conducente. (Artículo 74º, fracción IV, de la Constitución).

2.1.5. Procedimiento de Discusión y Aprobación

Esta importante etapa dentro del proceso presupuestario inicia oficialmente con la presentación del paquete presupuestal, integrado por la iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Miscelánea Fiscal; por parte del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados, compareciendo ante ésta el secretario de Hacienda, quien da cuentas sobre el presupuesto, en razón de ser el titular de la entidad con mayor injerencia en el

⁴⁷ El Presupuesto de Egresos de la Federación se integra con los documentos que justifican los programas a realizar, describiéndolos y señalando los objetivos y las metas a alcanzar por las entidades involucradas, estimando los ingresos y gastos reales; así como la situación de la deuda pública en el ejercicio fiscal anterior además de comentar las condiciones financieras presentes y futuras del Estado, artículo 41, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.

⁴⁸ Este documento determina los lineamientos en materia económica y las posibles metas en el año fiscal, se considera un complemento anual del Plan Nacional de Desarrollo, que pretende facilitar el análisis e interpretación del presupuesto.

procedimiento de elaboración; quien presentará y explicará el paquete presupuestal.

Siendo facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación según lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de nuestro máximo ordenamiento.

Una vez que el proyecto es presentado a la Cámara, se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, quien realizará el estudio y análisis del proyecto, para lo cual sus diputados integrantes se reúnen con representantes de la Secretaría de Hacienda o de otras entidades a efecto de aclarar y discutir el contenido del proyecto presupuestal, pudiendo incluso realizar modificaciones al proyecto, concluyendo su participación con la emisión de un *dictamen* que es sometido a consideración del pleno de la Cámara de Diputados para su votación, quedando aprobado definitivamente al ser votado por mayoría absoluta.

Una vez aprobado es enviado al Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación en forma de decreto, a más tardar el 31 de diciembre, para entrar en vigor el 1° de enero del año siguiente, adquiriendo naturaleza y fuerza de ley.

2.1.6. Procedimiento de Ejecución

Esta importante etapa es realizada por todas las entidades y dependencias que se encuentran contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a lo largo de todo el año, ya que comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre; de ahí la necesidad de aprobar el presupuesto de manera anticipada al inicio del ejercicio fiscal.

Es en el ejercicio presupuestal, donde se visualiza el manejo y la aplicación de los recursos que cada entidad realiza en atención a sus objetivos, metas y programas de trabajo previamente determinados y aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que delimita los gastos comprometidos.

Por lo tanto, la entidad ejecutora debe apegarse a lo establecido y aprobado por la Cámara de Diputados.

Salvo que se tratare de recursos presupuestales excedentes, pues en ese caso la Secretaría de Hacienda, puede autorizar el traspaso de la partida correspondiente para ser destinados a los programas que considere pertinentes, dando aviso a las entidades involucradas. (Artículo 25, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

Siendo encargada, la Secretaría de Hacienda, de coordinar el sistema de ejercicio del gasto público, a través de sus órganos especializados y entidades coordinadoras de sector; debiendo ser ésta, quien realiza el calendario financiero y de metas para el desarrollo del procedimiento de ejecución presupuestal, el cual se desenvuelve a través de tres acciones:

- I. La *concertación de compromisos*, que consiste en la adquisición de una obligación pecuniaria a cargo del Estado, con objeto de cumplir las metas contempladas en el ejercicio presupuestal.
- II. Las *ministraciones de fondos*, una vez que se han comprobado los servicios realizados y se determina la cuantía exacta a pagar, se expide la orden de pago respectiva, que es la autorización formal para realizar el desembolso a cargo del gasto público federal, de acuerdo con el calendario financiero y de metas establecido.
- III. El *pago*, es el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los compromisos contraídos y ya devengados, por medio de una remuneración que realiza la Tesorería de la Federación, según corresponda a la partida presupuestal y la fecha señalada en calendario para el ejercicio fiscal. (Artículo 40, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

La participación de la Tesorería de la Federación, se manifiesta en las gestiones de cobro y pago a las entidades comprendidas en presupuesto, salvo los pagos correspondientes tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial, pues estos se efectúan a través de sus propias tesorerías. (Artículo 26, Ley de

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal). Las cuales tienen la importante función de vigilar el gasto efectivo del presupuesto, al revisar la legalidad de la orden de pago, los documentos justificativos y la existencia del crédito presupuestal correspondiente, ya que “el pagador tiene la gran facultad y la enorme responsabilidad de asegurar la legalidad y el control sobre operaciones presupuestarias decididas por la autoridad ordenadora”.⁴⁹

2.2. La Ley de Ingresos

La Ley de Ingresos es el instrumento jurídico que establece los fondos públicos que el Estado obtendrá por diferentes vías, como la recaudación, esto es, a través del cobro de contribuciones; así como también los obtenidos por los organismos y empresas estatales y los derivados del financiamiento, tales recursos le servirán para hacer frente al gasto público de la Federación para el año que se trate.

Doricela Mabarak reconoce a la ley de ingresos, como “el documento legal donde se incorporan todos los conceptos, por los que el Estado tendrá derecho de percibir determinadas cantidades, durante el ejercicio fiscal, así como las características bajo las que se van a percibir dichos ingresos”,⁵⁰ es decir, que en esta ley se encuentran todos los medios de los cuales el Estado se valdrá para obtener recursos, que le permitan llevar a cabo su política económica. Pero no sólo menciona conceptos, sino también cantidades que espera percibir por dichos rubros.

⁴⁹ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 222.

⁵⁰ *Op. cit.*, p.16.

Dicha proyección monetaria se refleja en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que lo que se recauda es lo que se gasta, lo que significa que el cumplimiento de planes y proyectos gubernamentales dependerá de lo que efectivamente ingrese al erario.

Por lo tanto “la política tributaria es el mecanismo más poderoso con que cuenta el Estado para influir en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y la riqueza”,⁵¹ pues todo ingreso tiene como objetivo cubrir una necesidad colectiva, un gasto programado y plasmado en presupuesto.

La importancia de la ley de ingresos radica en que a través de ella, se autoriza al gobierno federal a privar a los particulares de una parte de su riqueza, legalizándose en la figura de la contribución, con la cual coadyuvan al sostenimiento del Estado y al cumplimiento de necesidades sociales que le son inherentes.

La Ley de Ingresos, en opinión de Arteaga Nava Elisur, “de conformidad con el artículo 73, fracción VI y VII constitucional, es un acto que aunque autónomo, es complementario, en el sistema constitucional mexicano, siempre debe estar referido a otro, que lo antecede: al presupuesto; se faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”.⁵²

Aunque se encuentran en documentos legales distintos, se reconoce la dependencia entre ingreso y gasto, por ser uno la causa del otro, ya que

⁵¹ Ayala Espino, José, *op. cit.*, p. 220.

⁵² “Facultades de los poderes en materia hacendaria”, en *El control de las finanzas públicas*, Centro de Estudios para la reforma del Estado, México, 1996, p. 227.

nuestro máximo ordenamiento dispone que toda contribución tiene como objetivo cubrir el gasto público, el cual se encuentra plasmado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estableciendo la facultad del Congreso de imponer solamente las contribuciones necesarias a cubrirlo. (Artículo 73, fracción VII, de la Constitución).

2.2.1. Características de la Ley de Ingresos

Entre las características que podemos reconocer en la ley de ingresos encontramos:

A. Precisión

Entendida como la exactitud y concisión con que enumera los distintos rubros por medio de los cuales, entrarán recursos al erario, de ahí surge la razón por la que algunos doctrinarios conceptúen, a la Ley de Ingresos, como un catálogo de impuestos. Incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el mismo criterio, plasmado en la tesis de jurisprudencia siguiente:

“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES. Es inadmisibles el argumento en el sentido de que las leyes de ingresos de la federación no pueden modificar las disposiciones de las leyes fiscales especiales, ya que por una parte, si bien es verdad que tales ordenamientos tienen vigencia anual y constituyen un

catálogo de impuestos, también contienen otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones, y por otra parte dichas leyes de ingresos poseen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial y, por tanto pueden modificarlas y derogarlas en determinados aspectos que se consideren necesarios para una mejor recaudación impositiva”.⁵³

De esta característica, también se desprende, el principio de legalidad, pues no podrá ser recaudada aquella contribución que no se encuentre contemplada en la ley.

B. Previsibilidad

La Ley de Ingresos, determina anticipadamente los medios de los cuales se valdrá el Estado, para hacer frente a los futuros gastos públicos, es decir, prepara adelantadamente los rubros económicos que necesitará recaudar, para cubrir el Presupuesto de Egresos; nuestra Constitución en su artículo 74, fracción IV, segundo párrafo, señala que “la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre”. Por lo que ambos documentos, deberán encontrarse aprobados al inicio del año fiscal, para que el Estado se encuentre en posibilidades de cumplir sus funciones.

⁵³ *Semanario Judicial de la Federación*, 7° época, Parte 193-197, T. I, rubro: “Leyes de Ingresos de la Federación. Pueden derogar leyes fiscales especiales”, p. 183.

C. Especialidad

Consiste en la limitación legal que el legislador impone a la facultad tributaria del Estado, a través de la Ley de Ingresos, pues en ella se contienen todos y cada uno de los ingresos que el Estado puede obtener, es decir, se detallan contribuciones; ingresos que percibe por organismos y empresas estatales, y los derivados de financiamiento; por lo tanto, no podrá cobrar más de lo establecido en este ordenamiento jurídico. Asegurándose el ingreso suficiente para solventar lo proyectado en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal.

Existe la posibilidad de modificar el contenido de la Ley de Ingresos, con el objetivo de adaptarla a situaciones imprevistas, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido la tesis de jurisprudencia siguiente:

“LEYES FISCALES. PUEDEN EXPEDIRSE, REFORARSE O DEROGARSE DURANTE EL TRANSCURSO DEL AÑO. Si bien es cierto que la Ley de Ingresos tiene vigencia anual, porque, de acuerdo con la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año, antes del 15 de noviembre o, excepcionalmente, el 15 de diciembre una iniciativa de ley en la que se especifiquen las contribuciones que habrán de recaudarse el año siguiente para cubrir el Presupuesto de Egresos, y si bien la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos, en su

caso, como cámara de origen, no existe prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley fiscal. Por el contrario, la posibilidad jurídica de expedir, reformar o derogar las leyes fiscales se infiere, por una parte, de que es facultad del Congreso de la Unión hacerlo, sin que exista prohibición de ello y, por otra, de lo dispuesto por el artículo 126 constitucional de que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, lo que implica necesariamente, la modificación legal correspondiente que permita fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por consiguiente, ni existe impedimento constitucional alguno para que el Congreso de la Unión, en uso de sus facultades, en cualquier tiempo, expida, reforme o derogue disposiciones en materia tributaria”.⁵⁴

D. Anualidad

Esta característica manifiesta la vigencia de este ordenamiento jurídico, la cual corresponde a un año natural. Constitucionalmente la fracción IV, del artículo 74 establece la *aprobación anual* del Presupuesto de Egresos, una vez aprobadas las contribuciones necesarias a cubrirlo. Es decir, que tanto los gastos como los ingresos, son establecidos cada año por el Congreso de la

⁵⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, 8° época, parte 52, Apéndice 1992, rubro: “Leyes fiscales. Pueden expedirse, reformarse o derogarse durante el transcurso del año”, p. 10.

Unión (a excepción del Presupuesto de Egresos, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados), con la finalidad de controlar los gastos que realiza el Estado y su facultad tributaria para hacerse de recursos; existiendo la posibilidad de revisar y modificar cada año el proyecto fiscal.

Por consistir la Ley de Ingresos en una lista de conceptos y cantidades que integrarán el patrimonio del Estado, es que se le considera un catálogo de impuestos, que le otorga vigencia al sistema tributario, ya que en la ley se enumeran de manera limitativa todos los impuestos que el gobierno podrá cobrar a los gobernados.

“Nuestra doctrina es coincidente en que la Ley de Ingresos tiene vigencia anual y por ello, produce la anualidad de la vigencia de las leyes fiscales especiales, porque de la primera depende la vigencia de las segundas”.⁵⁵ Esto es, la Ley de Ingresos le otorga validez a las imposiciones contributivas, al declararlas vigentes para el ejercicio fiscal de que se trate.

Por lo que no podrá cobrarse impuesto que no se haya contemplado en ley, atendiendo al principio de legalidad; lo cual no significa que posteriormente el Legislativo no pueda modificar, reformar o derogar disposiciones fiscales, decretando nuevos impuestos para cubrir el gasto público, adaptándolo a nuevas condiciones imperantes.

⁵⁵ Oarrantía Arellano, Fernando, *op. cit.*, p. 155.

2.2.2. Naturaleza Jurídica

De acuerdo con nuestro sistema legal, anualmente debe el Congreso decretar las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto del año fiscal, lo cual hace vía Ley de Ingresos, que a diferencia del Presupuesto de Egresos, es considerada constitucionalmente como ley, según lo establecido en el párrafo segundo, fracción IV del artículo 74, fracción VII del artículo 73 y apartado H del artículo 72, ya que prevén la participación conjunta del Congreso de la Unión, lo que le da el carácter de ley, por seguir un procedimiento legislativo que emana del órgano facultado para crear leyes y establecer normas jurídicas.

En opinión de Gabino Fraga “la Ley de Ingresos tiene jurídicamente los caracteres de un acto legislativo, no sólo desde el punto de vista formal, sino también desde el punto de vista material”.⁵⁶

En el mismo sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que “las leyes de ingresos son actos formal y materialmente legislativos, y que no son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (a diferencia del Presupuesto de Egresos), sino del Congreso de la Unión”.⁵⁷

Siguiendo la opinión de María de la Luz Mijangos, consideramos “obsoleta” esta clasificación de la ley basada en la teoría dualista,⁵⁸ pues se reconoce la

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 333.

⁵⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, 8º época, Informe 1988, T. I, rubro: “Impuestos. Principio de anualidad de los mismos, p. 834.

⁵⁸ *Op. cit.*, p. 226.

naturaleza de ley, por nacer de un procedimiento legislativo seguido por el órgano constitucionalmente facultado para ello, y que tiene un contenido normativo el cual establece disposiciones generales, abstracta e impersonales, cuyo objetivo es coordinar el sistema tributario, determinando la vigencia de las leyes impositivas.

2.2.3. Clasificación de los ingresos

Respecto de los recursos que entran al patrimonio del Estado, la doctrina ha establecido diversas clasificaciones, ordenando y agrupando los ingresos desde muy diversos ángulos, de las cuales solo mencionaremos algunas.

La primera de ellas reconoce que el Estado obtiene recursos de dos maneras, vía derecho público y vía derecho privado.

- I. Ingresos por vía de derecho privado: son aquellos en los que el Estado se coloca en una situación semejante a la del gobernado y “percibe recursos por medio de herencia a la beneficencia pública, legados o donaciones al gobierno o por operar la prescripción”.⁵⁹
- II. Ingresos por vía de derecho público: son “las percepciones que, en dinero o en especie, obtiene el Estado como autoridad, de los particulares, conforme a las disposiciones legales y cuyo pago es obligatorio”,⁶⁰ es decir, son aquellos recursos, que el Estado adquiere a través de su facultad de imperio, cobrándolos a los gobernados, quienes

⁵⁹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 523.

⁶⁰ *Ídem.*

contribuyen así con el gasto público. Ejemplos de ello son: los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, etcétera.

A su vez los ingresos de derecho público, se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

1. Ingresos ordinarios: “son todos aquellos impuestos, derechos, productos y aprovechamientos previstos en la Ley de Ingresos de cada sujeto activo de la relación fiscal y que se deben cobrar de manera normal en un ejercicio fiscal”.⁶¹ Es decir, aquellos recursos que la Hacienda Pública percibe de forma regular, contemplados por la Ley de Ingresos en cada ejercicio fiscal, destinados a cubrir el gasto público planeado y programado de la Federación.
2. Ingresos extraordinarios: “son aquellos que el Estado percibe, o establece, de manera eventual o accidental, motivado por necesidades imprevistas o calamidades públicas, o bien, para hacer gastos de inversión a largo plazo”.⁶² Tienen por objetivo solventar necesidades urgentes e imprevistas, se perciben cuando existen circunstancias irregulares, o inversiones a largo plazo.

Por lo que el Estado “proyecta y ejecuta un programa extraordinario tendiente a la obtención de dichos ingresos, los cuales cesan en su aplicación cuando desaparece la causa que originó su implantación, aunque con frecuencia en la práctica, una vez que se han implantado estos

⁶¹ *Ibidem*, p. 525.

⁶² *Ídem*.

y probado su eficacia, se transforman en ingresos ordinarios”.⁶³ Entre ellos encontramos los impuestos y derechos extraordinarios, los empréstitos y la emisión de moneda.

Doctrinariamente también se suele clasificar a los ingresos en tributarios y financieros.

- I. Ingresos tributarios son aquellos que obtiene el Estado por la aplicación de las leyes fiscales, es decir, los recursos provenientes de los contribuyentes y sobre los cuales el Estado puede hacer uso de su facultad económico – coactiva; “comprenden las obligaciones de los mexicanos para cubrir los gastos públicos”.⁶⁴
- II. Ingresos financieros, “proviene de las diversas fuentes de financiamiento, necesarias para complementar y para integrar las exigencias del Presupuesto Nacional”. Son los obtenidos a través de instrumentos económicos, como la explotación de bienes del Estado, empréstitos o emisión de moneda.

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, clasifica a los ingresos, en los siguientes rubros:

- A. Ingresos del gobierno federal, en los que contempla las contribuciones que se generarán en el transcurso del año, aquellos en los que puede hacer efectivo el Estado, su facultad de imperio; se dividen en:

⁶³ Mabarak Cerecedo, Doricela, *op. cit.*, p. 15.

⁶⁴ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 26.

- a) Impuestos, “son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la ley”, (Artículo 2º, fracción II, Código Fiscal de la Federación); y que no tiene el carácter de aportación de seguridad social, de contribución de mejora ni de derecho. Por lo que quedan comprendidos en este apartado el impuesto sobre la renta, impuesto al activo, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación, impuesto a los rendimientos petroleros, impuestos al comercio exterior ya sea importación o exportación y sus respectivos accesorios de cada impuesto.
- b) Contribuciones de mejoras, “son las establecidas en Ley a cargo de personas físicas o morales que se beneficien de manera directa de las obras públicas”, (Artículo 2º, fracción III, Código Fiscal de la Federación). En donde se contempla la obra pública de infraestructura hidráulica.
- c) Derechos, “son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público”. (Artículo 2º, fracción IV, Código Fiscal de la Federación).
- d) Rezagos, “son los ingresos procedentes de contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores, y cuyo pago se efectúa en un ejercicio

posterior. La Ley de Ingresos no los menciona como rezagos, pero la doctrina los identifica así”.⁶⁵

- e) Productos, “son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”, (Artículo 3º, párrafo tercero, Código Fiscal de la Federación). Dentro de este rubro se encuentran por ejemplo, utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal así como de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública.
- f) Aprovechamientos, “son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal”, (Artículo 3º, párrafo tercero, Código Fiscal de la Federación). Ejemplos de este rubro son las multas ocasionadas por alguna infracción a la ley; las indemnizaciones por daños causados a los bienes del Estado así como participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica o las provenientes de decomisos y de bienes que pasan a propiedad del Fisco federal.

B. Ingresos de organismos y empresas. En este rubro se agrupan los recursos que recibe de entidades como son Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Instituto Mexicano del Seguro

⁶⁵ Mabarak, Cerecedo, Doricela, *op. cit.*, p. 18.

Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, como contraprestación de los servicios prestados por éstas.

- a) Aportaciones de seguridad social, estas se encuentran comprendidas dentro del apartado que contempla los ingresos de organismos y empresas y son, “las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”, las cuales se integran por cuotas a cargo de patrones y trabajadores para seguridad social, vivienda y el sistema de ahorro para el retiro.

C. Ingresos derivados de financiamiento, en este último rubro la Ley de Ingresos contempla el monto neto de endeudamiento que el Estado obtendrá, por la emisión de bonos o valores gubernamentales, es decir, a través de créditos se hará de recursos que le permitan financiar el gasto público.

2.2.4. Procedimiento de Formulación

Constitucionalmente se establece, que el proceso legislativo comienza con la iniciativa de ley presentada por diversos participantes, entre ellos el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, o las Legislaturas de los Estados (Artículo 71, fracciones I, II y III).

Respecto a la Ley de Ingreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación, el artículo 74, fracción IV, de nuestra Constitución establece que “el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos”, es decir, se le reserva este derecho al Presidente de la República, para permitirle ejecutar su política económica.

Para su elaboración se auxilia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la encargada de proyectar y calcular los ingresos de la Federación, (Artículo 31); ya que los recursos obtenidos deben cubrir lo programado y planeado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que también elabora esta entidad.

Por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicita información a los órganos y dependencias del Estado a fin de conocer las necesidades de gastos que tendrán, estudia las condiciones económicas del país, para reconocer la viabilidad de los impuestos, así como la salud de las finanzas públicas, para prever la utilización razonable del crédito público, ya que los rendimientos de los ingresos deben ser suficientes para cubrir el presupuesto.

Una vez estudiado lo anterior se encuentra en facultad de formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales, así como la Iniciativa de Ley de Ingresos, que debe ser presentada junto con el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 de septiembre de cada año, debiendo comparecer el secretario de Hacienda para dar cuenta de los mismos al Poder Legislativo.

Excepcionalmente la Constitución prevé dos casos en los que se permite que ambos proyectos sean presentados extemporáneamente, una de ellas es cuando el Ejecutivo apenas inicie su cargo, por lo que el plazo de presentación correrá hasta el 15 de diciembre; el segundo caso es cuando exista una solicitud de ampliación del plazo, del Ejecutivo Federal, debidamente justificada a juicio de la cámara de origen, para lo cual deberá comparecer el secretario de Hacienda, quien expondrá las razones que motiven la petición para ampliar el plazo de presentación. (Artículo 74, fracción IV, de la Constitución).

Una vez recibidos ambos proyectos, se procede a su estudio por parte del Poder Legislativo.

2.2.5. Procedimiento de Discusión y Aprobación

Esta importante etapa comienza con la presentación formal de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, por parte del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, quien funciona como Cámara de origen, por tratar asuntos que versan sobre empréstitos, contribuciones e impuestos, según el artículo 72, apartado H, de nuestra Carta Magna.

Una vez recibidos ambos proyectos, primero es sometido a discusión y aprobación el que establezca las contribuciones que necesita el Estado para cubrir el gasto público, es decir, el análisis del paquete presupuestal comienza con la Iniciativa de Ley de Ingresos, según lo dispone la fracción IV del artículo 74 constitucional, la cual es turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta

Pública; ésta se erige en colegio de diputados, quienes pueden solicitar la participación de las autoridades vinculadas en su elaboración para mejor comprensión, estudio y análisis del proyecto, estando en posibilidad incluso de realizarle modificaciones, resultando un *dictamen* que expondrá las razones y fundamentos de la ley, estableciendo las proposiciones de ésta, las cuales estarán sujetas a aprobación de la cámara de origen, es decir, los Diputados en sesión procederán a su votación.

Una vez aprobado el proyecto por la Cámara de Diputados, pasa a la colegisladora, es decir a la de Senadores, que funciona como cámara revisora, quien igualmente procede a su estudio, discusión y modificación en su caso o aprobación de la iniciativa de ley.

Ya que es aprobado el proyecto de ley por el Congreso, se comunica al Ejecutivo, pues a él, le corresponde manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación, para que se proceda a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Pero también cabe la posibilidad de que el Ejecutivo no esté de acuerdo con el proyecto votado, y ejerza su derecho de veto, por lo que expresa su inconformidad formulando observaciones al proyecto, las cuales son enviadas nuevamente a la cámara de origen, quien lo discute y si es confirmado por el voto de dos terceras partes, vuelve a pasar a la cámara revisora, quien al votar con la misma mayoría, sanciona la iniciativa de ley, por lo que devuelve al Ejecutivo el proyecto aprobado para su promulgación, y publicación en el Diario

Oficial de la Federación antes de que comience el siguiente ejercicio fiscal para el cual fue previsto.

2.2.6. Procedimiento de Ejecución

Este procedimiento se desarrolla a través de diversas etapas, en las cuales participan diferentes actores, quienes de manera conjunta coadyuvan a su completo desarrollo.

Encontrándose a la cabeza de este sistema el Ejecutivo Federal,⁶⁶ pues es el responsable de la ejecución, tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos, quien ayudado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, coordina y ejecuta este complejo procedimiento.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31, fracción XI establece como facultad de la Secretaría de Hacienda, cobrar impuestos establecidos en ley, esto es, vigilar la aplicación y ejecución de las disposiciones fiscales contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación.

Pero en la ejecución del procedimiento participan también los gobernados, sujetos obligados a contribuir; junto con la Secretaría de Hacienda, quien es auxiliada además por otras autoridades.

⁶⁶ Por disposición constitucional es obligación del Ejecutivo Federal ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, artículo 89, fracción I, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Este procedimiento se desarrolla a través de tres etapas: la determinación de los créditos fiscales, su recaudación y concentración.

- a) La *determinación de los créditos fiscales*, consiste en precisar en dinero a cuánto asciende la obligación del gobernado, esto es, fijar la cuantía que cada contribuyente debe pagar por concepto de contribución, para lo cual el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 6º, establece esta tarea a los contribuyentes, a través de la autodeterminación, y a las autoridades fiscales de manera excepcional, mediante una estimación o liquidación. Por lo que ellos son los encargados de determinar el monto exacto que ingresará al erario.
- b) La *recaudación* es el cobro del monto determinado que realiza el Fisco, una vez establecida la cantidad el gobernado procede a pagar, extinguiendo así la obligación fiscal, si el pago no se presenta de manera espontánea, la autoridad recaudadora, haciendo uso de su facultad económico - coactiva, puede constreñir a su pago.
- c) La *concentración de fondos* es la recepción, custodia y reclusión de fondos y valores propiedad del Estado, que realiza la Tesorería de la Federación, (Artículo 15, Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación); como órgano auxiliar de la Secretaría de Hacienda; de manera tal que se puede disponer de tales ingresos para realizar el gasto público.

Una vez recaudados los ingresos, se forma un fondo común en el Banco de México, al cual se abonara constantemente, así como también se podrá disponer por aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Informando trimestralmente el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Congreso de la Unión sobre los ingresos en dinero o especie percibidos y relacionados con cada uno de los rubros estimados en la Ley de Ingresos de la Federación.

2.3. La Cuenta Pública

Una vez que es aprobado y ejercido el paquete presupuestal surge la necesidad de comprobar si los recursos obtenidos, fueron gastados adecuadamente por las entidades que los ejercieron, para lo cual el Ejecutivo Federal realiza un informe contable anual, que somete a revisión de la Cámara de Diputados, entidad que cuenta con la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública, por mandamiento constitucional. (Artículo 74, fracción IV de la Constitución).

La Cuenta Pública contiene una “relación detallada de los ingresos obtenidos y egresos erogados por el Estado, durante un año fiscal”,⁶⁷ que permite conocer el uso y manejo que se hizo de los fondos públicos tomando como base el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para dicho ejercicio, ya que toda erogación efectuada deberá encontrarse justificada; así como también se verifica que los ingresos obtenidos, hayan sido generados, por los rubros expresamente autorizados en la Ley de Ingresos de la Federación. Con la finalidad de acreditar el correcto uso y manejo que del erario hagan los servidores públicos, quienes deben actuar apegados a la legalidad.

⁶⁷ Arteaga Nava, Elisru, *op cit.*, p. 243.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en su artículo 2º, fracción VII, define a la *Cuenta Pública*, como el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, se ejercieron con apego a la normatividad, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados. (Artículo 2º, fracción VII, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

Es decir, que intervienen en su formulación todos los entes públicos federales, por ser partícipes en la ejecución del presupuesto federal, generando la obligación de rendir cuentas respecto a su actuación, la cual debió haberse sujetado a los lineamientos presupuestales y al cumplimiento de programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo que podemos conceptuar a la *Cuenta Pública* como el informe público de gestión que detalla los ingresos y los egresos, que los Poderes de la Unión y demás entes públicos federales, generaron dentro del ejercicio fiscal, el cual es rendido por el Ejecutivo Federal, responsable directo de su elaboración; quien mediante argumentos razonables, justifica su actuación a través del cumplimiento de programas contemplados en el presupuesto, ante la Cámara de Diputados, órgano constitucionalmente facultado para controlar el gasto público, a través de su revisión.

Sobre los tres poderes de la Federación recae la obligación de cumplir con todas y cada una de las disposiciones, autorizaciones y limitaciones que establece el Presupuesto de la Federación, la cual, es verificada por la Cámara de Diputados, auxiliada por la Auditoría Superior de la Federación, quien revisará que los recursos públicos hayan sido correctamente manejados, custodiados, administrados y gastados.⁶⁸ En caso contrario, es decir, al encontrarse discrepancias o irregularidades, se procederá a fincar responsabilidades a los servidores públicos involucrados.

Constitucionalmente se reconoce que la revisión de la Cuenta Pública tiene tres objetivos:

- ✓ Conocer los resultados de la gestión financiera,
- ✓ Comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y,
- ✓ Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

(Artículo 74, fracción IV).

Pero en opinión de Sergio Francisco de la Garza, “la revisión no sólo debe comprender la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que debe extenderse a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, y debe verificar la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas”.⁶⁹

⁶⁸ Cfr. Oarrantía Arellano, Fernando, *op. cit.*, p. 245.

⁶⁹ Garza, Sergio Francisco de la, *op. cit.*, p. 199.

Se pretende lograr que el gasto público además de cumplir con las normas económicas, contables y legales, atienda a principios de eficacia, eficiencia, y economía, esto es, que se gaste mejor, alcanzando el fin óptimo de cada programa.

Ideas que fueron consideradas por el Constituyente permanente en la creación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, al señalar en su artículo 14, los objetivos perseguidos por la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, que son:

- ❖ Determinar si los programas y su ejecución se ajustan a términos y montos aprobados,
- ❖ Establecer si los ingresos derivan de la aplicación de la Ley de Ingresos y demás disposiciones fiscales; y que los egresos correspondan a sus respectivos conceptos y partidas presupuestales,
- ❖ Conocer el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de programas,
- ❖ Verificar si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron de acuerdo a los términos, periodicidad y formas legales,
- ❖ Determinar el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y demás entidades públicas de la federación,
- ❖ Precisar si la gestión financiera cumple con la normatividad aplicable a la contabilidad, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamiento, conservación, uso destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles y demás recursos públicos,

- ❖ Señalar si en la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales o cualquier otra actividad que realicen las entidades fiscalizadas se causa algún daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal,
- ❖ Como consecuencia de lo anterior, fincar las responsabilidades a que haya lugar;
- ❖ Imponer las sanciones resarcitorias correspondientes. (Artículo 14, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

2.3.1. Naturaleza Jurídica

La Cuenta Pública representa uno de los instrumentos jurídicos más importantes que le permiten al Estado evaluar y controlar las políticas económicas que se aplicaron en un año fiscal determinado, las cuales se pretenden revisar, ya que se cuestiona la ejecución del gasto público, con base no sólo en parámetros contables, administrativos y legales, sino también en criterios de eficiencia, eficacia y economía.

En nuestro sistema legal, la Cuenta Pública es concebida como un informe contable, con carácter público, que permite conocer la gestión financiera del Estado, en un ejercicio fiscal determinado. El cual no reviste las características de una ley, sino más bien de un acto administrativo, por contener disposiciones específicas.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido las siguientes tesis:

“CUENTA PÚBLICA, LA APROBACIÓN DE LA, NO IMPLICA EL RECONOCIMIENTO DE LA LEGALIDAD DEL ACTO HABIDO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y UNA PERSONA, NI LA PROBACIÓN DE ACTOS ENTRE LA HACIENDA PÚBLICA Y LOS CAUSANTES. El contenido de los artículos 65 fracción I y 73, fracciones XXIV y XXVIII, de la Constitución General de la República y de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, acerca del régimen constitucional y legal de la cuenta pública, permite hacer estas apreciaciones: 1) Ha sido norma invariable en la estructuración del Estado constitucional mexicano, sujetar la aprobación de la cuenta pública del Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo; 2) *La aprobación de la cuenta pública del Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo Federal, es un acto esencialmente político, realizado mediante un decreto que no reúne las características materiales de una ley, por no crear, ese acto legislativo, una situación jurídica general, impersonal y permanente;* 3) *La revisión, por el Poder Legislativo Federal, de la cuenta pública que debe presentarle cada año el Poder Ejecutivo de la Nación, sólo es, en los términos de la fracción I del artículo 65 de la Constitución General de la República, una investigación sobre si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto y sobre el examen que deberá hacerse de la exactitud y justificación de los gastos hechos, a fin de fijar las responsabilidades a que hubiere lugar;* 4) La fracción IV del artículo 60 de la vigente Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación

expresamente establece la posibilidad de introducir rectificaciones al balance de la Hacienda Pública y a la cuenta pública de la Nación que haya sido aprobada mediante decreto del Poder Legislativo Federal, cuando, en virtud de la ejecución de las leyes de ingresos o de ejercicio de los presupuestos de egresos de años pasados, se realiza un ingreso con posterioridad al año de su causación o se efectúa una erogación; y 5) La aprobación de la misma cuenta pública del Poder Ejecutivo de la Unión, por el órgano legislativo constitucionalmente competente para hacer su revisión, no implica el reconocimiento de la legalidad del acto habido entre la administración pública y una persona física o moral, generador del ingreso obtenido o del egreso efectuado, como tampoco significa una aprobación de los actos verificados entre la Hacienda Pública Federal y un causante, sino únicamente que hay exactitud y están justificados los gastos realizados por el mismo Poder Ejecutivo de la Federación”.⁷⁰

En el mismo sentido y con base en la teoría dualista de la ley, también sostiene:

“CUENTA PÚBLICA, NATURALEZA DEL ACTO DE LA REVISIÓN DE LA. ACTO NO MATERIALMENTE LEGISLATIVO. *La revisión de la cuenta pública* del Poder Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, *no tiene las*

⁷⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, 7° época, Informe 1970, T. III, p. 88. El énfasis añadido es propio.

*características de un acto legislativo en sentido material, o sea: no constituye una ley, por no estarse frente a una situación jurídica general, impersonal y permanente, sino ante un decreto cuyo contenido se individualiza en la confrontación y determinación del uso legal que haya hecho el Ejecutivo Federal, de los ingresos obtenidos por la nación, durante cada año fiscal, mediante el examen de la exactitud y justificación de los gastos realizados por la administración pública”.*⁷¹

Es decir, que la Cuenta Pública es un acto administrativo, del Ejecutivo Federal revestido como informe público, contable, de gestión financiera, el cual es sometido a la revisión formal de la Cámara de Diputados, una vez discutido y aprobado, se publica en forma de decreto en el Diario Oficial de la Federación, para que produzca efectos jurídicos.

2.3.2. Procedimiento de Formulación

Esta importante tarea de realizar la Cuenta Pública le corresponde al Ejecutivo Federal, por ser él quien planeó, programó y ejecutó junto con los demás entes el gasto público; razón por la cual debe acreditar el legal y correcto uso de los fondos de la Federación.

Constitucionalmente se reconoce esta facultad en el artículo 74, fracción IV, al Ejecutivo Federal, quien encarga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante Secretaría de Hacienda), formular la Cuenta Anual de la Hacienda

⁷¹ *Ibidem*, p. 89. Énfasis añadido.

Pública Federal. (Artículo 31, fracción XVII, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Para lo cual girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deban llevar sus registros auxiliares y contables, ya que cada entidad es responsable de llevar su propia contabilidad; incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto; así como de proporcionarle la información presupuestal, contable y financiera, con la periodicidad que esta determine. (Artículos 39, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

Por su parte, también el Poder Judicial y el Poder Legislativo a través de sus órganos competentes harán llegar sus estados financieros, balances contables y demás información presupuestal y financiera que requiera la Secretaría de Hacienda para consolidar la cuenta anual.

Siendo la contabilidad gubernamental, un medio útil a través del cual se da “la captación y registro de las operaciones financieras realizadas por los órganos públicos dentro de las actividades relacionadas con la estructuración y ejercicio del gasto público, con el fin de ir generando la información necesaria que permita darle a dicho gasto, la claridad, transparencia, uniformidad, disciplina, armonía y congruencia”.⁷²

⁷² Mabarak Cerecedo, Doricela, *op. cit.*, p. 41.

La Secretaría de Hacienda se encargará de consolidar toda la información, tanto de los Poderes de la Unión, como de los demás entes públicos; respetando los principios de contabilidad gubernamental en la elaboración de la Cuenta Pública, en la que, comparará los gastos ejercidos contra los ingresos obtenidos, así como el estado de la deuda pública. Por tanto la Cuenta Pública se constituye por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos, informes y documentación comprobatoria del ejercicio presupuestal, así como los efectos o consecuencias de estos, y por el resultado de las operaciones de todos los entes públicos, además del informe del estado de la Deuda Pública Federal. (Artículo 7º, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

Una vez integrada la Cuenta Pública, la Secretaría de Hacienda la somete a consideración del Presidente de la República, quien le dará el visto bueno para ser presentada por éstos, a más tardar los primeros diez días del mes de junio, a la Cámara de Diputados para su revisión. En caso de no encontrarse en sesiones dicha cámara, se prevé que sea la Comisión Permanente,⁷³ quien reciba la Cuenta Pública.

⁷³ La Comisión Permanente esta compuesta por 37 miembros del Congreso de la Unión, de los cuales 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas cámaras. Esta comisión se integra durante los recesos del Congreso de la Unión, por lo que tiene la facultad de recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de las Cámara a la que vaya dirigida, a fin de que sean despachadas en el siguiente periodo de sesiones. México: 1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 78, fracción II.

2.3.3. Procedimiento de Discusión y Aprobación

Una vez recibida la Cuenta Pública, ésta es turnada para su estudio y análisis, a la Auditoría Superior de la Federación, a través de la Comisión de Vigilancia, quien es la encargada de coordinar las relaciones entre la Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización, y de ser el enlace entre una y otra, además de que evalúa el desempeño de esta última, (Artículo 66, Ley de Fiscalización Superior de la Federación), con la ayuda de la Unidad de Evaluación y Control.

Antes de recibir la Cuenta Pública del año a auditar, la Cámara de Diputados recibe primero el *Informe de Avance de Gestión Financiera*, remitido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 31 de agosto del año en que se ejerce el presupuesto respectivo; el cual es enviado a la Auditoría Superior vía Comisión de Vigilancia.

Es decir, que la facultad fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación no inicia con la presentación de la Cuenta Pública, sino con el Informe de Avance de Gestión Financiera, el cual forma parte de ésta; y es rendido por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, consolidado a través de la Secretaría de Hacienda, en el cual se detallan los resultados obtenidos en el periodo transcurrido del 1° de enero al 30 de junio, fecha en que se realiza el corte, con la finalidad de conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades proyectadas en el presupuesto, a través

del flujo contable de ingresos y egresos del primer semestre, el avance según indicadores estratégicos y los procesos concluidos; el cual debe ser presentado para evaluación de la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerce el presupuesto. (Artículos 2º, fracción IX, 8º y 11, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

Este informe tiene el propósito de facilitar el análisis de las operaciones ejecutadas y los logros obtenidos por ellas,⁷⁴ una vez que las unidades administrativas ejercieron el presupuesto, se puede conocer el grado de cumplimiento tanto de objetivos como de metas.

Con la presentación de este informe, inicia la Auditoría Superior sus facultades comprobatorias, en relación con los avances físicos y financieros de programas autorizados y procesos finalizados, ya que solamente puede auditar los conceptos reportados en él como concluidos. Una vez revisado el informe la entidad fiscalizadora realiza *observaciones* a este, las cuales son notificadas a las entidades involucradas a más tardar el 31 de enero del año siguiente; quienes a su vez, pueden realizar *comentarios*, los cuales deberán ser tomados en cuenta para la integración del Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta Pública. (Artículos 17 y 18, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

⁷⁴ Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, UNAM, México, 2003, p. 155.

Una vez que es presentada la *Cuenta Pública*,⁷⁵ la Auditoría Superior procede a revisar la gestión financiera del segundo semestre, y los procesos generados en el primer semestre y que no concluyeron en este, es decir, que inicia una auditoría integral de todo lo actuado en el ejercicio fiscal analizado.

Para lo cual, comienza la Auditoría Superior a verificar que la recaudación, manejo, administración y ejercicio de los recursos públicos concuerden con los programas y montos autorizados, según lo contemplado por las partidas presupuestales; evaluando el cumplimiento final de los objetivos y metas con base en los indicadores estratégicos; también comprueba que las operaciones realizadas por los Poderes de la Unión y demás entes públicos federales sean legales, en donde las obras, bienes, servicios, inversiones y gastos involucrados tengan un origen lícito y sean aplicables a objetivos y metas plasmadas en presupuesto; para lo cual la Auditoría cuenta con la facultad de solicitar y requerir información no sólo a las entidades involucradas, sino también a terceros, que tengan información que justifique y compruebe el uso de recursos públicos, incluso puede llegar a realizar visitas domiciliarias, todo esto con la finalidad de investigar actos u omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas que le permitan establecer sanciones pecuniarias o indemnizaciones que aminoren el daño causado a la Hacienda Pública. (Artículo 16, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

⁷⁵ Actualmente debe ser presentada los primeros diez días del mes de junio, pero el Senado de la República, el 22 de febrero de 2005, aprobó una iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 74, 79, 110, 116 y 122, que pretenden fortalecer y otorgar mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación, con objeto de combatir la corrupción y mejorar el sistema de rendición de cuentas, en la que se propone como fecha de presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal, el último día hábil del mes de febrero, y respecto al Informe de Resultados de la revisión se entregaría a más tardar el 31 de octubre del mismo año. Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, año 2005, No. 92, 2º año de ejercicio, segundo periodo ordinario, p. 15.

Este procedimiento de fiscalización culmina con la rendición del *Informe de Resultados de la Cuenta Pública*, por parte de la Auditoría Superior de la Federación, quien tiene hasta el 31 de marzo del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública para rendirlo, dicho plazo es improrrogable, (Artículo 79, fracción II de la Constitución y artículo 30, Ley de Fiscalización Superior de la Federación), el cual deberá contener los dictámenes de revisión, el análisis sobre fiscalización y verificación en el cumplimiento de programas, así como la evaluación de los objetivos y metas alcanzadas, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía; en caso de no cumplirse los objetivos planteados la Auditoría emite un pliego de observaciones y recomendaciones al respecto, además de comprobar que se hayan cumplido los principios de contabilidad y demás ordenamientos legales, en este informe expondrá los resultados de la gestión financiera; en el que comprobará si los Poderes de la Unión y los demás entes públicos federales se ajustaron a lo dispuesto por la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para ese ejercicio fiscal, en caso de no encontrarse ajustados a derecho, analiza las desviaciones presupuestales, anexando los comentarios y las observaciones de los entes auditados, es decir, que a través de este informe la Auditoría da cuenta la cámara de los pliegos de observaciones emitidos, de las responsabilidades fincadas, de los procedimientos iniciados por las responsabilidades encontradas, así como de las sanciones impuestas y las denuncias realizadas por los ilícitos detectados. (Artículos 31 y 32, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública recibe el Informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública, emitido por la Auditoría Superior de la

Federación, a través de la Comisión de Vigilancia, para elaborar el dictamen correspondiente, el cual será remito al Pleno de la Cámara de Diputados. Una vez que se haya discutido y aprobado, se devolverá al Ejecutivo para su publicación en forma de decreto, en el Diario Oficial de la Federación, con el objetivo de darle difusión.

2.3.3.1. Órgano Fiscalizador

A lo largo de la historia de nuestro país siempre ha existido, la tendencia de ejercer cierto control y vigilancia sobre el uso que se da a los recursos con que cuenta el Estado, para hacer frente a sus propias necesidades y a las de sus gobernados, conociendo cuanto y en que se gasta, así como el estado en que se encuentra la Hacienda Pública.

En nuestro sistema jurídico es el Poder Legislativo, quien además de la función legislativa, se encarga de ejercer el control externo, de las políticas económicas desplegadas por el Ejecutivo Federal, a través del sistema de rendición de cuentas, concretamente en la revisión de la Cuenta Pública.

Para ejercer este control externo del gasto público, el Poder Legislativo, específicamente la Cámara de Diputados, cuenta con un órgano fiscalizador, que se encargará de evaluar los resultados de la gestión financiera, a través de la revisión del cumplimiento y ejecución de los programas, y el apego al presupuesto aprobado, que hasta diciembre de 2000, era la Contaduría Mayor

de Cuentas, y a partir del año 2001, es la Auditoría Superior de la Federación, quien desempeña esta tarea fiscalizadora.

A. Contaduría Mayor de Hacienda

La Contaduría Mayor de Hacienda, tiene sus orígenes en el Tribunal Mayor de Cuentas, de la colonia española, “fundado en el siglo XV, por el Rey de España, Juan II de Castilla”;⁷⁶ el cual se instituye con la finalidad de inspeccionar, examinar y controlar el manejo administrativo de la Real Hacienda, con esta idea se integra el concepto en el México Colonial que rinde tributo al Reino Español.

Este órgano fiscalizador subsiste en la primera Constitución del México independiente de 1824, en la que se otorga la facultad al Poder Legislativo, de fijar los gastos generales, establecer contribuciones necesarias para cubrirlas, además de conocer sobre recaudación, inversión y las cuentas del gobierno, por tener a su cargo la revisión de la Cuenta Pública presentada por el Ejecutivo Federal, para lo cual, se auxilia de un órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda, al que se dota de instrumentos necesarios para cumplir con sus funciones.

Con la Constitución de 1857, se instituye el Poder Legislativo, “en un congreso unicameral, con facultades como, aprobar el presupuesto de gastos de la federación que anualmente debía someter a su consideración el Ejecutivo,

⁷⁶ Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, Porrúa, México, 2000, p. 49.

imponiendo las contribuciones necesarias a cubrirlo”,⁷⁷ así como revisar la Cuenta Pública ayudado de un órgano dependiente a él: la Contaduría Mayor de Hacienda con facultades de control y vigilancia sobre el erario.

Quedando en la Constitución de 1917, integrado el Poder Legislativo por dos órganos, la Cámara de Senadores y la de Diputados, a quienes se les encargaba el control de la política económica y financiera sustentada por el Ejecutivo Federal; pero una reforma a los artículos 65, 73 y 74, en 1977, concede esta facultad de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, quien se encargará de la revisión de la Cuenta Pública, auxiliándose de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de ésta, el cual se rige por su propia ley orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de diciembre de 1978.

Es decir, que la *Contaduría Mayor de Hacienda* era el órgano técnico de la Cámara de Diputados, facultado para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal; estando bajo el control de la Comisión de Vigilancia, (Artículo 1º, Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda). quien actuaba como intermediario entre la Cámara de Diputados y el órgano fiscalizador, además de vigilar su actuación, es quien le autorizaba a la Contaduría la realización de auditorías, prácticas de visitas e inspecciones a las dependencias involucradas en la Cuenta Pública. Además le formulaba recomendaciones y correcciones para mejorar su actuación.

⁷⁷ Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, UNAM, México, 2004, p. 49.

Al frente de la Contaduría se encontraba el Contador Mayor, que era designado por la Cámara de Diputados con base en la terna presentada por la Comisión de Vigilancia, la duración de su cargo era de ocho años, el cual podía ser renovable a petición de ésta última. (Artículos 2° y 5°, Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Para cumplir con la compleja tarea de fiscalizar la Cuenta Pública, la Contaduría tenía facultad, para verificar si los órganos involucrados con el gasto público, realizaban sus operaciones apegadas a lo establecido por la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como la ejecución de programas y el cumplimiento de los objetivos correspondientes, para lo cual, la Contaduría se valía de auditorías, visitas, inspecciones, y solicitar información escrita, que le permitía revisar documentos oficiales para compulsar, así como tener audiencias y entrevistas con los funcionarios involucrados, lo que le facilitaba realizar sus funciones de contraloría. (Artículo 3°, Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

El Procedimiento para revisar la Cuenta Pública era el siguiente: la Comisión Permanente la recibía para luego turnarla a la Comisión de Vigilancia quien la remitía a la Contaduría Mayor de Hacienda, una vez recibida, los primeros días de noviembre, formulaba un *informe previo*, que contenía comentarios generales sobre si la Cuenta Pública cumplía con los principios contables y los criterios administrativos y legales, realizaba cotejos de cifras, y observaciones generales, derivadas de la primera revisión. Este informe era enviado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a través de la Comisión de

Vigilancia, para que realizara un dictamen con base en el informe previo, el cual contenía las conclusiones de la primera revisión. Posteriormente la Contaduría seguía con sus funciones de contraloría, emitía observaciones sobre el ejercicio presupuestal a las entidades observadas, quienes podían presentar los comentarios correspondientes, con objeto de solventarlas, siendo la Contaduría quien decidía sobre su justificación e inclusión, en el *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública*, donde exponía, el resultado final sobre el análisis de la gestión financiera y las irregularidades detectadas, que era presentado a la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión de Vigilancia los primeros días del mes de septiembre, del año siguiente a la recepción de la Cuenta Anual, este plazo podría ampliarse no más de tres meses, a solicitud del órgano auditor. (Artículo 3°, fracción II, Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Actualmente la Auditoría Superior de la Federación, cuenta con un plazo improrrogable para rendir el Informe de resultados de la revisión, es decir, que debe emitirlo a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a la recepción de la Cuenta Anual, con lo cual se pretende mejorar la oportunidad de fiscalización y control sobre el gasto público.

El Pleno de la Cámara de Diputados, analizaba y discutía el dictamen del Informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, una vez aprobado, lo remitía al Poder Ejecutivo para su publicación en forma de decreto en el Diario Oficial de la Federación, en el mes de diciembre.

Cuando la Contaduría Mayor de Hacienda detectaba irregularidades, emitía *recomendaciones*, cuando eran detectadas deficiencias que podía corregirse o mejorarse; pero cuando detectaba un desvío en el manejo de los recursos públicos, que causan daño al erario, debía recurrir ante las autoridades correspondientes, para lo cual, elaboraba un *pliego de observaciones* que podía ser desahogado por el funcionario involucrado, en caso de no ser aclarada la irregularidad, se originaba la promoción del *pliego de responsabilidades*, que se constituían en crédito fiscales, cobrados a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, donde interviene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; cuando la Contaduría detectaba infracciones sancionadas por la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora, Secretaría de la Función Pública, realizaba la *promoción de sanción*, en la que proporcionaba los elementos, para que impusiera la sanción correspondiente; en el caso de encontrar conductas ilícitas, realizaba las *denuncias penales*, ante las Procuradurías de Justicia correspondientes. (Artículo 5º, fracciones VIII y IX, Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Es decir, que la Contaduría Mayor de Hacienda, carecía de atribuciones para promover las sanciones directamente, lo que obstaculizaba el fincamiento de responsabilidades y la posible reparación del daño al erario; respecto a las acciones ejecutadas por ella eran escasas e ineficaces, pues no llegaban a reparar el daño y no podían llegar a prevenirse, puesto que el control era ejercido tardíamente, ya que el Informe sobre el resultado de la revisión de la

Cuenta Pública era presentado al pleno de la Cámara de Diputados con un retraso de casi dos años;⁷⁸ factores que fueron mermando su efectividad.

En julio de 1999, el Constituyente Permanente decidió otorgar la facultad de evaluar las políticas públicas a un nuevo organismo, dentro del Poder Legislativo Federal, a través de una reforma constitucional a los artículos 73, 74, 78 y 79, en la cual desaparece la Contaduría Mayor de Hacienda y surge la Auditoría Superior de la Federación, quien es ahora responsable de la evaluación integral del gasto público, para lo cual no sólo comprobará su adecuación legal, contable y financiera, sino también, el desempeño y los resultados obtenidos en la aplicación de las políticas sustentadas.

B. Auditoría Superior de la Federación

Nuestro máximo ordenamiento actualmente señala que para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se auxiliará de una entidad de fiscalización superior, (Artículos 74 y 79 de la Constitución), que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda, a partir del 1° de enero de 2001, denominada: *Auditoría Superior de la Federación*, órgano constitucional, facultado para fiscalizar de manera integral no sólo los ingresos y egresos, la recaudación, el manejo, administración, custodia y aplicación que de estos hagan los Poderes de la Unión, entidades públicas, organismos públicos y de cualquier erario federal que ejerzan los estados, municipios y particulares, sino también ejerce un control sobre el desempeño, al evaluar la eficiencia de la actividad en el

⁷⁸ Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 270.

ámbito económico financiero, analizando el costo – beneficio, el rendimiento, la conveniencia y utilidad del gastos público ejercido.⁷⁹

A diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Auditoría Superior de la Federación, cuenta con autonomía técnica, financiera y de gestión, (Artículo 79 de la Constitución y artículo 3° de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación), la primera le permite decidir sobre su organización y funcionamiento; la segunda le concede calcular los recursos que necesitara para cumplir con sus funciones, al elaborar su proyecto de presupuesto, el cual será incluido en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; la tercera y más importante, le otorga la facultad de decidir sobre su actuación y resoluciones, lo que permite obtener mejores resultados en el control de la gestión gubernamental y en el fincamiento de responsabilidades.

La Auditoría Superior encuentra su sustento legal en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada el 29 de diciembre del 2000, en el Diario Oficial de la Federación; la cual dispone que la revisión de la Cuenta Pública estará a cargo de ella; donde la fiscalización que realiza, se ejerce de manera posterior a la ejecución del gasto público, es decir que se realiza desde el momento que se recaudan los ingresos y se ejercen gastos, cuando se reciben los recursos y se comienzan a ejecutar los programas; además tiene el carácter de externo, (Artículo 79, fracción I, de la Constitución y artículo 5°, Ley de Fiscalización Superior de la Federación), independiente y autónomo, respecto al control ejercido por las propias unidades fiscalizadas.

⁷⁹ Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, p. 214.

Al frente de este órgano auditor se encuentra el *Auditor Superior de la Federación*,⁸⁰ quien es designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, sobre la terna que le presenta la Comisión de Vigilancia, este durará en el cargo ocho años, y puede llegar a ser ratificado por un periodo igual; sólo puede ser removido de su cargo por haber incurrido en alguna causa grave de irresponsabilidad, mediante procedimiento establecido por nuestro máximo ordenamiento,⁸¹ requiriéndose la misma votación de los miembros de la Cámara de Diputados para separarlo de su cargo.

La Auditoría Superior cuenta con facultad para fiscalizar a los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, entidades federativas, municipios y cualquier otra entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, (Artículo 79, fracción I, de la Constitución y Artículos 2º, fracción VI, y 4º, Ley de Fiscalización Superior de la Federación), sé amplio el campo fiscalizable, es decir, que puede ejercer actos de contraloría sobre aquellos, que se sirvan de utilizar recursos del erario,⁸² para lo cual, cuenta con diversas facultades, como

⁸⁰ El Senado de la República, como cámara de origen, el 22 de febrero de 2005, aprobó una iniciativa de reformas a los artículos constitucionales 74, 79, 110, 116 y 122, que pretende fortalecer y otorgar mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación, con objeto de combatir la corrupción y mejorar el sistema de rendición de cuentas, en lo que respecta la figura del Auditor Superior de la Federación, le otorga fuero constitucional, lo que le permitiría cumplir sus funciones sin ningún tipo de presión. Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, año 2005, No. 92, segundo periodo ordinario, México, 2005, p.15.

⁸¹ En nuestro máximo ordenamiento, en el Título Cuarto, De las Responsabilidades de los servidores públicos en el que se regulan los procedimientos a seguir, para el fincamiento de responsabilidades; en el caso del Auditor de la Federación es el artículo 81, de la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, en donde se enumeran las causas graves de responsabilidad administrativa.

⁸² Al respecto existe una iniciativa de reformas a los artículos constitucionales 74, 79, 110, 111, 116 y 122; que el Senado de la República, como cámara de origen, aprobó el 22 de febrero de 2005, que pretende fortalecer y otorgar mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación, con objeto de combatir la corrupción y mejorar el sistema de rendición de cuentas,

normativas, pues establece criterios y normas que regulan las auditorías, los procedimientos contables, su sistema de revisión y fiscalización como el archivo de libros y documentos, que permitan la práctica idónea de la revisión de la gestión gubernamental. Así mismo cuenta con *facultades fiscalizadoras* que le permiten evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública, verificar que la recaudación, manejo, administración y ejercicio de los recursos públicos correspondan a los programas y montos aprobados, apegados a la ley, para lo cual se valdrá de revisar que las operaciones realizadas por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la legalidad; las obras, bienes, servicios, inversiones y gastos involucrados deben ser aplicables a los objetivos planteados por programas. Podrá solicitar y obtener información a través de auditorías, dictámenes, efectuar visitas domiciliarias, para la exhibición de libros y documentación necesaria para la investigación de los actos u omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas, sin necesitar la autorización de la Comisión de Vigilancia, como ocurría anteriormente con la Contaduría Mayor de Hacienda, incluso puede requerir a terceros involucrados, la información necesaria que le permita comprobar o justificar la gestión gubernamental; también cuenta con *facultades ejecutivas*, que le permiten formular pliegos de observaciones, determinar daños y perjuicios, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, además de fincar responsabilidades e imponer sanciones por incumplimientos a los requerimientos de información; por otro lado también tiene *facultades judiciales* ya que es quien conoce y resuelve el recurso de reconsideración, al que

ampliando su universo fiscalizable al poder fiscalizar a partidos políticos y fideicomisos públicos y privados, o a cualquier otra figura análoga que opere con recursos públicos. Senado de la República, *op. cit.*, p 15.

pueden recurrir las entidades fiscalizadas, con motivo de impugnar las resoluciones de la Auditoría Superior; por último, también cuenta con *facultades administrativas*, que le permiten celebrar convenios con entidades federativas, organismos nacionales e internacionales, con la finalidad de mejorar la función fiscalizadora, elaborando y publicando estudios relacionados a su competencia. (Artículo 16, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

Nuestra Constitución establece que corresponde a la Cámara de Diputados, coordinar y evaluar a la Auditoría Superior, sin dañar su autonomía, para lo cual se auxilia de la *Comisión de Vigilancia*, quien coordina sus relaciones, constituyendo el enlace que permite la comunicación entre ellas. Ya que esta recibe el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública para turnarlos a la Auditoría, así como también presenta el Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta Pública a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, quien elabora el dictamen que se somete a discusión y aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados. Además de ser el conducto de comunicación, es el encargado de evaluar si la Auditoría Superior cumple con sus funciones, para lo cual cuenta con la *Unidad de Evaluación y Control*, a quien le puede ordenar, practique auditorías a la entidad de fiscalización superior; como puede observarse se instituyeron cadenas de vigilantes. (Artículos 91 y 92, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

2.3.4. Procedimiento de Ejecución

Una vez que son detectadas anomalías e irregularidades en el manejo, administración, custodia y ejecución de los recursos públicos, la Auditoría Superior de la Federación procede a desplegar dos tipos de acciones: “*preventivas y correctivas*”,⁸³ las primeras tienden a corregir las faltas cometidas a través de *recomendaciones*, las cuales pretenden evitar la recurrencia del error, mejorar el sistema de control administrativo, y el desempeño de los programas, lo que permitirá incrementar la calidad de la gestión gubernamental.⁸⁴

Pero cuando se presume una afectación al erario federal, la Auditoría despliega acciones correctivas, mediante la formulación del *Pliego de observaciones*, en el se determinará la cantidad líquida del daño y la presunta responsabilidad de los infractores, quienes cuentan con 45 días después de recibido, para desahogarlo, mediante documentación y argumentos, pero a juicio de la Auditoría, cuando estos no sean suficientes para solventar las observaciones, ésta procede a iniciar el *procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias*, para lo cual citará personalmente a los implicados a una audiencia, para hacerles saber los hechos que causan responsabilidad, de acuerdo con la ley, y fijará lugar, día y hora, en que tendrá verificativo la audiencia, en la que tendrá derecho a presentar pruebas, una vez desahogadas, la auditoría Superior, resolverá en los sesenta días hábiles

⁸³ Solares Mendiola, Manuel, *op. cit.*, p. 225.

⁸⁴ *Ídem.*

siguientes, sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y procederá a elaborar el *Pliego definitivo de responsabilidades*, en el que determinará la indemnización correspondiente y los sujetos responsables, dando aviso a la Tesorería de la Federación, para que si en quince días no se ha cubierto el crédito, se proceda a hacerlo efectivos, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien informará semestralmente a la Auditoría sobre el seguimiento de los procedimientos de ejecución, de los cobros realizados y los montos recuperados. El importe recuperado deberá ser entregado por esta secretaría a las tesorerías de las entidades que sufrieron el daño. (Artículo 51, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

La Auditoría Superior de la Federación cuenta con un plazo de cinco años para fincar responsabilidades y determinar sanciones, en caso de no hacerlo opera la prescripción, la cual se interrumpe a partir de la notificación de inicio de procedimiento, o por cualquier acción tendiente a gestionar la reparación del daño. (Artículo 63, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

Las sanciones y resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación, con relación a su facultad fiscalizadora, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, mediante el *recurso de reconsideración*, ante la propia Auditoría, o bien, mediante *Juicio de lo contencioso administrativo* ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (Artículo 59, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

La Auditoría Superior de la Federación, puede así mismo promover el fincamiento de otros tipos de responsabilidades, ya sea civil, administrativa, política y penal para lo cual recurrirá ante las autoridades competentes. Siendo el Título cuarto Constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicables en el caso de responsabilidad administrativa y política, en el caso de la responsabilidad civil y penal, será aplicable su propia legislación, siendo en esta última donde la Auditoría Superior interviene para presentar las denuncias y querellas penales a que haya lugar, coadyuvando al Ministerio Público en los procesos correspondientes. (Artículo 79, fracción IV, de la Constitución y artículo 45, Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

Las acciones desplegadas por la Auditoría Superior de la Federación, tiene por objeto subsanar y corregir los errores detectados, previniendo se vuelva a cometer, y con esto mejorar el desempeño de los Poderes de la Unión, entes públicos federales y demás entidades fiscalizadas, en el ejercicio del gasto público. Pretendiendo se repare el daño ocasionado al erario, a través del cobro de multas e indemnizaciones.

3. El principio de división de poderes en materia presupuestaria.

Desde tiempos remotos el hombre ha manifestado la inquietud de controlar su entorno, sometiendo su naturaleza salvaje bajo este orden, lo que le permitió convivir con sus semejantes, desarrollarse en comunidad, dentro de un entorno organizado, así como satisfacer necesidades prioritarias, a cambio de ceder un poco de su propia libertad, para establecer instituciones como la propiedad y la seguridad.

El hombre después de experimentar distintas formas de convivencia, crea la forma más perfecta de organización social: el Estado, que le permite preservar sus instituciones, convivir en sociedad y someter la voluntad colectiva al bienestar común, mediante lo que llamó poder, entendido como la facultad soberana de la autoridad para gobernar y someter a los otros, para que se conduzcan dentro de los caudales del derecho y la moral.

Pero el poder ejercido por la autoridad, debe ser limitado mediante el establecimiento de controles que garanticen el correcto funcionamiento del Estado, y así evitar el abuso de poder por parte de la autoridad en contra de los gobernados, siendo la Constitución el instrumento normativo idóneo para establecer límites al poder y organizar su relación con los gobernados, estableciendo derechos y obligaciones para ambos.

Por lo que el Estado posee diversas funciones y facultades que le son inherentes a su naturaleza, las cuales deposita para su ejercicio en tres

distintos órganos que lo conforman, según la teoría de la división de poderes, estos son llamados Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Así, el Poder Ejecutivo atiende la ejecución de la ley y la administración del Estado; el Poder Legislativo se encarga de crear las leyes bajo las cuales se regirá tanto el Estado, como el propio gobernado; por su parte el Poder Judicial resuelve los conflictos que surgen de las relaciones dentro del Estado, entre los gobernados o entre unos y otros, con la finalidad de impartir justicia y preservar el bien común.

Es mediante esta distribución de competencias que el Estado se desenvuelve, evitando la acumulación de funciones en un solo órgano, para su mejor ejercicio, restringiendo así el ámbito de acción de los órganos detentadores del poder, de tal modo que se establece un límite a la posibilidad de abusar de las facultades en detrimento de la esfera de derechos del gobernado.

Pero el Estado para atender y cumplir con los fines que le han sido encomendados, necesita de recursos que le permitan hacer frente a necesidades propias de su organización y aquellas que sus gobernados por sí mismos no pueden atender, para lo cual, necesita planear año con año su política financiera.

Por ende el Poder Ejecutivo presenta los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos que son estudiados y aprobados por el Poder Legislativo, quien determinará las vías legales mediante las cuales se recibirán

y destinarán los recursos, que son captados mediante contribuciones al gasto público que realizan los gobernados y que les son devueltos mediante servicios de salud, educación, vivienda, etcétera.

3.1. El principio de división de poderes.

Dentro del constitucionalismo moderno es común establecer como principio general dentro de todas las Constituciones la división de poderes; los antecedentes de este principio los encontramos en la antigüedad con Aristóteles y Cicerón, sin embargo no fue sino a partir de la propuesta realizada por Carlos Luis de Secondant, Barón de la Brede y de Montesquieu, siguiendo a Jhon Locke, que el principio de división de poderes se difundió y adquirió el carácter de dogma constitucional, con contenido político.

Este principio plantea que para hacer un adecuado ejercicio del poder es necesario desconcentrar a los entes que lo ejercitan, permitiendo con ello la especialización de las funciones ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales del Estado.

El inglés Jhon Locke (1632-1704), en su obra Dos Tratados sobre el Gobierno Civil, expone ideas revolucionarias para su época, resultado de las condiciones políticas que imperaban, siendo el primero en observar la necesidad de dividir funciones de poder dentro del Estado, y el no hacerlo traería como consecuencias abusos por parte de la autoridad.

Inicia su planteamiento considerando que los hombres vivieron bajo un estado de naturaleza en donde todos eran libres para ordenar sus actos, disponían de su persona y de sus propiedades, gozaban de los frutos de su propio trabajo; con los límites que imponía la ley natural, la cual disponía que siendo iguales e independientes, nadie podía dañar a los otros en su vida, salud, libertad y posesiones.

Pero al regirse cada uno sobre sus propios parámetros de justicia y razón, se vivía inseguro, ya que se estaba expuesto a los abusos del más fuerte o del más hábil, lo que le impedía disfrutar de los beneficios del estado natural; aunado a su necesidad de convivir con los demás, decide ceder un poco de su libertad natural, mediante un pacto de convivencia social con la finalidad de establecer la sociedad civil, que remedia los inconvenientes que se producen cuando uno es juez de su propia causa.

Al reunirse en comunidad se somete voluntariamente a un gobierno, cediendo un poco de su libertad a cambio de protección que le brindara la sociedad organizada en Estado, quien detenta un poder de sometimiento sobre los otros que le permite convivir bajo un orden justo para todos.

Pero ese poder superior al cual se somete debe estar depositado en distintas personas, con diversas funciones, todas necesarias para el funcionamiento del Estado.

“Para Locke, tres son los Poderes: el legislativo, que dicta las normas generales, el ejecutivo, que las realiza mediante la ejecución, y el federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Los dos últimos pertenecen al rey; el legislativo corresponde al rey en parlamento, según la tradición inglesa”.¹

Por lo que según el principio de división de poderes, tales órganos del Estado tienen las siguientes funciones:

- Poder Legislativo, se integra por un conjunto de miembros de la sociedad, el cual se reúne para establecer las normas bajo las cuales se regirá el Estado y una vez establecidas se separan.
- Poder Ejecutivo, se deposita en una persona quien de manera permanente cuida la ejecución y el cumplimiento de las normas impuestas por el Poder Legislativo.
- Poder Federativo, integrado también por miembros de la sociedad, tiene la facultad de mantener la paz, declarar la guerra, constituir ligas y alianzas entre las personas y los Estados y de realizar toda negociación que sea preciso realizar.

Lo que le permite al Estado regular las relaciones de éste con sus gobernados, entre estos al amparo de la ley, otorgándoles la seguridad jurídica que su estado natural no les otorgaba.

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 31ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 215.

Por su parte Carlos Luis de Secondat Barón de la Brede y de Montesquieu, (1689-1755) retomó y desarrolló las ideas expuestas por John Locke, en su obra *El espíritu de la leyes*, donde manifiesta que las leyes son las relaciones derivadas de la naturaleza de las cosas, con los hombres, por lo que todas las leyes derivan de las costumbres y maneras de una sociedad, que forman un espíritu colectivo, que llamo el espíritu de las leyes, el cual se encuentra inmerso dentro de la Constitución de cada Estado, ya que asegura el gobierno de la ley y no el de los hombres.

Y una Constitución es libre, cuando nadie puede exceder en el uso del poder que ella detenta, para lo cual sostiene que éste no debe ser ilimitado, porque todo aquel que detenta el poder esta inclinado a abusar de él. Para evitar esa extralimitación es preciso que el poder detenga al poder. Para lo cual, es necesario fraccionar la potestad de ejercerlo, de aquí nace la teoría de división de poderes, que plantea la necesidad de que existan tres clases de ellos en un Estado, con funciones diversas:

- Poder Legislativo: se encuentra depositado en dos cuerpos uno que representan a la nobleza y otro al pueblo, los cuales tienen la virtud de legislar para el Estado. Establecen las normas que serán aplicables por los otros dos poderes.
- Poder Ejecutivo relativo al Derecho de gentes, es el encargado de vigilar las relaciones diplomáticas del Estado, con sus homólogos, como de hacer la paz o de declarar la guerra y de prever las invasiones.

- Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del Derecho civil, o mejor conocido como Poder Judicial, se encuentra depositado en tribunales transitorios que se integran por los propios gobernados; tiene la finalidad de solucionar las controversias que surjan de las relaciones entre ellos o con el Estado.

Respecto a este último poder Tena Ramírez expone que “La novedad de Montesquieu con respecto a Locke, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes”.²

Cada uno de los tres poderes tiene que recaer en diversas personas, de no ser así se rompe el equilibrio que debe existir entre éstos, se corrompe el Estado, se vuelve opresor y atenta contra la libertad y confianza de sus gobernados.

Para garantizar el correcto funcionamiento de los poderes Montesquieu “se preocupó por establecer limitaciones internas de los poderes surgiendo de aquí el sistema de frenos y balanzas que atribuye a cada uno de los distintos órganos facultades de control y acción sobre los otros, garantizando así su equilibrio”.³

Aunque a lo largo de la historia se han presentado diversas experiencias políticas que desembocan en múltiples críticas a la teoría de división de poderes, por considerarla limitada e insuficiente, no debemos olvidar que ha

² *Ídem.*

³ Villanueva Gómez, Juan Manuel, “La división de poderes: teoría y realidad”, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 7, No. 1, enero-abril de 1997, Universidad de Guadalajara, México, p. 298.

sido considerada uno de los principios rectores del constitucionalismo moderno, plasmado dentro de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo 16 a la letra dice:

“Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de sus poderes, no tiene constitución”.⁴

Razón por la cual no debe ser desmeritado su valor y aplicación actual, ya que si bien es cierto, este principio no ha permanecido estático, ahora en nuestra época entendemos que el poder no se fracciona, sino que las funciones se distribuyen en diferentes órganos entre los cuales hay colaboración y control de uno para los otros, sin embargo no debe perder valor la esencia misma del principio que tiene como finalidad que el poder detenga al poder.

“Así de la conformación de un principio, producto de la necesidad histórica de libertad, pasamos a una división de funciones que se explica, y sólo es entendida, en funciones de la teoría y práctica de la representación; en suma, de un cambio en el detentador de la soberanía que va del monarca a la Nación, y de la Nación al pueblo”.⁵

⁴Jellinek, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, 2° ed., UNAM, IJ, México, 2003, p. 199.

⁵ Hernández, María del Pilar, “La división de poderes en la Constitución de 1917”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, año XXI, No. 92, mayo-agosto de 1998, UNAM, IJ, México, p. 357.

Por lo que “la división de Poderes llegó a ser y siéndolo continúa hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder público, que haya su complemento en la limitación externa de las garantías individuales”.⁶

3.2. La división de poderes en el sistema jurídico mexicano.

En el Acta Constitutiva de la Federación mexicana y en todas las constituciones que ha tenido nuestro país, a partir de haberse logrado la independencia en 1821, se ha tomado como base la teoría de Montesquieu, para establecer el sistema de división de poderes. A pesar de haberse presentado circunstancias diversas en el constitucionalismo mexicano que originaron variantes al sistema, al día de hoy puede reconocerse la plena validez y vigencia del principio en que se basa nuestro sistema de gobierno, en donde se manifiestan los poderes de la federación, de manera independiente, con funciones y facultades delimitadas.

Sin embargo, es preciso analizar el desarrollo de nuestras constituciones para lograr reconocer el objetivo del constituyente, al delimitar facultades tan trascendentales para el Estado, como lo es la hacendaría, en la que debieran participar de manera conjunta los Poderes de la Unión, para diseñar políticas públicas que permitan el desarrollo del país.

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.* p. 212.

3.2.1. El Acta Constitutiva de la Federación mexicana.

Después de la experiencia de la Colonia y del Imperio, cuando se establece la independencia del Estado mexicano; se determina que la soberanía reside esencialmente en la Nación, constituyéndose el Estado mexicano, libre e independiente del gobierno español.

Plasmándose en el Acta Constitutiva los lineamientos básicos que se seguirán en la integración del Estado mexicano, determinando la forma de gobierno, la integración, la organización de los poderes y el gobierno de los estados.

Asimismo, previó la adopción del principio de división de poderes, estableciéndolo en el artículo 9º, que a la letra dice:

“El Poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.”⁷

Por lo que la organización del poder se deposita en tres entes denominados: Poder Legislativo, que se encuentra depositado en un Congreso General integrado tanto por diputados como por senadores; Poder Ejecutivo el cual recae en la figura del presidente de la República; y Poder Judicial quien se

⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed., Porrúa, México, 2005, p. 155.

encuentra representado por la Suprema Corte de Justicia y los tribunales estatales; las facultades de cada uno de los citados poderes se encontraban delimitadas por el máximo ordenamiento jurídico de la época, es decir, por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

3.2.2. La Constitución de 1824.

El constituyente de 1824, se dio a la tarea de consolidar la identidad nacional, a través de instituciones que crearan vínculos entre los gobernados y sus gobernantes, por lo que se estableció una nueva forma de gobierno: la de “república representativa popular y federal”,⁸ que pretendía estatuir la participación del pueblo a través de representantes directos ante el gobierno.

La Constitución de 1824, siguiendo el principio de división de poderes, estableció en su artículo 6º lo siguiente:

“Se divide el supremo Poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.”⁹

Lo cual determinó que el poder lo ejercieran tres órganos distintos a saber Legislativo, Ejecutivo y Judicial, quienes de manera conjunta gobiernan el Estado con funciones específicas.

⁸ Rabasa Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3ª ed., UNAM, IJ, México, 2004, p.18.

⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 168.

El Poder Legislativo, se depositó en un Congreso General, el cual tenía “un sistema bicameral, con la existencia de una Cámara de Diputados, integrada por representantes de la nación, y un Senado que, a su vez, era la cámara de representación territorial, en cuya integración concurrirían las entidades federativas de manera paritaria, como debe acontecer en todo Estado federal”.¹⁰

Su principal función dentro del Estado era legislar, es decir, aprobar, crear, reformar y derogar el ordenamiento jurídico que sería aplicable tanto a los gobernados como a los gobernantes.

Delimitaba el campo de actuación de los integrantes del Estado, así como de sus gobernados, quienes deben ajustar sus conductas según lo establecido por éste órgano representante de los gobernados ante el gobierno.

El Poder Ejecutivo, recaía en la persona del Presidente de la República, es decir, “se instituyó unipersonal y creó además la figura de la vicepresidencia la cual funcionaría sólo en caso de incapacidad física o moral del presidente”.¹¹

Ambos cargos tenían un periodo de vigencia de cuatro años.

Este poder se encargaba de ejecutar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Poder Legislativo, asimismo tenía facultad para dirigir la política de gobierno del

¹⁰ Armienta Calderón, Gonzalo M., “La relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el constitucionalismo mexicano”, en Mora Donato Cecilia (cord), *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, serie Doctrina Jurídica, No. 101, UNAM, IJJ, México, 2002, p. 33.

¹¹ *Ídem*.

Estado, por lo que contaba con injerencia y atribuciones en diversas áreas de la federación.

El Poder Judicial, se depositó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito, los cuales tenían la importante función de resolver las controversias que se suscitaban entre los gobernados, entre las autoridades o entre estas y los gobernados, mediante la aplicación de la ley. A esta importante actividad se le conoció como función jurisdiccional o de impartición de justicia.

En materia presupuestaria, la Constitución de 1824 determinó las facultades de los participantes en la elaboración de la política económica, es decir, tanto del Congreso General como del Presidente de la República.

Respecto al primero el artículo 50, fracción VIII, determinó lo siguiente:

“50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

(...)

VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.”¹²

Siendo en este artículo donde por primera vez se “distingue entre los gastos, a los que se engloban bajo el término presupuesto y los ingresos o

¹² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 174.

contribuciones, que se concretan en lo que se ha denominado Ley de ingresos”.¹³

Respecto al Presidente de la República, el artículo 110, fracción V, estableció lo siguiente:

“110. Las atribuciones del presidente son las siguientes:

(...)

V. Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.”¹⁴

Por lo que este ordenamiento constitucional, reconoció la participación conjunta de ambos poderes, del Legislativo y del Ejecutivo, el primero de ellos intervino en colegio, es decir, con sus dos órganos: la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

El Congreso General participó en la política presupuestaria del Estado, delimitando los gastos que tendría la Federación y estableciendo los medios a través de los cuales recibirá los ingresos precisos, para cubrir las necesidades del Estado, los cuales una vez ejercidos son glosados a la cuenta general, que el Presidente de la República rinde al Congreso General, por ser el encargado de cuidar de la recaudación y manejar los recursos, en razón de lo anterior se encuentra obligado a informar sobre lo planeado y autorizado para el ejercicio presupuestario que se trate.

¹³ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, Harla, México, 1998, p. 860.

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 182-183.

Con las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, se establecieron modificaciones substanciales para la organización del país, ya que se adoptó la forma de un Estado centralista, republicano y representativo popular, aunque continuó integrado el Poder Ejecutivo por una sola persona, desapareció la figura de la vicepresidencia, se estableció la posibilidad de la reelección y se amplió la duración del cargo a 8 años; el Poder Legislativo también se siguió integrando bicameralmente; y el Poder Judicial se depositó en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo “se creó un órgano constitucional el Supremo Poder Conservador el cual se colocó teóricamente, por encima de los poderes constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y cuya finalidad era mantener el equilibrio entre los poderes y velar por la constitucionalidad de las leyes, así como por la de los actos de aquellos. El Supremo Poder Constitucional se convirtió en un auténtico órgano de control constitucional”.¹⁵

Se estatuyó también “la facultad del veto presidencial, así como el ejercicio del poder de la bolsa del Legislativo, el cual se entendió como la facultad de decretar los gastos que se han de realizar en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse; así como examinar y evaluar cada año la cuenta pública y autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación”.¹⁶

Sin embargo, las facultades presupuestarias de los poderes siguieron establecidas como lo había previsto la Constitución de 1824.

¹⁵ Armienta Calderón, Gonzalo M., *op. cit.*, p. 36.

¹⁶ *Ídem.*

Posteriormente son aprobadas las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, con las cuales desapareció el Supremo Poder Conservador, por lo que siguió la división tripartita del poder; depositándose el ejercicio de éste, en el Poder Legislativo, integrado bicameralmente tanto por diputados como por senadores; el Poder Ejecutivo, siguió depositado en la persona del Presidente de la República, quien sólo duraba 5 años en el cargo y la Suprema Corte de Justicia, los tribunales y juzgados siguieron siendo poseedores del Poder Judicial; continúan los poderes ejerciendo las funciones reconocidas anteriormente por el máximo ordenamiento jurídico.

3.2.3. La Constitución de 1857.

El 5 de febrero de 1857, se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, como nuevo ordenamiento constitucional que restableció el sistema representativo federal del Estado mexicano, abandonando al centralismo instaurado con anterioridad, por lo que instituyó una “república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos”.¹⁷

En su artículo 50 preconizó el principio de división de poderes, estableciendo:

“Art. 50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 613.

dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”.¹⁸

Aun cuando siguió tomando a la división de poderes como base para organizar a la federación, se plantearon cambios substanciales en lo que respecta al Poder Legislativo, como se puede observar en el artículo 51 de la Constitución de 1857 que a la letra dice:

“Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.”¹⁹

Es decir, que depositó este poder en un órgano unicameral, en una asamblea que se encuentra integrada únicamente por diputados, desapareciendo la figura del Senado, y la función legislativa creadora del ordenamiento jurídico es facultad únicamente de los diputados, representantes directos del pueblo ante el gobierno.

Respecto al Poder Ejecutivo el máximo ordenamiento jurídico dispuso que éste se depositara en manos del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien duraba 5 años en el cargo y tenía la importante función de ejecutar las leyes aprobadas por el Poder Legislativo, siendo la cabeza de la administración pública, era el responsable de la marcha del gobierno federal.

¹⁸ *Ibidem*, p. 614.

¹⁹ *Ídem*.

El Poder Judicial era ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y los Juzgados de Distrito, quienes desarrollaban la función jurisdiccional, con lo cual tenía la facultad de resolver controversias que derivaran de las relaciones entre los gobernados y las autoridades o entre estos con sus semejantes, con la aplicación de la norma jurídica.

En materia presupuestaria este ordenamiento jurídico sentó las bases sobre las cuales participaba ahora el Poder Legislativo, establecidas en el artículo 72, fracción VII, de la Constitución de 1857 que a la letra dice:

“Art. 72. El Congreso tiene facultad:

(...)

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”.²⁰

El vocablo “Congreso” dentro de este ordenamiento se refiere únicamente a los diputados, ya que desapareció la institución del Senado. Por lo que eran estos los responsables de aprobar la política presupuestaria que presentaba el Ejecutivo Federal, a través del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, así como de calificar las acciones financieras de éste en la revisión de la Cuenta Pública.

Sin embargo, con las Adiciones y Reformas de fecha 13 noviembre de 1874 se restableció el bicameralismo, para descentralizar el poder de una sola cámara,

²⁰ *Ibidem*, pp. 617-618.

por lo que, se reinstituuyó el Senado, con importantes funciones que le permitieron fortalecer al Poder Legislativo y equilibrar las relaciones con el Poder Ejecutivo.

Las facultades presupuestarias quedaron depositadas en manos del Poder Ejecutivo, quien era el encargado de dirigir la política financiera y la Cámara de Diputados, sólo tenía la encomienda de revisar y aprobar las acciones desplegadas por el Presidente de la República, según lo previsto en las reformas al artículo 69 que a la letra dice:

“Art. 69. El día penúltimo del primer período de sesiones presentará el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquél pasarán a una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo período”.²¹

Con la restauración del Senado en las citadas reformas, se agregaron dos apartados: A y B al artículo 72, el cual delimitaba las facultades de los dos órganos que integran al Congreso de la Unión.

El apartado “A”, determinaba las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; el “B”, a su vez establecía las del Senado.

²¹ *Ibidem*, p. 700.

Se hizo exclusiva la participación de la Cámara de Diputados, en el tema del presupuesto federal, como se puede ver en el artículo 72, apartado A, fracción VI:

“Art. 72. El Congreso tiene facultad:

(...)

A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel”.

“Por virtud de las reformas se atribuyó a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto; se procedió de esa manera a fin de equilibrar sus facultades con las que se habían atribuido al Senado, entre otras, la de aprobar los tratados, ratificar nombramientos, permitir el uso de la guardia nacional, cubrir los vacíos de poder que se dieran en los Estados y finalmente, la de resolver las cuestiones políticas que se presentarán entre los poderes locales”.²²

Por lo que “con la correspondiente institución del Senado, el veto para el Presidente de la República; el ejercicio del Poder Legislativo encontraría contrapesos en su seno mismo; y el veto a favor del Presidente supuso la

²² Arteaga Nava, Elisru, *op. cit.*, p. 861.

intervención legislativa y de dirección política del Estado, haciendo observaciones a los proyectos legislativos emanados del Congreso”.²³

Respecto al Poder Ejecutivo, además de reconocerse constitucionalmente la facultad de elaborar los proyectos presupuestales, se estatuyó la facultad de veto, se restableció la vicepresidencia y se aumentó el período de ejercicio a seis años.

El Poder Judicial no tuvo cambios substanciales, la función jurisdiccional siguió siendo ejercida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

3.2.4. La Constitución de 1917.

El 5 de febrero de 1917, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, este nuevo ordenamiento retoma los principios establecidos en los ordenamientos legales que le precedieron, para establecer una “República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos”. (Artículo 40 de la Constitución).

El ejercicio y organización del Poder público se determina siguiendo el principio de división de poderes, el cual se encuentra consagrado en el artículo 49, que expone:

²³ Armienta Calderón, Gonzalo M., *op. cit.*, p. 38

“Art. 49. 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 solo 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 otorgaran facultades extraordinarias para legislar”.²⁴

“La Formula de la división de ejercicio del poder consagrado en este artículo tiene cuatro objetivos principales:

- Atribuir preferentemente una función a uno de los tres poderes constituidos, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar.
- Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen entre sí.
- Establecer la colaboración o cooperación que perfeccione un acto jurídico.
- Señalar mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros”.²⁵

²⁴ El texto del citado artículo se encuentra casi original salvo dos modificaciones que sufrió por reformas publicadas en el D.O.F., el 12 de agosto de 1938 y el 28 de marzo de 1951. Las cuales pretenden limitar la facultad discrecional para legislar del Poder Ejecutivo Federal.

²⁵ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 36.

Por lo que la integración de los órganos de poder siguió la división tripartita quedando organizados según nuestro máximo ordenamiento de la siguiente manera:

El Poder Legislativo, se encuentra determinado por nuestro máximo ordenamiento en el artículo 50 que a la letra dice:

“Art. 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.²⁶

Como puede apreciarse, se establece el sistema bicameral, integrándose el Poder Legislativo Federal en dos órganos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; originalmente los primeros se establecieron como representantes del pueblo y los segundos como representantes territoriales de los Estados que integran la federación. Actualmente ambos se consideran representantes del pueblo ante el gobierno.

Su principal función es la de crear la norma jurídica, siguiendo el proceso legislativo constitucionalmente determinado en la que participan ambos órganos legislativos.

Asimismo tiene la función de ejercer ciertos controles sobre el Poder Ejecutivo Federal, como son recibir y analizar el Informe Anual de labores que este rinde, sobre la situación de la administración pública federal, de la que es encargado,

²⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 839.

así como analizar, discutir, modificar y en su caso aprobar el paquete presupuestal que este presenta para aplicar su política económica anual.

El Poder Ejecutivo, se encuentra previsto por nuestra Constitución Federal, que en su artículo 80 determina:

“Art. 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’.”²⁷

Este depositario del Supremo Poder Ejecutivo, llega al cargo por elección popular, el cual tiene una duración de 6 años y no puede ser reelecto; su principal función es aplicar el ordenamiento jurídico expedido por el Congreso de la Unión; el titular de este poder es el responsable de la marcha del gobierno federal, y de la política exterior; tiene facultad reglamentaria, así como para celebrar tratados con otros países para lo cual necesita de la anuencia del Senado; asimismo el Ejecutivo tiene la función de facilitar al Poder Judicial de la Federación el auxilio que necesite para el ejercicio de sus funciones; por lo cual este poder mantiene una estrecha relación con los otros dos.

El Poder Judicial, se encuentra contemplado por nuestra Carta Magna quien en su artículo 94 establece:

“Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal

²⁷ *Ibidem*, p. 852.

Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.²⁸

Estos órganos jurisdiccionales tienen la tarea fundamental de resolver las controversias que surjan entre los gobernados o entre éstos y el Estado, mediante la interpretación de la ley, impartiendo justicia.

El Consejo de la Judicatura Federal, también forma parte de este poder, pero a diferencia de los demás, se encarga de la administración, vigilancia y disciplina de todos los órganos que integran al Poder Judicial con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien se encarga de sus propios asuntos.

Asimismo este poder tiene la importante función de equilibrar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, solucionando los conflictos que surjan entre los órganos de poder, los cuales le son planteados mediante Controversia Constitucional.²⁹

²⁸ El citado artículo ha sufrido diversas modificaciones que reorganizaron y dotaron con nuevas facultades al Poder Judicial de la Federación, quien necesita adaptarse a las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas que enfrenta el Estado mexicano, en su lucha por consagrarse como un ente democrático, a lo que se requirió la creación de un tribunal especializado en materia electoral, así como de un Consejo de la Judicatura Federal. Para conocer la integración original del Poder Judicial. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24 ° ed., Porrúa, México, 2005, p. 856.

²⁹ “Controversia Constitucional: juicio de única instancia que, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantean la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la soberanía popular.” Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, 2° ed., SCJN, México, 2004, p. 24.

Aunque estos tres poderes se encuentran separados entre sí y gozan de plena autonomía, en nuestro sistema legal se establece la colaboración entre ellos a través de dos mecanismos, uno de ellos es “haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado), u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese Poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero).

Así pues, aunque del primer párrafo del artículo 49, no hace sino expresar la división de los Poderes Federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes.³⁰

Y esta coordinación entre poderes, es lo que le permite al sistema de pesos y contrapesos funcionar, pues se necesita de la intervención de un poder frente a otro para convalidar sus acciones o para contenerlas.

Esta cooperación “cada vez se consolida más como garante de la constitucionalidad y equilibrio de las relaciones de los poderes del Estado, así como de protección de los derechos fundamentales”.³¹

³⁰ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 219.

³¹ Armienta Calderón, Gonzalo M., *op. cit.*, p. 41.

3.3. Las Facultades Presupuestarias de los Poderes de la Unión.

Son en los instrumentos de política financiera, es decir, en la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública, en donde históricamente se han plasmado las luchas entre los órganos poseedores de poder, “por conseguir el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero respecto de la imposición de tributos y cargas, y posteriormente, respecto a la administración de los ingresos y distribución de los gastos públicos”.³²

Nuestro máximo ordenamiento, ha delimitado las facultades hacendarías de cada uno de los poderes federales, tratando de equilibrar la participación de ellos dentro del proceso presupuestario, como sucede en todo Estado democrático.

3.3.1 Las Facultades Presupuestarias del Poder Ejecutivo Federal.

Constitucionalmente se reconoce la partición del Ejecutivo Federal en la dirección de la política económica como rector de ésta, por lo que tiene facultades como planear, conducir, coordinar y orientar la economía nacional, plasmando sus proyecciones en el Plan Nacional de Desarrollo, las cuales año con año se programan y ejecutan a través del paquete presupuestal, es decir, a través del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.

³² Remolina Roquelí, Felipe, *El Presupuesto de Egresos*, Instituto de Estudios Legislativos, México, 1999, p. 43.

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no había disposición expresa que estableciera de manera directa la obligación del Presidente de la República de elaborar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, sin embargo el artículo 71 disponía quienes eran las entidades competentes para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, y que a la letra dice:

“Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designa el Reglamento de Debates.”³³

Dicho artículo abre las puertas a que cualquiera de las tres entidades mencionadas puedan presentar proyectos de ley; en el caso tanto del Presupuesto de Egresos como de la Ley de Ingresos, por tratarse de ordenamientos federales, las legislaturas de los Estados se encuentran excluidas en razón de competencia; por lo que podría decirse que estas iniciativas pueden ser presentadas tanto por el Congreso de la Unión como por el Presidente de la República, sin embargo es a este último a quien se le

³³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, p. 843. Nota: A pesar del devenir histórico de nuestra Constitución, este artículo ha mantenido la plena intención del constituyente de 17, pues su texto original sigue vigente.

reserva el derecho de elaborar el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos, por ser la cabeza del sistema de planeación y programación de la economía nacional.

Tan es así que nuestro máximo ordenamiento legal limita la participación del Congreso de la Unión únicamente al ámbito legislativo, aprobador de la norma, disponiendo que determinará los impuestos necesarios a cubrir el presupuesto.

En el texto original de la Constitución de 1917, en el artículo 65, fracción II, se limitaba el papel del Congreso, en los siguientes términos:

“Art. 65. El Congreso se reunirá el día 1° de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocuparán de los asuntos siguientes:

(...)

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

(...)”.³⁴

Es decir, que el Poder Legislativo participa en el proceso de aprobación del paquete presupuestal no así de elaboración, tarea reservada al Ejecutivo Federal.

³⁴ *Ibidem*, p. 842. Énfasis añadido.

Sin embargo, por decreto de 6 de diciembre de 1977, se reforma el artículo 65 y se adiciona el 74, por lo que la fracción II, del artículo 65, queda inserta en el artículo 74, fracción IV, con algunas modificaciones, quedando como sigue:

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

(...)

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

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

(...)”³⁵

Debe considerarse, que con tales reformas no se alteró el sentido que el legislador de 1917 le dio a la intervención del Congreso de la Unión, sin embargo se establece de manera clara y directa la potestad del Ejecutivo Federal de elaborar y presentar las iniciativas presupuestales de ley.

Asimismo, mediante reforma de 30 de julio de 2004, a la fracción IV, del artículo 74 constitucional, se limita el tiempo de elaboración de las iniciativas

³⁵ México, “Decreto que reforma y adiciona los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, D.O.F., 6 de diciembre de 1977. Énfasis añadido.

presupuestales adelantando su presentación ante la Cámara de Diputados, como puede observarse en el nuevo contenido el citado artículo:

“Artículo 74.

IV. (...)

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

(...)”.³⁶

Para su elaboración y hasta su presentación el Presidente de la República es auxiliado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de coordinar todas las tareas de elaboración tanto del Presupuesto de Egresos como de la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública.

Asimismo, el Ejecutivo Federal cuenta con la facultad de realizar cualquier modificación posterior tanto al Presupuesto de Egresos como a la Ley de Ingresos, a través de una iniciativa de reforma de ley que debe ser presentada ante el Congreso de la Unión.

³⁶ México, “Decreto mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, D.O.F., 30 de julio de 2004. Énfasis añadido.

Respecto a la Cuenta Pública, es oportuno mencionar que por su propia naturaleza y dado que el Ejecutivo Federal es el encargado de ejecutar las políticas presupuestales, también es el órgano obligado a elaborarla y presentarla ante la Cámara de Diputados para su revisión.

Por lo que puede observarse, el Ejecutivo Federal es quien delinea la política económica a instaurarse requiriendo únicamente la participación del Poder Legislativo para convalidar sus decisiones; pretendiendo equilibrar el poder ejercido por el Presidente dentro del proceso presupuestario.

3.3.2 Las Facultades Presupuestarias del Poder Legislativo Federal.

La principal función que se reconoce constitucionalmente a este órgano de poder es la de creación de la ley; pero en materia presupuestaria, las facultades que se le conceden derivan en lo que doctrinariamente conocemos como “el Poder de la Bolsa”,³⁷ es decir, la facultad de limitar las acciones monetarias de gasto e ingreso del Ejecutivo federal, a través de la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Ley de Ingresos y al final del ejercicio fiscal la revisión de la Cuenta Pública.

Originalmente nuestra Carta Magna establecía en el artículo 65 las facultades presupuestales del Poder Legislativo, que a la letra decía:

³⁷ Mora Donatto, Cecilia, “Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano”, Colección Derecho Constitucional, documento No. 6, julio de 2000, UNAM, IJ, México, 2000, p. 26.

“Art. 65. El Congreso se reunirá el día 1° de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

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

(...)

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo, y

(...)”.³⁸

Tales facultades del Congreso de la Unión fueron trasladadas del artículo 65 al 74 de nuestra Constitución mediante reforma de 6 de febrero de 1977, sin embargo dichas modificaciones no cambiaron el sentido de estas. Sólo aclararon que la función Legislativa inicia una vez que el Ejecutivo Federal le hace llegar el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, a la Cámara de Diputados, quien funciona como cámara de origen, respecto de esta última ya que una vez que la aprueba, la envía a la Cámara de Senadores para su discusión y aprobación, quien dice la última palabra en materia de impuestos, como se puede observar del texto original del artículo 73, fracción VII, de la Constitución de 1917, que establecía:

³⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 842. Énfasis añadido.

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

(...)”.³⁹

Es decir, que el Congreso de la Unión como órgano colegiado conocía de la iniciativa de Ley de Ingresos, no así respecto al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es únicamente conocido, discutido y aprobado por la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución que originalmente establecía:

“Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

IV. Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél;

(...)”.⁴⁰

Con lo cual, el constituyente de 1917 limitó la participación de la Cámara de Senadores al conocimiento únicamente de la Ley de Ingresos; pues estableció como facultad exclusiva de los Diputados, conocer y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

³⁹ *Ibidem*, p. 847. La fracción de este artículo no ha sufrido modificación alguna, siendo el texto de contenido auténtico.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 850. Énfasis añadido.

Sin embargo, ninguna de las cámaras mencionadas tenía facultad para realizarle modificaciones a los proyectos presupuestales, pues únicamente se les reconocía la facultad de discutirlos y aprobarlos, no así de modificarlos.

Siendo hasta el 30 de julio de 2004, cuando se reforma la fracción IV del artículo 74 constitucional, con la cual pareciera que se abre un mejor camino hacia la participación del Poder Legislativo, específicamente de la Cámara de Diputados, como puede observarse en el nuevo contenido del citado artículo:

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

(...)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

(...)”.⁴¹

La reforma al citado artículo le concede plenas facultades al Poder Legislativo, quien a partir de ahora podrá realizar las modificaciones que estime pertinentes a los proyectos presupuestales, que le someta a aprobación el Presidente de la República, lo cual constituye un gran mecanismo para controlar las políticas económicas en materia de impuestos y gasto público que se pretendan ejecutar en el país.

⁴¹ México, “Decreto mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, D.O.F., 30 de julio de 2004. Énfasis añadido.

Asimismo, la revisión de la Cuenta Pública cumple con el objetivo de revisar las acciones del Presidente de la República en la ejecución de las leyes presupuestarias aprobadas por el Congreso de la Unión, por lo que se estatuye como un importante mecanismo de control y revisión del gasto público, también contemplado en el artículo 74, fracción IV, de nuestro máximo ordenamiento.

Sin embargo, aún cuando este artículo ha sufrido diversas modificaciones a lo largo de nuestra historia constitucional, el sentido continua siendo el mismo, vedar la participación de la Cámara de Senadores, lo cual originalmente era necesario para equilibrar la fuerza de estos contra la de los diputados, pues tenía amplias facultades de poder como es la ratificación de tratados y de nombramientos que realizaba el Poder Ejecutivo en su gabinete.

Además se tenía entendido que la única cámara representativa de los gobernados era por excelencia la Cámara de Diputados, no así la de Senadores, que atendía cuestiones inherentes a los Estados como parte de la Federación mexicana, no así de los gobernados. Situación no vigente en nuestros días, ya que ambas cámaras del Congreso de la Unión representan a los gobernados ante el Estado, y por tanto ambos órganos tienen el deber de velar por los intereses de los gobernados ante el gobierno federal, pues toda decisión repercute directamente en su esfera de derechos.

3.3.3 Las Facultades Presupuestarias del Poder Judicial Federal.

Como se mencionó en párrafos anteriores, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y Juzgados de Distritos; a quienes constitucionalmente se les reconoce la función jurisdiccional, de resolver controversias que se susciten entre los gobernados, entre las autoridades o entre estas y los gobernados, mediante la aplicación estricta del Derecho.

Por lo tanto, la participación del Poder Judicial de la Federación en la elaboración de la política financiera anual se limita al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, al que únicamente le añade los rubros que le corresponden para cumplir con su función de impartir justicia.

Es decir, que su intervención se refleja únicamente en la elaboración de su propio presupuesto, el cual prevé los gastos a realizar por las entidades que pertenecen a él.

El Poder Judicial de la Federación como lo concibió el constituyente de 1917, ha sufrido múltiples cambios; ya que ha sido necesario adaptarlo a las nuevas condiciones políticas y económicas que requiere el Estado mexicano; por lo que en el texto original de la Constitución de 1917, no se aprecia ninguna disposición que refleje la participación del Poder Judicial, en el Proyecto de

Presupuesto de Egresos de la Federación, no es sino hasta la reforma de fecha 31 de diciembre de 1994, donde por primera vez se establece que el Poder Judicial de la Federación elaborará su propio presupuesto; como quedó plasmado en el artículo 100 de nuestra Carta Magna; el cual fue modificado mediante reforma del 11 de junio de 1999, para quedar en la parte que interesa, como sigue:

“Artículo 100:

(...)

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente”.⁴²

Por lo que se estableció la facultad del Poder Judicial de elaborar su propio presupuesto, siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal quienes se encargan de realizar el presupuesto de todo el Poder Judicial y de entregarlo al Ejecutivo Federal para que sea incluido en el Proyecto de Presupuesto que éste último formule.

⁴² México, “Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, D.O.F., 11 de junio de 1999.

Sin embargo, al Poder Judicial doctrinalmente siempre se le ha reconocido además de la función jurisdiccional, la potestad de equilibrar el poder entre el Ejecutivo y el Legislativo; y siendo estos dos entes los principales participantes en la elaboración de la política presupuestal, en caso de conflicto entre estos, quién decide es el Poder Judicial haciendo uso de las facultades que como tercer poder lo dotó nuestro máximo ordenamiento jurídico.

El Constituyente de 1917 previó la existencia de tales conflictos, los cuales pretendió que fueran resueltos, según lo previsto por el artículo 105 de la Constitución Política, el cual originalmente establecía:

“Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte”.⁴³

Sin embargo, nunca se creó una ley que reglamentara la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la solución de este tipo de controversias, pues no fue necesario, ya que los conflictos eran resueltos por el Senado quien tiene facultad para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado (artículo 76, fracción VI, de la Constitución).

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 860.

Debido al desarrollo del Estado democrático fue necesario reformar el artículo 105 de la Constitución para dar “lugar una serie de cambios trascendentales en la estructura y el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, particularmente de la Suprema Corte de Justicia, que fue declarada competente para conocer, en única instancia, de las controversias constitucionales, ambas previstas en el artículo 105, fracción I y II – respectivamente- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debe decirse que ahora sí se expidió una ley reglamentaria del citado artículo”.⁴⁴

Por lo que según reformas del 31 de diciembre de 1994, el artículo 105 de la Constitución Política, quedó en la parte que interesa, de la siguiente forma:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

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, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

(...)”.⁴⁵

⁴⁴ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁵ México, “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y

Sin embargo, la experiencia pasada en la Controversia Constitucional 109/2004 demostró su falta de fuerza para equilibrar la supremacía del Ejecutivo federal sobre el Legislativo, en concreto sobre la Cámara de Diputados.

3.4. Críticas al sistema de división de poderes.

Aunque doctrinalmente se reconoce la exacta participación de los poderes de la federación en tan fundamental tarea como es la actividad presupuestaria del Estado, con la finalidad de establecer un equilibrio entre estos órganos de poder, no pasa desapercibido que pese a establecerse límites en la intervención de cada uno de ellos, legalmente también se establecieron mecanismos que dificultan la participación equilibradora de éstos.

Fix Zamudio y Valencia Carmona han manifestado que “en los años que siguieron a la expedición de la Constitución de 1917, se hicieron a ésta algunas modificaciones relacionadas con la división de poderes, las cuales contribuyeron a hacer aun más preeminente la posición del Presidente de la República”.⁴⁶

Tan es así, que el único poder facultado para presentar las iniciativas de Presupuesto de Egresos y de Ley de Ingresos es el Ejecutivo, quién las somete a consideración al Poder Legislativo, para su estudio, análisis, discusión y aprobación.

123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, D.O.F., 31 de diciembre de 1994, Énfasis añadido.

⁴⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2º ed., UNAM, Porrúa, México, 2001, p. 401.

Siendo la Cámara de Diputados quien conoce de ambas iniciativas presupuestales, respecto del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, funciona como única legisladora, ya que la participación del Senado por disposición constitucional se encuentra totalmente excluida. Interviene sólo como cámara revisora para aprobar la Ley de Ingresos.

Sin embargo, la Cámara de Senadores puede conocer de las posibles reformas que llegará a tener el Presupuesto de Egresos, pues toda modificación debe entenderse solamente con el carácter de ley, en los términos que indica el artículo 126 de nuestra Carta Magna, lo cual resulta incongruente, ya que no conoce del nacimiento de la ley pero sí de sus reformas.

Respecto al tercer poder, es decir, el Poder Judicial cabe mencionar que su participación se limita a prever el presupuesto de la rama judicial, pues su potestad para equilibrar el poder ejercido por tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo, queda rebasada, por las potestades con que cuenta el Presidente de la República, pues incluso “a través del veto, está en posibilidad de neutralizar la acción que los diputados y senadores”,⁴⁷ pretendan ejercer mediante su facultad legisladora.

Aun cuando nuestro máximo ordenamiento legal, ha manifestado que el sistema nacional de planeación es democrático y en él debemos participar todos, la realidad revela la supremacía que el poder Ejecutivo ejerce sobre sus homólogos.

⁴⁷ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 868.

Motivo por el cual nuestro sistema de gobierno ha sido calificado como presidencialista, pues se le han delegado funciones legislativas al Ejecutivo Federal que le otorgaron preeminencia y poder sobre los otros dos poderes, impidiendo el desarrollo de las otras dos instituciones poseedoras de poder, acumulando el poder en un solo ente, lo que no permite el libre juego de pesos y contrapesos dentro de un sistema democrático.

4. El ejercicio presupuestal y la división de poderes.

El poder ejercido por los distintos órganos que detentan facultades presupuestales, ha generado conflictos entre ellos, pues siempre un poder pretende el predominio sobre los otros, lo que obstaculiza el libre juego de pesos y contrapesos, que es contrario a todo principio velado por un Estado de derecho.

Como lo señalamos en el capítulo anterior, desde la fundación del Estado mexicano, se tomó al principio de división de poderes, como base fundamental para organizar el poder detentado por la autoridad, con el objetivo de evitar la acumulación de poder en una sola persona y con esto el abuso por parte ella.

Dicho principio incluso fue contemplado en todas las constituciones que ha tenido nuestro país, sin embargo el ejercicio efectivo de las facultades presupuestales del Poder Legislativo, en específico de la Cámara de Diputados se ha visto vulnerado por la supremacía del Presidente de la República, por lo cual ha sido necesario plantear la necesidad de establecer nuevos mecanismos que permitan el libre ejercicio del poder en la política presupuestaria del Estado.

Es preciso controlar el imperio ejercido por el Poder Ejecutivo en el diseño de las políticas económicas implantadas a través del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, importantes instrumentos legales que deben ser analizados y aprobados por el Poder Legislativo en conjunto y de

manera unificada, ya que éste es el principal representante del pueblo ante el gobierno.

Ya que toda decisión tomada por este órgano legislativo repercute directamente en los gobernados, pues el origen de los recursos con que hace frente el Estado lo encontramos en las contribuciones que año con año les son impuestas a los ciudadanos con el objetivo de contribuir al desarrollo del Estado mexicano, en razón de que se tributa por y para los gobernados.

Desde la promulgación de nuestra primera Constitución se determinó la necesaria participación tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo Federal en la elaboración de la política presupuestaria, con la finalidad de equilibrar las proyecciones de gasto público ideadas por el gobernante en turno y así evitar cualquier abuso de poder que pudiera presentarse por parte de éste.

Sin embargo, fue hasta “la llegada del primer gobierno sin mayoría legislativa que en México se redefinió la manera cómo se discute y aprueba el Proyecto de Egresos de la Federación en México. Anteriormente, en un escenario sin competencia política y sin pluralidad en la Cámara, la revisión y aprobación del presupuesto se mantuvo en su estado de trámite constitucional, donde la propuesta presidencial era aprobada sin ninguna modificación significativa. A partir de la conformación de la LVII Legislatura en 1997, la Cámara de Diputados ha ejercido la facultad que le confiere la Constitución y ha realizado modificaciones importantes al Presupuesto de Egresos de la Federación enviado

por el Ejecutivo”.¹ Situación que hizo patente la necesidad de equilibrar el poder presupuestal detentado por los órganos involucrados.

En opinión de Fernando Orrantía esto de equilibrar las decisiones presupuestales: “es una manifestación más de la teoría de las limitaciones y contrapesos que la Constitución impone a los poderes de la Federación, para impedir que un solo poder decida los actos importantes de gobierno”.²

Por lo tanto, es oportuno plantear la necesidad de consolidar al Poder Legislativo, como un efectivo órgano de control de las políticas presupuestales impuestas año con año por el titular del Poder Ejecutivo, para lo cual es importante delimitar la connotación del control que proponemos sea ejercido.

4.1. El control del gasto público.

Para plantear la propuesta es importante conceptualizar en términos presupuestales que entenderemos por *control*, para lo cual tomaremos como base lo señalado por la Real Academia Española quien lo ha definido como un acto de “comprobación, inspección e intervención”.³

Y es precisamente en esta acción de intervenir en las políticas públicas de gasto en dónde el Poder Legislativo federal en su conjunto debe participar, involucrándose desde el proceso de creación presupuestal hasta el acto de

¹ Sour, Laura, y otros, “¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?” Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, México, 2005, p. 1.

² *Op. cit.*, p. 122.

³ *Diccionario Esencial de la Real Academia Española*, 2º ed., Espasa, Madrid 2001, p.309

revisión de cuentas del Poder Ejecutivo federal, con la finalidad de inspeccionar las políticas ejercidas por éste, quien se encuentra obligado a comprobar su apego a la Ley de Ingresos para hacerse de recursos y el estricto cumplimiento del Presupuesto de Egresos, quedando obligado por ende a rendirle cuentas al órgano legislativo, a través de la Cuenta Pública, con el objetivo de comprobar que los ingresos obtenidos hayan sido efectivamente erogado en los rubros estrictamente aprobados para el año fiscal de que se trate.

Al involucrar al Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo en la tarea presupuestaria se impide que un solo órgano detentador de poder decida sobre los ingresos y los gastos que el Estado necesitará durante el ejercicio fiscal, por lo cual se obliga a estos a negociar el contenido del paquete presupuestal.

Para que se de una adecuada negociación es importante otorgarle mayores elementos al órgano legislativo que le permitan consolidar su participación dentro del proceso legislativo creador del presupuesto.

En este orden de ideas, para que el poder sea eficazmente ejercido es necesario incentivar la participación de quienes lo ejercen, es decir, del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los que deberán actuar dentro de su propio ámbito y accionar sus facultades intrínsecas con la finalidad de equilibrar y contrapesar las decisiones de sus homólogos.

Para lo cual se considera prudente replantear la concepción que se tiene del presupuesto y establecer nuevas condiciones dentro del proceso legislativo que lo aprueba.

El tipo de control que se propone fortalecer no es el ejercido de manera interna por las propias entidades que ejercen el presupuesto, ni tampoco el que realiza de manera externa la Auditoría Superior de la Federación.

Sino el control atribuido a cada uno de los órganos detentadores de Poder, en específico el que realiza el Poder Legislativo como entidad facultada para estudiar, modificar y en su caso aprobar el presupuesto, así como para revisar y supervisar el gasto ejercido y planeado por el Poder Ejecutivo federal.

En este orden de ideas, también se considera fundamental consolidar el control jurisdiccional que desempeña el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien tendrá la última palabra en caso de que se suscite un conflicto entre los órganos creadores de la norma presupuestaria, en específico respecto de las atribuciones que les otorga a cada uno de ellos nuestra Carta Magna en materia de gasto público.

Actualmente nuestras normas constitucionales en materia presupuestal no le permiten al órgano legislativo ejercer un adecuado control sobre el gasto público que aplica el Poder Ejecutivo federal, quien goza de todos los beneficios que le brinda el sistema presidencial en que se encuentra actualmente instaurado el Estado mexicano.

En razón de lo anterior, es que se hace necesario plantear diversas reformas legales que vayan acordes con las nuevas condiciones políticas que

actualmente imperan en el país, que permitan explotar los beneficios que brinda el pluralismo político que actualmente experimenta el Estado mexicano.

4.1.1. El control del gasto público ejercido por el Poder Ejecutivo Federal.

Dentro de nuestro sistema jurídico, quien da inicio con el ciclo presupuestario es el Presidente de la República, como se observó en el capítulo segundo de la presente tesis, ya que él propone la política económica a aplicarse durante el ejercicio fiscal, la cual es plasmada en los proyectos de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos de la Federación, que elabora año con año con ayuda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y que somete a consideración del Poder Legislativo Federal, quien después de su estudio, análisis, discusión, incluso modificación, aprueba los citados proyectos y los devuelve al Ejecutivo federal para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Constitucionalmente sólo se reconoce al Poder Legislativo la facultad de analizar, discutir, modificar y aprobar el paquete presupuestal, no así la de elaborarlo, aún cuando no existe impedimento legal alguno. De la redacción del artículo 74, fracción IV, de nuestro máximo ordenamiento, se desprende que quien lo presenta y por ende lo elabora es el Presidente de la República.

Con base en lo anterior, podemos considerar al citado artículo como la fuente de donde nace la obligación del órgano Ejecutivo de elaborar el presupuesto de

la Federación, es decir, de plasmar en las iniciativas presupuestales las proyecciones económicas anuales que pretende ejecutar.

Por lo tanto, es factible determinar que “existe una participación del Presidente –que debemos entender exclusiva- en su obligación de presentar a la Cámara el proyecto de Presupuesto dentro de un plazo determinado”,⁴ el cual comprende tanto los egresos como los ingresos en documentos independientes.

Esta labor de *presupuestar* que realiza el Poder Ejecutivo federal, es definida en el diccionario de la Real Academia Española como “formular el cómputo de los gastos o ingresos, o de ambas cosas que resulta de un negocio público o privado”.⁵

Para lo cual, el órgano Ejecutivo federal debe contar con pleno conocimiento de las necesidades que pretenda cubrir y de los recursos con los que espera contar para echar a andar sus políticas financieras.

Esta actividad creadora del presupuesto tiene por objetivo plasmar las proyecciones económicas para un año, las cuales comprenden previsiones de ingresos y egresos que su creador establece en dos documentos diferentes, que se encuentran estrechamente relacionados y los cuales ni siquiera tienen el mismo tratamiento jurídico.

⁴ Orrantía Arellano, Fernando, *op. cit.*, p.122.

⁵ Real Academia Española, *op. cit.*, p. 889.

Es decir, que los ingresos y los egresos presupuestados son presentados ante la Cámara de Diputados como dos iniciativas independientes, dos documentos diferentes: “Ley de Ingresos de la Federación” y “Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Aún cuando dentro del sistema nacional presupuestal no es factible determinar la presencia de uno sin el otro, en razón de que a todo gasto le corresponde un ingreso y viceversa, estos no se encuentran establecidos en un mismo ordenamiento. Si no en documentos jurídicos diferentes a los que se les da un tratamiento distinto, a pesar de que están destinados a cumplir con el mismo objetivo, que van dirigidos a los mismos sujetos y que cumplen con la misma función estatal de organizar el gasto público.

Esto es así, en virtud de que los ingresos que recibirá el Estado en un ejercicio determinado se encuentran contemplados en una ley, que recibe el nombre de Ley de Ingresos de la Federación, en la cual se plasman todos los rubros sobre los cuales se recaudarán contribuciones. Con ella el Estado legitima su facultad fiscalizadora, ya que no podrá cobrar o ejercer crédito fiscal alguno que no se encuentre previsto por esta ley.

En lo tocante a los egresos, es decir, a las proyecciones de gastos que pretende realizar el Estado para cumplir con sus fines, estos se encuentran establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual no se publica como ley sino como decreto, con lo que podría suponerse que no tienen el mismo rango legal, ni la misma obligatoriedad.

A pesar de que no se le reconoce el carácter de ley al Presupuesto de Egresos de la Federación, en nuestra Carta Magna en el artículo 126 se establece que el Ejecutivo federal no puede realizar gasto alguno que no se encuentre contemplado dentro de éste, disposición con la cual se reconoce plena obligatoriedad y fuerza jurídica.

En este orden de ideas, la categoría de ley que se le otorga a la Ley de Ingresos, en razón de determinar las contribuciones que el Estado podrá recaudar, se le debería de otorgar también al Presupuesto de Egresos de la Federación, en atención a ser el ordenamiento jurídico en el cual se encuentran previstos los gastos que el Poder Legislativo Federal, en concreto la Cámara de Diputados, le autoriza realizar al Presidente de la República.

El otro argumento por cual se ha justificado la categoría de ley del ordenamiento que establece los ingresos se debe a que emana de un proceso legislativo en el que intervienen tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, lo cual no resulta aplicable a los egresos, de los cuales conoce de manera exclusiva la Cámara de Diputados.

Aún cuando, el argumento anterior carece de sentido, es cierto que de los egresos conocen únicamente los Diputados federales, lo cual se debe a una reminiscencia del unicameralismo por el que atravesó el Estado mexicano, que resta la participación del Senado.

Sin embargo, el que éste integrante del Poder Legislativo no participe en la creación del Presupuesto de Egresos, no debe ser razón suficiente para no darle el carácter de ley al ordenamiento jurídico que limita los gastos que debe realizar el titular del órgano ejecutivo federal.

Ya que debemos entender que “el producto o efecto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado forman y promulgan normas de observancia general, abstracta e impersonal, y permanente es una ley”.⁶

En este orden de ideas, el que la vida presupuestaria del Estado se encuentre dividida en dos ordenamientos distintos, que son elaborados por la misma autoridad, que cumplen con el mismo objetivo y que fueron diseñados para el mismo fin rompe con los principios de universalidad y unidad presupuestal.

La *universalidad* en materia presupuestal debe ser entendida como la integración total de los ingresos como de los egresos dentro del presupuesto, es decir, que no puede disponerse de un recurso que no haya sido previsto dentro del presupuesto, ni tampoco deben realizarse erogaciones que no se encuentre aprobadas dentro de la ley presupuestaria, pues todo gasto es entendido en atención a cubrir una necesidad que fue contemplada y para la cual será necesario que el Estado se haga de los recursos necesarios a cubrirla, con lo que se pretende evitar por un lado el mal gasto del erario y por el otro el abuso de la facultad impositiva del Estado.

⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ªed., tomo D-H, Porrúa, México, 1987, p. 839.

Por su parte, el principio de *unidad* establece que los ingresos y egresos deben encontrarse en un documento único denominado *presupuesto*, en el cual se encuentren todos los planes y programas a ejecutar y todos los medios contemplados a través de los cuales el Estado se hará de recursos.

En opinión de Andrés Serra Rojas, “nuestra Constitución sigue la corriente doctrinal que considera al presupuesto como una previsión de ingresos y de egresos”.⁷ Es decir, que ambos elementos forman parte de lo que debe considerarse como un presupuesto.

En este orden de ideas, al ser los ingresos y los egresos temas fuertemente vinculados por su propia naturaleza es que deben atenderse de manera conjunta y ubicarse dentro de un mismo ordenamiento jurídico.

Al integrarse los egresos y los ingresos en un solo documento se reconocería la condición de norma jurídica al documento que los contuviese, es decir, le otorgaríamos a ese documento el carácter de *Ley*, con lo cual se reconocería el contenido normativo tanto de las proyecciones de egresos como del catálogo de contribuciones.

Al conjuntarse en un documento nuestras proyecciones presupuestales se haría más ágil su consulta y estudio por parte nuestros legisladores, así como por quienes nos encontremos interesados en el tema. Pudiendo realizarse entonces un análisis integral del origen y destino de nuestras contribuciones.

⁷ *Op. cit.*, p. 23.

En razón de lo anterior es que se propone unificar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación, en un solo ordenamiento legal, para lo cual el titular del Poder Ejecutivo federal debiera elaborar un presupuesto que contenga las previsiones de gastos e ingresos, las cuales estarían plasmadas en un documento único que se presentaría al Poder Legislativo como iniciativa de "*Ley Federal de Presupuesto*", y del cual este último deba conocer como ente equilibrador y detentador de control presupuestal, quien tendrá la última palabra en la ejecución de las políticas planteadas.

4.1.2. El control del gasto público ejercido por el Poder Legislativo Federal.

Nuestra Carta Magna ha establecido diversas facultades que deben ser ejercidas por el Poder Legislativo federal, entre las cuales encontramos la tarea de vigilar al Ejecutivo y la de supervisar el gasto público, que aunque parezcan tareas diversas, estas se conjugan al momento de controlar el gasto público, acción que inicia con la aprobación del paquete presupuestal y culmina con la revisión del gasto ejercido, es decir, con el examen de la exacta aplicación de las políticas presupuestales aprobadas por el órgano legislativo y ejercidas por el titular del órgano ejecutivo federal.

Para lo cual, resulta importante destacar que "el control presupuestario, por parte del Poder Legislativo, responde a una de las principales demandas de la sociedad en gobiernos democráticos. Ya que este tipo de revisión tiene por

objeto responsabilizar ante la sociedad a las dependencias sobre la forma en que se ejerce el gasto."⁸

Con esto se pretende supervisar las acciones desarrolladas por el titular del Poder Ejecutivo de la Federación, quien se encuentra obligado a rendirle cuentas a su homólogo, el Poder Legislativo Federal, quien tiene el mandato constitucional de vigilar el adecuado desarrollo de las facultades ejercidas por nuestros gobernantes.

“La fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales”.⁹

En este orden de ideas, doctrinalmente se ha reconocido a las facultades ejercidas por el Poder Legislativo Federal en materia presupuestal como el *poder de la bolsa*, es decir, el imperio y la potestad de aprobar los proyectos económicos por medio de los cuales el titular del Poder Ejecutivo federal tiene pensado ejercer su política presupuestal, y establecer las contribuciones de las que necesitara allegarse para emprender los programas planteados.

Sin embargo, este importante poder ejercido por el Congreso de la Unión en materia presupuestaria se encuentra menguado por su participación dividida, ya que únicamente conoce en conjunto de la Ley de Ingresos no así del

⁸ Ayala Espino, José, *op. cit.*, p. 187.

⁹ Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 33.

Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se encuentra constitucionalmente reservado a los Diputados, quienes actúan al mismo tiempo tanto como cámara de origen como cámara revisora, ya que la Cámara de Senadores no participa en ninguna de sus fases de creación del presupuesto de gastos.

En opinión de Alfonso Cortina esta falta de participación del Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos “deriva de un error que podemos llamar histórico. En razón de que fue en la Constitución de 1857, en dónde se creó un régimen legislativo unicameral, y fue en la reforma de 1874 cuando se determinó que el Congreso se integraría por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, pero al hacerse esta reforma inexplicablemente se mantuvo el precepto que faculta a ambas para aprobar el presupuesto anual”.¹⁰

Debe reconocerse que el constituyente de 1857 en su momento previó un procedimiento específico para la creación del ordenamiento jurídico en el cual participaban solamente los diputados en razón de ser los únicos integrantes del Poder Legislativo de la Federación en aquel entonces, sin embargo al restablecerse el bicameralismo debió preverse la reincorporación del Senado en el estudio y aprobación del proyecto de egresos. Y no dejar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el conocer del Presupuesto de Egresos de la Federación, error que se mantiene aun vigente en nuestra Carta Magna, en el artículo 74, fracción IV, el cual delimita la participación exclusiva de los diputados en este tema.

¹⁰ *Curso de Política de Finanzas Públicas de México*, Porrúa, México, 1977, p. 62

Doctrinariamente se ha explicado ese predominio de la cámara baja en función de compensar el poderío detentado por el Senado mexicano; así como por el hecho de que estos eran elegidos de manera indirecta y sujetos a una representación territorial mas no federal, sin embargo actualmente la composición del Senado atiende a criterios de representación política nacional que involucran a la Federación entera y debido a la importancia de los tópicos presupuestales que debe atender el Legislativo federal es que no se justifica la exclusión del Senado en el conocimiento de los egresos.

Esta “facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para expedir el Decreto de egresos, limita la facultad del Senado para conocer a profundidad el destino y pertinencia de los ingresos y valorar que éstos sean suficientes para cubrir los egresos, (puesto que la fracción VII del artículo 73 constitucional así lo dispone), ya que jurídicamente carece de los parámetros adecuados para determinarlos, al no conocer de los egresos, por lo cual, la facultad senatorial se encuentra restringida y puede orillar a una desatención por parte de esta Cámara de tan importantes temas de la vida nacional”.¹¹

En razón de lo anterior, es que se considera necesario involucrar a la cámara alta en la aprobación de las partidas presupuestales, con lo cual se pretende por una parte que el Senado conozca de las proyecciones de gastos para que cuando tenga que aprobar las contribuciones que impondrá para un determinado ejercicio fiscal advierta hacia donde van destinadas, que rubro del gasto se pretenden cubrir, esto es, que discierna las necesidades que

¹¹ Ricardez Zamacona, Roberto, *La Ley de Ingresos*, Instituto de Estudios Legislativos, México, 1999, p. 30.

pretenden ser satisfechas con los diversos rubros de gasto que se aplicarán para echar a andar los programas proyectados así como atender las áreas que permitan el funcionamiento del Estado.

Asimismo, se pretende consolidar al Poder Legislativo federal, estableciendo la necesaria participación de las dos cámaras que integran al Congreso, con lo que se fortalecería el control que éste debe establecer sobre el poderío que profesa el titular del Poder Ejecutivo, dentro de las tareas presupuestarias.

Por consiguiente, al participar del análisis, discusión y aprobación tanto de los egresos como de los ingresos, el Senado contaría con pleno conocimiento de éstos al momento de aprobar las futuras modificaciones.

Ya que, actualmente la participación de la cámara alta se reduce sólo al conocimiento de las posibles reformas que llegará a tener el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Situación que vulnera y restringe su participación dentro de un tema de trascendencia nacional.

En razón de lo anterior, es que se propone se involucre a la Cámara de Senadores en el estudio y aprobación de las proyecciones de gastos, de las cuales debe conocer, antes de determinar las contribuciones que le permitirá al titular del Poder Ejecutivo federal recaudar.

Al fungir como cámara revisora, el Senado se encontraría en la plena facultad de estudiar, aprobar y en su caso modificar tanto los egresos como los ingresos

que planteará el órgano ejecutivo federal, como necesarios para que el Estado cumpla con sus fines.

Con esta importante participación de la Cámara de Senadores se estaría consolidado el *poder de la bolsa* otorgado al Poder Legislativo federal, quien tiene el deber de limitar y contrapesar las propuestas de gasto público planteadas por el gobernante en turno; que afectan de manera directa a los gobernados y merma el desarrollo constante del Estado mexicano.

La concepción actual de la naturaleza jurídica del presupuesto de la Federación, como un acto administrativo subordina y limita las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión, y veda toda posibilidad de enmienda y participación dentro del proceso de creación de la norma. Con lo cual se vulneran las atribuciones que cada uno de los órganos de poder ejercen en atención al principio de división de poderes. Y “afirmar por ejemplo que el presupuesto es un acto administrativo en donde el Legislativo no tiene una función legislativa sino sólo de control, implica vaciar de contenido las posibilidades de las cámaras para modificar, enmendar o rechazar en bloque el presupuesto. En cambio si se afirma que el presupuesto es un acto del Poder Legislativo en función propiamente legislativa por razón de la materia, que es concluido a través de un procedimiento legislativo, las cámaras claramente pueden ejercer el derecho de enmienda o de rechazo total, coparticipando con el Poder Ejecutivo en la determinación de su contenido, equilibrando

obviamente a los poderes, y haciendo más sostenible, desde el punto de vista del Estado de derecho la división de poderes”.¹²

En este orden de ideas y tomando en consideración la propuesta de unificación del presupuesto, es que se plantea la necesaria intervención del Poder Legislativo federal en su conjunto, quien debiera conocer de esta iniciativa de “*Ley de Presupuesto Federal*” que comprende tanto los ingresos como los egresos, y darle el mismo tratamiento que a cualquier otro proyecto de ley, es decir, que debiera seguir un proceso legislativo normal, del cual tengan conocimiento ambas cámaras.

Por lo que una vez que conocieran de la iniciativa de “*Ley de Presupuesto Federal*” que les presentara el titular del Poder Ejecutivo federal, a la Cámara de Diputados, ésta revisaría de la iniciativa como cámara de origen, y una vez estudiada, discutida y aprobada por ella, remitiría la citada iniciativa a la cámara revisora, es decir, a la Cámara de Senadores, quien emitiría la última palabra en la aprobación de la ley presupuestal; ya aprobada por el Congreso de la Unión, ésta sería devuelta al titular del Poder Ejecutivo federal para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, como cualquier otra ley.

Incluso dentro de su facultad legislativa debe preverse la posibilidad de que el Congreso de la Unión, pueda implementar nuevos programas, que vayan a acorde con las normas, principios y valores que profesa nuestra Carta Magna,

¹² Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de constitucionalidad 4/98”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 2, UNAM, IJ, enero – junio, México, 2000, p. 128.

ya que “la actividad presupuestaria sólo está vinculada a la Constitución, más no a las leyes ordinarias que únicamente tienen como objeto ordenar la actividad de la administración pública en el proceso de planeación, programación y presupuestación, pues ello produce una peligrosa disminución de la jerarquía del presupuesto”,¹³ y una franca subordinación del Poder Legislativo federal hacia el titular del Poder Ejecutivo federal.

Sin embargo, resulta oportuno mencionar que si bien es cierto que con las reformas que se proponen, es decir, con la unificación del presupuesto y con la total participación del Poder Legislativo federal en su aprobación, se establecería la posibilidad de que el Presidente de la República hiciera uso de su facultad de veto, con lo cual lejos de agilizar el proceso de creación del presupuesto, se podría llegar a fomentar conflictos entre entes de poder a la hora de aprobarlo, más lo que se pretende es dotar a estos dos órganos de poder de mayores instrumentos que les permitan negociar y mejorar las condiciones presupuestales planteadas inicialmente por el titular del Poder Ejecutivo federal.

Ya que en el fondo del asunto, lo que se busca establecer con las referidas reformas va más allá de fomentar la negociación entre los creadores de la ley presupuestal, lo que se pretende es controlar al poder ejercido por estos órganos del Estado, en un intento de evitar los excesos y abusos de poder. Esto es controlar al poder con actos mismos de poder.

¹³ SCJN, “Voto particular que formula el señor ministro Genaro David Góngora Pimentel en contra de la sentencia del Tribunal Pleno que resolvió la Controversia Constitucional 109/2004 promovida por el Poder Ejecutivo Federal”, p. 40.

4.1.3. El control del gasto público ejercido por el Poder Judicial Federal.

El Estado Mexicano desde sus inicios ha tomado como base para organizarse al principio de división de poderes, por lo que siempre se ha contado con la presencia del Poder Judicial de la Federación, quien entre sus diversas atribuciones cumple con la importante función de equilibrar el poderío detentado por los otros dos poderes.

Con base en el citado principio, es que se determinó asignar de manera exclusiva al Poder Judicial de la Federación, la facultad de resolver los conflictos que surjan entre los particulares, entre las autoridades o entre estas con los gobernados, con motivo de la interpretación de la norma jurídica (artículo 104 de la Constitución).

Asimismo, este importante órgano judicial federal ejerce el control constitucional, siendo en estricto sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien realiza la interpretación final de los ordenamientos contenidos dentro de nuestra Carta Magna, pues “le corresponde definir el sentido jurídico último de las disposiciones constitucionales, lo cual significa que puede establecer los límites jurídicos a que está sujeta la actuación de todas las autoridades públicas del país”.¹⁴ (Artículo 105 de la Constitución).

¹⁴ Fix Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en *Transiciones y Diseños Institucionales*, González, Ma. del Refugio y López Ayllón, Sergio (ed), UNAM. México, 2000, p. 177.

Con base en lo anterior, podemos establecer que las dos funciones principales que ejerce el Poder Judicial de la Federación son la jurisdiccional y la de control constitucional y en razón de estas atribuciones es que se “justifica su denominación de poder público, al otorgarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las facultades de interpretar las normas constitucionales y declarar la validez o nulidad de los actos de los poderes Legislativo o Ejecutivo. Facultades que se traducen en la función específica de velar por la integridad y cumplimiento de las disposiciones constitucionales”.¹⁵

Sin embargo, en materia de gasto público, pareciera que el Poder Judicial de la Federación no tiene ninguna participación que no sea la de elaborar y ejercer el presupuesto que le fuere asignado, no obstante se ha visto en la necesidad de intervenir como arbitro ante los órganos creadores de la política presupuestaria.

Siendo en el principio de división de poderes donde encontramos el fundamento teórico de la intervención del órgano judicial federal como mediador entre sus homólogos, quien tiene como fundamental tarea establecer un equilibrio entre las partes que detentan facultades presupuestales.

En razón de lo anterior, es ante el Poder Judicial de la Federación donde acuden los otros dos poderes a plantear sus conflictos, en espera de encontrar una solución jurídica a sus conflictos, siendo este tercer órgano de poder, el máximo interprete del ordenamiento constitucional, quien delimita las atribuciones de cada uno de los entes de poder en materia de gasto público.

¹⁵ Rabel García, Enrique, *Temas Constitucionales*, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado de Querétaro, México, 1997, p. 120.

Por ende, el Poder Judicial federal se ha visto en la necesidad de ejercer su facultad de control constitucional, interviniendo en la resolución de conflictos que se presentan entre el Poder Ejecutivo (concretamente el Presidente de la República) y el Poder Legislativo (en específico con la Cámara de Diputados) por la presunta invasión de competencias de un poder sobre el otro, en materia de gasto público.

Estos conflictos se le presentan a través de controversias constitucionales, que le demandan su intervención para que aclare a las partes en pugna, cual es el sentido que debe darse al ordenamiento constitucional materia de desacuerdo y delimite la participación de cada uno de ellos dentro del proceso presupuestario federal.

Las *controversias constitucionales* “son juicios que se promueven ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se suscitan conflictos entre poderes –Ejecutivo, Legislativo o Judicial–, o niveles de gobierno –Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal–, por una invasión de esferas de competencia que contravenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁶

Estas controversias constitucionales se presentan cuando el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, creen que su homólogo ha vulnerado su esfera de derechos, al ejercer facultades que no le corresponden y que se encuentran delimitadas por nuestra Carta Magna.

¹⁶ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Sistema Jurídico Mexicano*, 3ªed., SCJN, México, 2004, pp. 22-23.

Tal es el caso, de la controversia constitucional 109/2004 promovida por el Poder Ejecutivo federal en contra la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que demostró la trascendental función de control constitucional detentada por el Poder Judicial, ya que fue su intervención lo que decidió la forma en que sería designado el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, con lo cual delineó la exacta participación que deberían tener cada uno de los órganos involucrados en materia de presupuesto federal.

A través de la citada controversia el Ejecutivo federal hizo valer sus inconformidades, manifestándose en contra de los actos realizados por la Cámara de Diputados, quién a decir del primero abusó del ejercicio de facultades que le confiere nuestra Carta Magna.

En específico, el titular del Poder Ejecutivo federal reclama la invasión de facultades por parte de la Cámara de Diputados, quien en un ejercicio abusivo del derecho afectó su esfera de competencia en materia de gasto público.

El Presidente de la República acudió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación solicitando la declaración de invalidez de los actos realizados por la Cámara de Diputados, el órgano actor dentro de la citada controversia constitucional se manifestó en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, en específico contra los artículos transitorios y anexos de éste que determinan la realización de actos

diferentes a los planteados en el proyecto original del Presupuesto de Egresos presentado por el Presidente de la República.

El titular del órgano ejecutivo federal plantea que si bien es cierto que la Cámara de Diputados recibió un proyecto de Presupuesto de Egresos para su estudio, análisis, discusión y aprobación, y en su caso para su posible modificación; las reformas factibles que le realizó debieron haber sido consultadas con el órgano creador de la iniciativa, es decir, con el Presidente de la República, para que éste a su vez realizara las observaciones que considerara pertinentes, lo cual no fue así, ya que la Cámara de Diputados una vez que recibió el proyecto procedió a estudiarlo y a efectuarle las modificaciones que consideró pertinentes, devolviéndole al Presidente de la República un proyecto aprobado por ella para su promulgación e inmediata publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que una vez publicada y dada a conocer tanto a los gobernados como a las demás entidades estatales, empezara a surtir plenos efectos legales.

Por lo que, en su demanda de controversia constitucional el titular del Poder Ejecutivo federal reclamó la invasión de competencias del Poder Legislativo, en concreto de la Cámara de Diputados, quien presuntamente violó lo dispuesto en los artículos 72, 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su perjuicio.

Esta vulneración que plantea el Presidente de la República, en su opinión, afecta la colaboración que debe existir entre poderes, pues debido a la

importancia y lo trascendental que es el tema del gasto público para el Estado es que, constitucionalmente se prevé la participación conjunta de ambos poderes.

La Cámara de Diputados a decir del titular del Ejecutivo federal le negó su derecho a defender su proyecto de iniciativa, al modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos, en el que le establece una serie de tareas nuevas, con las cuales no se le dio vista a efecto de que éste realizara observaciones que estimara pertinentes, con lo cual se transgredió los principios de división de poderes y la supremacía constitucional, al invadir su esfera de competencia, ya que las observaciones que el Presidente de la República le hizo a las modificaciones del proyecto de Presupuesto de la Federación, no fueron tomadas en cuenta por la Cámara de Diputados, en opinión de éste la cámara baja debió haber tomado en cuenta sus observaciones, tuvo que haberlas estudiado y sometido a la aprobación de todos los diputados.

La Suprema Corte de Justicia admitió a trámite la demanda de controversia constitucional y le corrió traslado a la Cámara de Diputados para que en su calidad de órgano demandado contestara lo que a su derecho correspondiera.

En razón de lo anterior, es que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión manifestó, que no tomó en cuenta las observaciones vertidas por el titular del Poder Ejecutivo federal respecto al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en virtud de que el artículo 72 de nuestra Carta Magna dispone que el Presidente de la República únicamente goza de la

facultad de veto en el caso de proyecto de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión en su conjunto, no así respecto a los decretos expedidos por sólo una de las cámaras como es el caso, del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ya que según se desprendía de la anterior redacción del artículo 74 de nuestra Constitución Política, era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, que la cámara no recibía un presupuesto definitivo, sino que le era sometido a su consideración un proyecto al cual le podía realizar las modificaciones que considerara pertinentes.

Aún cuando el citado artículo no disponía de manera expresa la facultad de la cámara baja de hacerle modificaciones al Proyecto de Presupuesto de Egreso de la Federación que le era presentado, debe decirse que se sobreentendía que recibía un mero proyecto a su consideración, el cual podía llegar a ser objeto de modificaciones e incluso objeciones, para un mejor proceder, como sucedió en el caso que se plantea.

Por lo que la Cámara de Diputados consideró que su actuación se ajustaba al marco constitucional que rige el proceso de creación del citado presupuesto, ya que al ser la aprobación de éste facultad exclusiva de ella, y no del Congreso de la Unión en su conjunto, es que no existe la posibilidad jurídica de que el titular del Poder Ejecutivo Federal le realice observaciones a un proyecto que le

fue presentado, estudiado, modificado y aprobado por los diputados en su mayoría.

Asimismo manifiesta que aun cuando de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación se desprenden las características de impersonalidad, generalidad y abstracción de toda ley, éste no lo es, ya que en su opinión es un acto legislativo que tiene el carácter de norma general, del cual no participa la Cámara de Senadores, y al ser un acto exclusivo de la Cámara de Diputados, el titular del Poder el Ejecutivo federal no tiene facultad alguna para ejercer su facultad de veto.

La única atribución que se reconoce constitucionalmente al Presidente de la República es la de elaborar y presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y una vez aprobado, promulgarlo y publicarlo como cualquier ordenamiento jurídico; por lo que este órgano legislativo consideró que no era jurídicamente posible estudiar las observaciones que el Presidente de la República le realizó al proyecto de presupuesto que ya había sido aprobado por la Cámara de Diputados por mayoría de votos.

En opinión del órgano demandado, es decir de la Cámara de Diputados, la facultad de ejercer el veto, es una medida de oposición de un poder hacia otro, y al aplicarse dentro del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se estaría atentando contra el principio de división de poderes, ya que se vulneraría la acción equilibradora de la Cámara de Diputados, quien

tiene el encargo de contrapesar el poderío detentado por el Poder Ejecutivo federal.

Una vez vertidos los argumentos tanto del órgano demandante como del demandado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación procedió a estudiar el asunto y a dictar el fallo correspondiente.

En la sentencia respectiva el máximo tribunal del Poder Judicial de la Federación determinó que si bien es cierto, que el artículo 74 constitucional, no establece restricción alguna para que el Presidente de la República realice observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco determina un procedimiento específico para su discusión, votación y aprobación, diferente al contemplado en el artículo 72 de nuestra Carta Magna.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia advierte procedente que el titular Poder Ejecutivo haga uso de su facultad de realizar observaciones a todo proyecto de ley o decreto emanado del Congreso de la Unión en conjunto o de alguna de sus cámaras, aún cuando se encuentren ejerciendo facultades exclusivas.

Ya que en su opinión, el ejercicio de facultades exclusivas no le dan lugar a la Cámara de Diputados a restringir el derecho del veto que goza el Presidente de la República, ya que tal hipótesis no se prevé como prohibitiva de la facultad de realizar observaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo manifiesta que la facultad de veto es una prerrogativa del órgano Ejecutivo federal, consistente en la posibilidad de realizarle observaciones y comentarios adicionales al órgano Legislativo a efecto de que vuelva a considerar en el proyecto que se le presentó a aprobación, las observaciones realizadas por el Presidente de la República, por lo que en opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veto debe considerarse como un medio de participación para una colaboración efectiva entre poderes.

Por lo que determina que, cuando el titular del Poder Ejecutivo federal realice observaciones a algún proyecto de ley o decreto ya aprobado por el Congreso o alguna de sus cámaras, éste deberá ser devuelto al Poder Legislativo federal para que dentro del plazo de 10 días lo estudie y someta a votación nuevamente, si este proyecto es confirmado por las dos terceras partes de los legisladores presentes, y tratándose de actos unicamerales el proyecto será devuelto al Ejecutivo federal para su promulgación y publicación, con lo que plantea la posibilidad de que el veto sea superado.

Con base en los anteriores argumentos, nuestro máximo tribunal reconoce la facultad de veto del Presidente de la República, en específico determina que éste cuenta con facultades para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, acción que pudiera llegar a ser superada por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso de la Unión, presentes en la sesión el día de la votación.

Y al tenor de los razonamientos narrados anteriormente es que declara la nulidad del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados por medio del cual se desecharon las observaciones vertidas por el Presidente de la República, ya que considera que constituye una violación a las formalidades esenciales del proceso legislativo.

Con la resolución que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó en la controversia constitucional 109/2004, hizo nula la participación de la Cámara de Diputados, y le reconoció plenas facultades al titular del Poder Ejecutivo Federal, quien no encontró contrapeso alguno a su poderío presupuestal.

A través de la interpretación que hace el máximo tribunal del Poder Judicial de la Federación de las normas que rigen el proceso presupuestario federal, es que éste declara la idoneidad de que el Presidente de la República pueda ejercer su derecho de veto al Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, que éste ahora puede realizarle las “observaciones” que considere pertinentes a un proyecto ya aprobado por el órgano constitucionalmente facultado para ello.

Con el sólo ejercicio de su facultad de veto, el titular del Poder Ejecutivo federal cuestiona y vulnera la participación de la Cámara de Diputados, quien lejos de entorpecer las acciones que éste intente instaurar, pretende limitar sus facultades presupuestarias del Presidente de la República y salvaguardar el bien común de sus representados, es decir, de los gobernados sujetos objeto de las disposiciones presupuestales, quienes serán los que deban soportar la

carga económica de las contribuciones aprobadas, y los que resulten beneficiarios con los programas de desarrollo social que aplique el Poder Ejecutivo de la Federación.

Con la resolución que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó fuera todo intento de control que pudiera haber realizado la Cámara de Diputados, sobre el Presidente de la República, basándose en la errónea idea de que éste debe conocer de las posibles modificaciones que se realizaren a un proyecto elaborado por él.

Nuestro máximo tribunal judicial no previó que con su determinación le concedía en extremo poder al titular del Poder Ejecutivo federal quien ahora con el precedente que asentó la controversia constitucional 109/2004 puede solicitar a la Cámara de Diputados reconsidere las modificaciones que le haya realizado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, que se le conceden mayores atribuciones que le permiten implementar las políticas económicas que desee sin tener que justificar la conveniencia, idoneidad y oportunidad de éstas, pues con las facultades amplias que se le ha concedido con esta controversia, se entorpece toda acción de control que pretenda realizar el Poder Legislativo federal, en específico la Cámara de Diputados, al momento de estudiar, discutir, modificar y aprobar las iniciativas presupuestales que el órgano Ejecutivo Federal le presente.

El Alto Tribunal del Poder Judicial de la Federación no alcanzó a vislumbrar el fondo del asunto, ya que el desacuerdo que se le sometió a consideración no

era un mero problema de interpretación de la norma constitucional, sino un conflicto entre poderes, una verdadera contienda entre estos, que requería su intervención con el único objetivo de dilucidar la exacta participación que cada órgano de poder debía tener dentro del proceso presupuestario.

En su resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación omitió estudiar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, de la cual se pudiera desprender las características particulares de este importante ordenamiento jurídico, así como la exacta participación de cada uno de sus creadores, con lo que se dejaría ver que la finalidad de que participen estos dos órganos de poder en la creación de este ordenamiento legal es el de establecer un control a la facultad presupuestaria que ostenta el Presidente de la República.

De la interpretación que se hizo a las disposiciones constitucionales que regulan el proceso de creación de los instrumentos jurídicos con los que se ejercita el gasto público, debió haberse observado que lo que el constituyente estableció en tales artículos es un control al poder presupuestario del titular del Poder Ejecutivo federal.

Control presupuestario que le genera el derecho y la obligación al Poder Legislativo de estudiar, analizar, modificar y en su caso aprobar las políticas económicas expuestas por nuestro gobernante, es decir, que cuenta con plenas facultades para cuestionar toda acción que éste pretenda ejecutar. Ya que toda aquella política económica que llegase a instaurar se entiende en

perjuicio directo de los gobernados, quienes son al mismo tiempo el soporte financiero de las políticas fiscales y los beneficiarios directos de los programas de desarrollo ideados por el órgano ejecutivo federal.

En razón de lo anterior, se considera indispensable fortalecer al Poder Judicial de la Federación con la investidura de un verdadero órgano de poder, que equilibre el poderío ejercido por sus homólogos, para lo cual debe encontrarse libre de cualquier intervención que pudiera llegar a vulnerar su independencia e imparcialidad.

Al respecto “en las comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación se encuentran iniciativas para modificar la organización y la actuación del Poder Judicial para hacer de ese órgano un ente autónomo e independiente del resto de los poderes. Entre las iniciativas de reforma en espera de ser dictaminadas está la de la diputada perredista Rocío Sánchez Pérez, que pretende el fortalecimiento de los organismos de la administración de justicia mediante la autonomía presupuestaria, lograr la unicidad jurisdiccional incorporando los tribunales agrarios, laborales y de lo contencioso administrativo del ámbito federal al Poder Judicial de la Federación, y garantizar la independencia de los poderes judiciales de los estados del país”.¹⁷

En razón de que es necesario dotarlo de plena autonomía, para que cuando tenga que intervenir como juez de causa ante sus iguales, lo haga sin atender a las presiones que genera el presidencialismo mexicano o las huestes

¹⁷ Garduño, Roberto y Méndez, Enrique, “Diputados y senadores buscan impedir acciones legislativas de la Corte”, *La Jornada*, México, D.F., 27 de enero de 2005, p. 10.

partidistas del Congreso de la Unión. Ya que el Poder Judicial de la Federación debe atender a su deber de justicia, dándole a cada quien lo suyo.

4.2. El control del gasto público ante el principio de división de poderes.

Dentro de nuestro sistema jurídico se ha dilucidado la necesaria conjunción y participación de los distintos órganos detentadores de poder, quienes de manera conjunta hacen posible el buen funcionamiento del Estado de derecho, más no debe ser óbice entre las relaciones de estos órganos de poder el que se establezcan mecanismos de control al poderío detentado por cada uno de ellos.

En atención a lo establecido por el principio de división de poderes es que estos mecanismos deben permitir una interacción coordinada e independiente de cada uno de ellos en específico dentro de la vida presupuestaria del Estado.

Sin embargo, se ha observado que existe un predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros órganos de poder, situación que se debe a la ausencia de normatividad jurídica adecuada que le permita a los otros órganos detentadores de poder controlar las facultades y limitar las excesivas funciones que en materia de gasto público ejecuta el Presidente de la República.

Ya que “el marco institucional que regula el proceso presupuestario en México fue ignorado durante muchas décadas tanto por los científicos sociales como por los propios actores políticos. Este abandono, se debe al contexto

caracterizado, tanto por el monopolio del Congreso por parte del partido del Presidente como por una disciplina absoluta y lealtad a la línea dictada por el ejecutivo. Sin embargo, los enormes cambios en la composición del Congreso que concluyeron con la aparición del primero gobierno sin mayoría en 1997 pusieron de manifiesto las deficiencias del marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la urgente necesidad de reformarlo”.¹⁸

En razón de lo anterior es preciso reorganizar el concepto que se tiene del *presupuesto*, integrarlo con sus ingresos y con sus egresos; y dotarlo de plena eficacia reconociendo su naturaleza jurídica de ley.

Ya que es necesario superar la visión partidista que divide al presupuesto en ingresos y egresos; y que le otorga una jerarquía jurídica distinta a dos ordenamientos jurídicos que cumplen con el mismo objetivo, y en razón de la cual se califica al documento que contiene los ingresos como *ley*, no así al documento que señala los egresos, que nace a la vida jurídica como un *decreto*, es decir, no como una ley.

Con la unificación del presupuesto, se pretende por una parte romper con la Teoría Dualista de la ley tan socorrida por nuestros doctrinarios, eliminar la naturaleza ambivalente del presupuesto, la cual le otorga naturaleza jurídica distinta a dos ordenamientos que se encuentran estrechamente relacionados y

¹⁸ Casar Pérez, María Amparo, “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio del caso”, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, México, 2005, p. 1.

dependientes el uno del otro, y los cuales fueron hechos para cumplir el mismo fin, realizar el gasto público de la Federación.

En este orden de ideas, con la unificación del presupuesto en un nuevo ordenamiento que podríamos llamar "*Ley de Presupuesto Federal*", se consolidaría su naturaleza jurídica de ley. Con lo cual se facilitaría y agilizaría su estudio por quienes se encuentran obligados a su análisis, discusión y aprobación: los legisladores, quienes deberán marcar su participación.

Siendo precisamente en esta precaria participación del Poder Legislativo federal en dónde se encuentra el otro factor que determina el predominio de las decisiones presupuestales del titular del Poder Ejecutivo de la Federación. Por lo que resulta necesario replantear el funcionamiento de la práctica legislativa hasta ahora instaurada por nuestros representantes ante el gobierno federal.

Por lo tanto, dentro del proceso legislativo de aprobación de la ley presupuestal debe intervenir el Poder Legislativo en su conjunto, es decir, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, ambas integradas por representantes de los gobernados, que son elegidos de manera directa dentro de un proceso de elección popular, los cuales se encuentran obligados a velar por el interés de sus representados.

Dicha participación como órgano colegiado fortalecería su postura de Poder Legislativo, lo que le permitiría hacer frente al poderío ejecutado por el titular del Poder Ejecutivo federal.

Con base en las manifestaciones vertidas con anterioridad el documento que llegará a presentar el Presidente de la República, con todas sus proyecciones económicas, debieran ser sometido a estudio, análisis y posibles modificaciones y aprobación de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Es decir, que debería seguirse estrictamente el proceso de creación de la ley, pudiendo cualquiera de las dos cámaras realizarle en su caso las alteraciones que considere pertinentes, las cuales deberían ser aprobadas por ambos órganos legislativos y una vez establecido el consenso, se devolverían al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y respectiva publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Para lo cual, resulta oportuno mencionar que todo presupuesto debe ser entendido y aprobado en razón de sus planes y programas a ejecutar, los cuales delinearán el marco financiero que requerirá el Estado para cumplir con éstos, es decir, que antes de aceptarse y establecerse los medios a través de los cuales se hará de recursos el Estado, es necesario conocer con anticipación hacia donde van dirigidos, pues gastamos en razón de lo que pretendemos adquirir.

En este orden de ideas es que se propone se conozca con anticipación la parte del presupuesto que corresponda a los egresos, es decir, las proyecciones de gastos, las cuales deben ser estudiadas primero para estar en condiciones de

saber cuales son los requerimientos necesarios con los que se debe cumplir y en razón de ello establecer las contribuciones.

Ya que según lo dispuesto por nuestro máximo ordenamiento jurídico, es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público de una manera proporcional y equitativa, es decir, que debemos participar del gasto en la medida que nos sea requerido por el Estado, quien adaptará sus pedimentos a lo estrictamente aprobado por el Poder Legislativo federal.

Teniendo el Congreso de la Unión, la obligación de conocer los rubros a los cuales destinará las contribuciones que le impondrá a los gobernados, ya que la recaudación que llevará a cabo debe ir en relación directa a cubrir las necesidades indispensables de los gobernados, en un esfuerzo por redistribuir la riqueza y de cubrir aquellas necesidades que aquellos por sí solos no alcanzan a cubrir o que le resultan en extremo onerosas.

En razón de lo anterior, las contribuciones que someta a aprobación el titular del Poder Ejecutivo Federal deberán ser proporcionalmente directos a los gastos proyectados dentro del ejercicio fiscal presupuestado.

En este orden de ideas, el legislativo debe conocer y aprobar primero las previsiones de gastos que se pretendan ejercer dentro de un año fiscal determinado y con base en este, tomará las estimaciones necesarias para establecer las contribuciones para cubrir el gasto público.

Aún cuando se prevé que al dársele el carácter de ley al documento que establezca las previsiones de gasto público para un ejercicio fiscal determinado, se estaría abriendo la posibilidad a que el Presidente de la República ejerciera el veto, consideramos que éste encontraría diversas dificultades, como el no poder ejercer el gasto público en tiempo, lo que le impediría cumplir cabalmente con los programas anuales planteados.

Asimismo, con la imposición del veto y la no aprobación en tiempo del presupuesto, paralizaría toda la estructura orgánica del Estado, pues se encontraría impedido de pagar sueldos y realizar diversas erogaciones necesarias para el funcionamiento de éste.

Por lo que, al ejercer su facultad de veto a un proyecto ya estudiado y aprobado por el órgano legislativo, el titular del Poder Ejecutivo federal entorpece el derecho de éste de realizarle las modificaciones que considerara pertinentes a un proyecto presentado por él, es decir, que estaría mermando el derecho y la obligación que tiene el Congreso de la Unión de estudiar, analizar y antes de aprobar, modificar un proyecto que se le presenta en su calidad de órgano representante de los gobernados.

Ya que el Poder Legislativo aprueba o modifica toda iniciativa de ley en razón de la idoneidad que ésta representen para los gobernados. Y al desmerecer su intervención se estaría imponiendo a los gobernados un simple acto de voluntad del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, como lo mencionamos anteriormente, el ejercicio de la facultad de veto trae aparejado diversas dificultades que el titular del Poder Ejecutivo debe prever como lo es el tiempo, ya que si bien es cierto que el término para aprobar el llamado paquete presupuestal es corto, el mayor número de días pasa discutiéndose en el Congreso de la Unión, y cuando le es devuelto sólo resta el tiempo necesario para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En este orden de ideas, el problema con el que se encontraría el Presidente de la República al vetar el proyecto aprobado de Presupuesto de Egresos de la Federación es que llegue el inicio del año fiscal y aun no tenga aprobado el presupuesto, ya que se encontraría imposibilitado para realizar erogación alguna e impedido para cobrar cualquier contribución, pues al no estar vigente el catálogo de contribuciones previstas para ese año, se vería imposibilitado a ejercer cualquier crédito fiscal contemplado por la Ley de Ingresos de la Federación.

Sin embargo, aún cuando hiciera uso de su facultad de veto, éste se encontraría con otro obstáculo, la superación que del veto podría realizar el Congreso de la Unión, ya que según lo dispuesto en el artículo 72 de nuestro máximo ordenamiento jurídico el Poder Legislativo federal podría superarlo con el voto de 2/3 de los integrantes de las cámaras, con lo que obligaría al titular del Poder Ejecutivo federal a la promulgación e inmediata publicación y ejecución del proyecto de Presupuesto de gasto público aprobado por el Congreso de la Unión.

No obstante, hasta ahora el Ejecutivo Federal ha optado por diversos caminos que le han permitido limitar las facultades ejercidas por la Cámara de Diputados, acudiendo al Poder Judicial, encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante quien promueve controversias constitucionales que han vulnerado la actuación del poder de la bolsa ejercido por quien se encuentra investido de la facultad constitucional de revisar, modificar y en su caso aprobar las políticas presupuestarias: la Cámara de Diputados, órgano representante de los gobernados ante el Estado.

La intervención del Poder Judicial en tan trascendental tema ha resultado precaria y temerosa, al negarse a estudiar la substancia del asunto y resolviendo sobre cuestiones de forma y no de fondo; con el único objetivo de no restringir el poderío profesado por el Poder Ejecutivo federal, con lo cual lejos de ejercitar su destreza como tercer poder equilibrador, ecuánime y poseedor de la verdad jurídica, vulnera el pretendido poder de la bolsa ejercido por la Cámara de Diputados.

Por lo anterior, se hace indispensable reforzar la intervención del Poder Legislativo en tan importante tema como lo es el presupuestal, para lo cual es necesario involucrar a la Cámara de Senadores en el proceso de análisis, discusión y aprobación de los egresos de la Federación, del cual conocería igual que los ingresos, como cámara revisora, una vez que haya sido presentada a la Cámara de Diputados la "*Ley de Presupuesto Federal*" que contenga tanto las proyecciones de egresos como de ingresos.

Con su debida intervención en la aprobación de la política presupuestal sugerida por el titular del Poder Ejecutivo federal y plasmada en la ley presupuestal anual, el Poder Legislativo seguiría un proceso legislativo normal que le permitiría consolidar su poderío como ente creador del ordenamiento jurídico.

Con lo cual se daría una completa participación del Poder Legislativo en la vida presupuestaria del Estado, equilibrando y validando las decisiones del titular del Poder Ejecutivo, por lo tanto ambos poderes se encontrarían en la necesidad de colaborar uno con el otro, con la finalidad no de obstaculizar y entorpecer el trabajo, sino de estrechar las relaciones de cooperación entre ambos, con lo que obtendría una ley presupuestal concertada.

Esta colaboración de poderes que se propone debe ser entendida en el sentido de obtener una participación democrática dentro de un Estado de derecho, no como una invasión de competencias entre los órganos involucrados, que busca obtener un beneficio óptimo para los gobernados.

Para lo cual, es necesario que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial ejerciten efectivamente los mecanismos de control que constitucionalmente les han sido otorgados, equilibrando el poder, frenando y contrapesando toda acción impositiva no concertada que perjudique al desarrollo del Estado.

Siendo el principio de división de poderes la base fundamental sobre la cual se consolida todo Estado de derecho, el cual se construye día a día con las decisiones vertidas por nuestros gobernantes y representantes quienes tienen el deber de equilibrar el poder ejercido por sus tenedores.

4.3. Propuesta.

La labor de los legisladores y juzgadores debió haberse desarrollado acorde con el desarrollo y demandas de la sociedad, sin embargo debido al presidencialismo y a la integración de una mayoría unipartidista dentro del Congreso de la Unión, es que el ni proceso presupuestario ni su normatividad evolucionó, razón por la cual, las dificultades que se han presentado dentro de las nuevas circunstancias del país no se encuentran previstas por la ley, es decir, que se carece de normatividad jurídica que regule los conflictos que se han presentado entre los dos órganos detentadores de facultades presupuestarias.

Por lo tanto, ahora dentro de las nuevas circunstancias de pluralismo político en las que se encuentra el Estado mexicano, se hace necesario adaptar el ordenamiento jurídico a las demandas de control del poder, para lo cual se propone por una parte unificar el presupuesto federal en un solo documento, el cual estaría integrado tanto por los ingresos como por los egresos, es decir, crear una "*Ley Federal de Presupuesto*", en la cual se reconozca la naturaleza jurídica de ley tanto de las proyecciones de egresos como del catálogo de contribuciones.

Con base en lo anterior, el Poder Ejecutivo federal se ve en la necesidad de presentar una iniciativa de ley de presupuesto federal de la cual deba conocer el Congreso de la Unión en su conjunto, ya que al tratarse de un documento jurídico que además de tener la categoría de ley, trata temas de trascendencia nacional, es que se hace necesario que intervengan ambos órganos poseedores de facultades legislativas, quienes al conocer de los proyectos y programas de desarrollo a instaurar por el titular del Poder Ejecutivo federal, estará en mejores posibilidades de conocer de las necesidades del Estado y en esta medida contará con mayores elementos que le permitan reconocer la idoneidad de las contribuciones a determinar.

Por otra parte, como se ha planteado anteriormente, es necesario consolidar el poderío ejercido por el Poder Judicial de la Federación, quien debe actuar como ente equilibrador entre los otros dos órganos creadores de la política presupuestal, pues como se ha visto la tendencia actual es que los otros dos poderes acudan ante él a dirimir sus controversias, con el objeto de encontrar la verdad jurídica que ponga fin al litigio, verdad jurídica que debe encontrarse libre de cualquier presión o intervención de cualquier órgano de poder, para lo cual se hace necesario dotar de plena autonomía al éste importante órgano poseedor de la facultad jurisdiccional.

Con el objeto de poder llevar a la práctica un efectivo control de poder, es que se propone reformar el artículo 73, fracción IV, para quedar:

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

IV. Para aprobar la *Ley de Presupuesto de la Federación*, en la cual determinará las contribuciones necesarias a cubrirlo con base en las previsiones de egresos que se planten a través de los planes y programas de desarrollo propuestos para ese determinado año.

Asimismo se plantea se reforme el artículo 74, fracción VII, en los siguientes términos:

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

(...)

VII. Examinar, discutir, modificar y aprobar anualmente, como cámara de origen la iniciativa de *Ley de Presupuesto Federal* que le presente el Ejecutivo Federal.

Con las citadas reformas se pretende unificar al Presupuesto de la Federación en un solo documento, el cual deberá gozar de la naturaleza jurídica de ley, y ser aprobado por ambos órganos del Poder Legislativo, quienes además de contar con elementos objetivos que les permitieran determinar con justicia las contribuciones a imponer, equilibrarían el poderío profesado por el titular del Poder Ejecutivo federal.

Con lo anterior se pretende instaurar un adecuado control del gasto público, que será ejercido entre homólogos, es decir, entre los órganos poseedores de

facultades presupuestales, evitando así el abuso de poder por parte de quienes lo ejercen.

CONCLUSIONES

- El Estado para cumplir con sus objetivos se allega de recursos, a través de los ingresos públicos que recauda de los gobernados, los cuales a su vez les son devueltos en forma de servicios que éste les brinda, por lo que, es el principal sujeto de la actividad financiera.
- La rectoría económica es la figura por medio de la cual se maneja el sistema económico, ella establece los lineamientos a seguir, que se desarrollarán mediante la planeación, orientando y coordinando el sistema económico, conciliando intereses de los distintos sectores de la economía, pues se pretende un desarrollo integral.
- La planeación es el instrumento estatal, base orientadora, que establece los objetivos y las acciones; en atención a los recursos disponibles, se trazan estrategias y planes de acción a futuro, los cuales se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo, que tiene un sexenio de vigencia, pues es el proyecto de trabajo del Ejecutivo en turno.
- La planeación contempla la programación y al presupuesto como actividades tendientes a la selección de fines y computo de los gastos, convirtiéndose éste último en un importante instrumento de coordinación y de control de la actividad financiera del Estado, ya que los gastos se realizan en razón de cubrir objetivos planteados, evitando así el desvío de recursos.
- El Presupuesto de Egresos de la Federación, tiene un contenido jurídico, de carácter general, impersonal y abstracto, por lo que su naturaleza jurídica corresponde a la de una ley, además proviene de un procedimiento

legislativo, que emana de un órgano constitucionalmente facultado para crear leyes y establecer normas jurídicas, las cuales establecen derechos y obligaciones tanto al gobierno como al gobernado.

- En la Ley de Ingresos se encuentran todos los medios de los cuales el Estado se valdrá para obtener recursos, que le permitan llevar a cabo su política económica, no sólo menciona conceptos, sino también cantidades que estima percibir por dichos rubros. Dicha proyección monetaria se refleja en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que gasta en razón de lo que se recauda, lo que significa que el cumplimiento de planes y proyectos gubernamentales dependerán de lo que efectivamente ingrese al erario público.
- Pese a encontrarse en documentos legales distintos se reconoce la dependencia entre ingreso y gasto, por ser uno la causa del otro, ya que nuestro máximo ordenamiento dispone que toda contribución tiene como objetivo cubrir el gasto público, estableciendo la obligación del Congreso de la Unión de imponer solamente las contribuciones necesarias a cubrirlo.
- La Cuenta Pública es el informe público de gestión que detalla los ingresos y los egresos, que los Poderes de la Unión y demás entes públicos federales, generaron dentro del ejercicio fiscal, el cual es consolidado por el Ejecutivo Federal, responsable directo de su elaboración, quien mediante argumentos razonables, justifica su actuación a través del cumplimiento de programas contemplados en presupuesto, ante la Cámara de Diputados, órgano constitucionalmente facultado para controlar el gasto público, a través de la revisión del cumplimiento de normas contables, administrativas

y legales, atendiendo a principios de eficiencia, eficacia y economía, esto es que se haya gastado mejor, alcanzando el fin óptimo de cada programa.

- El poder ejercido por la autoridad, debe ser limitado mediante el establecimiento de controles que garanticen el correcto funcionamiento del Estado y así evitar el abuso de poder por parte de la autoridad en contra de los gobernados, siendo la Constitución el instrumento normativo idóneo para establecer límites al poder y organizar su relación con los gobernados, estableciendo derechos y obligaciones para ambos.
- Aunque los tres poderes se encuentran separados entre sí y gozan de plena autonomía, en nuestro sistema legal se establece la colaboración y coordinación entre ellos, lo que permite al sistema de pesos y contrapesos funcionar, pues se necesita de la intervención de un poder frente a otro para convalidar sus acciones o para contenerlas.
- Son en los instrumentos de política financiera, es decir, en la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública, en donde históricamente se han plasmado las luchas entre los órganos de poder por conseguir el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero respecto de la imposición de tributos y cargas, y posteriormente, respecto a la administración de los ingresos y distribución de los gastos públicos.
- Constitucionalmente se reconoce la participación del Ejecutivo Federal en la dirección de la política económica como rector de ésta, por lo que se le reserva el derecho a elaborar el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos, por ser la cabeza del sistema de planeación y programación de la economía nacional.

- En materia presupuestaria, las facultades que se le conceden al Poder Legislativo derivan en lo que doctrinariamente conocemos como el poder de la bolsa, es decir, la facultad de limitar las acciones monetarias de gastos e ingresos del Ejecutivo federal, a través de la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Ley de Ingresos y al final del ejercicio fiscal la revisión de la Cuenta Pública.
- La participación del Poder Judicial de la Federación en la elaboración de la política financiera anual se limita al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, al que únicamente le añade los rubros que le corresponden para cumplir con su función de impartir justicia.
- Al Poder Judicial doctrinalmente siempre se le ha reconocido además de la función jurisdiccional, la potestad de equilibrar el poder entre el Ejecutivo y el Legislativo; y siendo estos dos entes los principales participantes en la elaboración de la política presupuestal, en caso de conflicto entre estos, quién decide es el Poder Judicial haciendo uso de las facultades que como tercer poder lo dotó nuestro máximo ordenamiento jurídico.
- En términos presupuestales entenderemos por control la acción de intervenir en las políticas públicas de gasto en dónde el Poder Legislativo federal en su conjunto debe participar, involucrándose desde el proceso de creación presupuestal hasta el acto de revisión de cuentas del Poder Ejecutivo federal.
- Por lo que, se propone unificar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación, en un solo ordenamiento legal, para lo cual el titular del Poder Ejecutivo federal debiera elaborar un presupuesto que contenga las previsiones de gastos e ingresos, las cuales estarían

plasmadas en un documento único que se presentaría al Poder Legislativo como iniciativa de *“Ley Federal de Presupuesto”*, y del cual este último deba conocer como ente equilibrador y detentador de control presupuestal, quien tendrá la última palabra en la ejecución de las políticas planteadas.

- El poder de bolsa ejercido por el Congreso de la Unión en materia presupuestaria se encuentra menguado por su participación dividida, ya que únicamente conoce en conjunto de la Ley de Ingresos no así del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se encuentra constitucionalmente reservado a los Diputados.
- Por lo tanto, se pretende consolidar al Poder Legislativo federal, estableciendo la necesaria participación de las dos cámaras que integran el Congreso, con lo que se fortalecería el control que éste debe establecer sobre el poderío ejercido por el titular del Poder Ejecutivo federal, dentro de las tareas presupuestarias.
- Con la participación de la Cámara de Senadores se estaría consolidando el poder de la bolsa otorgado al Poder Legislativo federal, quien tiene el deber de limitar y contrapesar las propuestas de gasto público planteadas por el gobernante en turno; que afectan de manera directa a los gobernados y merma el desarrollo constante del Estado mexicano.
- Por lo que se considera indispensable fortalecer al Poder Judicial de la Federación con la investidura de un verdadero órgano de poder, que equilibre el poderío detentado por sus homólogos, para lo cual debe encontrarse libre de cualquier intervención que pudiera llegar a vulnerar su independencia e imparcialidad.

- Por lo que es necesario que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial ejerciten efectivamente los mecanismos de control que constitucionalmente les han sido otorgados, equilibrando el poder, frenando y contrapesando toda acción impositiva no concertada que perjudique el desarrollo del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel Ángel, *Derecho Administrativo Especial*, Tomo II, 4ªed., Porrúa, México, 1999.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel Ángel, *Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso*, 16ª ed., Porrúa, México, 2002.
3. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, vol. 1, 4ª ed., Porrúa, México, 2001.
4. ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, M., “La relación entre los poderes Legislativo y ejecutivo en el constitucionalismo mexicano”, en Mora Donatto, Cecilia (coord), *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, serie Doctrina Jurídica, No. 101, UNAM, IJ, México, 2002.
5. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, Harla, México, 1998.
6. ARTEAGA NAVA, Elisur, “Facultades de los poderes en materia hacendaria”, en *Control de las Finanzas Públicas*, Centro de Estudios para la reforma del Estado, México, 1996.
7. AYALA ESPINO, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Esfinge, México, 2001.
8. BURGOA ORIHUELA., Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 31ªed., Porrúa, México, 1999.
9. CASAR PÉREZ, María Amparo, “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio del caso”, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, México, 2005.

10. CARRASCO IRRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal I*, Iure Editores, México, 2001.
11. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, UNAM, México, 2003.
12. CORTINA, Alfonso, *Curso de Política de Finanzas Públicas de México*, Porrúa, México, 1997.
13. FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 5° ed., Porrúa, México, 2000.
14. FIX FIERRO, Héctor, "Poder Judicial", en *Transiciones y Diseños Institucionales*, González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (ed), UNAM, 2000, México,
15. FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2° ed., UNAM, Porrúa, México, 2001.
16. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39° ed., Porrúa, México, 1999.
17. GARZA, Sergio Francisco, de la, *Derecho Financiero Mexicano*, 25° ed., Porrúa, México, 2003.
18. GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*, Desalma, Argentina, 1969.
19. JELLINEK, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, 2° ed., UNAM, IIJ, México, 2003.
20. MABARAK CERECEDO, Doricela, *Derecho Financiero Público*, Mc Graw Hill, México, 1995.
21. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo, segundo curso*, México, Harla, 1991.

22. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo, tercer y cuarto curso*, 3° ed., Oxford University Press, México, 2000.
23. ORRANTÍA ARELLANO, Fernando, *Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*, 2° ed., Porrúa, México, 2001.
24. OSORNIO, Francisco Javier, *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*, UNAM, IJ, México, 1992.
25. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, 2°ed., SCJN, México, 2004.
26. RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3° ed., UNAM, IJ, México, 2004.
27. RABEL GARCÍA, Enrique, *Temas Constitucionales*, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado de Querétaro, México, 1997.
28. REMOLINA ROQUELÍ, Felipe, *El Presupuesto de Egresos*, Instituto de Estudios Legislativos, México, 1999.
29. RICARDEZ ZAMACONA, Roberto, *La Ley de Ingresos*, Instituto de Estudios Legislativos, México, 1999.
30. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, segundo curso*, 21° ed., Porrúa, México, 2001.
31. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, segundo curso*, 21° ed., Porrúa, México, 2001.
32. SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, UNAM, México, 2004.
33. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 31° ed., Porrúa, México, 1997.

34. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24° ed., Porrúa, México, 2005.
35. UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, Porrúa, México, 2000.

HEMEROGRAFÍA

1. GARDUÑO, Roberto y MÉNDEZ, Enrique, “Diputados y senadores, buscan impedir acciones legislativas de la Corte”, *La Jornada*, México, D.F., 27 de enero de 2005.
2. HERNÁNDEZ, María del Pilar, “La división de poderes en la Constitución de 1917”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, año XXI, No. 92, mayo – agosto de 1998, UNAM, IIJ, México.
3. MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del Presupuesto”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 82, UNAM, IIJ, enero – abril de 1995, México.
4. MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 2, UNAM, IIJ, enero – junio de 2000, México.
5. MORA DONATTO, Cecilia, “Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano”, Colección Derecho Constitucional, Documento No. 6, julio de 2000, UNAM, IIJ, México.
6. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación, “El sistema jurídico mexicano”, 3° ed., SCJN, México, 2004.

7. SENADO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta Parlamentaria*, año 2005, No. 92, 2° año de ejercicio, segundo periodo ordinario.
8. SOUR, Laura y otros, “¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?”, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, México, 2005.
9. VILLANUEVA GÓMEZ, Juan Manuel, “La división de poderes: teoría y realidad”, *Revista Jalisciense*, año 7, No. 1, enero – abril de 1997, Universidad de Guadalajara, México.

DICCIONARIOS

1. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2° ed., tomo D-H, Porrúa, México, 1987.
2. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 21° ed., tomo II, Espasa Calpe, Madrid, 1992.
3. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario Esencial de la Real Academia Española*, 2° ed., Espasa, Madrid, 2001.

LEGISLACIÓN

1. México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF., 5 de febrero de 1917.
2. México, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, DOF., 20 de diciembre de 2000.
3. México, Ley de Planeación, DOF., 5 de enero de 1983.

4. México, Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, DOF., 31 de diciembre de 1976.
5. México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF., 29 de diciembre de 1976.
6. México, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007, DOF., 30 de mayo de 2001.
7. DECRETO que reforma y adiciona los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F., 6 de diciembre de 1977, México.
8. DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, D.O.F., 31 de diciembre de 1994, México.
9. DECRETO mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F., 30 de julio de 2004, México.
10. DECRETO mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F., 30 de julio de 2004, México.