



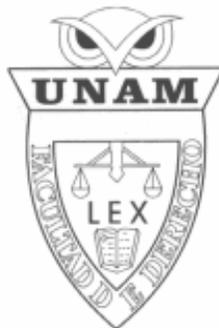
*UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO*

**“FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO”**

“ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN
Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE
DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN”

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
CYNTHIA SÁNCHEZ DE LA VEGA.

ASESOR: **LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ**





Universidad Nacional
Autónoma de México

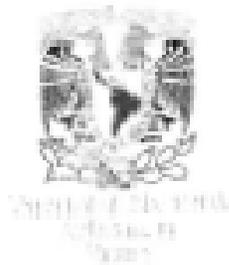


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

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.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., a 10 de Septiembre de 2008.

DR. ISIDRO AVILA MARTINEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **SANCHEZ DE LA VEGA CYNTHIA**, con número de cuenta 098037627 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACION Y REVISION DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION", realizada con la asesoría del profesor Lic. Felipe Rosas Martínez.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La Universidad deberá iniciar el trámite para su inscripción dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a partir de que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo profesional continúe en actualidad y siempre que la oportuna notificación del trámite para la calificación del examen haya sido impedida por circunstancias graves, todo lo cual certificará la Secretaría General de la Facultad."

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
ENCARGADO DEL SEMINARIO


DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ,
ENCARGADO DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permite informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN", elaborada por la alumna SÁNCHEZ DE LA VEGA CYNTHIA.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, la sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que la sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
C.U. Universitaria, D.F., agosto 8 de 2008.


LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ,
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

Firma

DEDICATORIAS

Primordialmente, le doy gracias a Dios por otorgarme la vida y ponerme como guías a los mejores padres, así mismo por darme día a día la fortaleza y salud con la cual he podido conquistar mis sueños y vencer los obstáculos que se me han presentado.

A mis padres, en primer lugar a Graciela de la Vega Estrada, quien más allá de ser una excelente madre ha sido mi hermana, confidente, cómplice y mi mejor amiga, gracias a su apoyo logre realizar esta presente investigación, toda vez que estuvo en los momentos más difíciles siempre confiando y creyendo en mí gracias por ser mi mayor impulso.

A José Luis Sánchez Mendoza, quien por su esfuerzo y trabajo logre llegar a ser una profesionista, a demás de que me ha acompañado, se ha desvelado y preocupado por mi educación, recordándome que ningún problema es un obstáculo para superarse.

A mis abuelos maternos, Netzahualcoyotl De la Vega García, que en paz descansa, quien siempre será mi inspiración y a quien le debo tanto, principalmente que mi padre pueda estar acompañándome en este momento.

A mi abuela Rosario Estrada Pedraza, por su cariño y porque de igual forma le debo muchísimo y me impulso a seguir estudiando a cada momento.

A mis abuelos paternos, Enrique Sánchez Mendoza, que en paz descansa, por su cariño, por que siempre creyó y confió en que un día llegaría a obtener mi Licenciatura.

A mi abuela, Juana Mendoza Tapia, quien ha apoyado a mi familia en los momento más difíciles y que por ella hoy en día estoy de pie.

A mi tía, Graciela Sánchez Mendoza quien de igual forma ha estado al pendiente de mí y con su apoyo he podido seguir adelante.

A mis hermanos, Nayeli Sánchez de la Vega y Netzahualcoyotl Sánchez de la Vega, quienes han sido los mejores hermanos que puedo tener y que gracias a ellos día a día aprendo a ser una mejor persona.

A Horacio Cruz Tovar, el gran amor de mi vida, mi mejor amigo, mi apoyo y mi maestro, por confiar y creer en mí, sin ti nunca hubiera logrado alcanzar este sueño y tu sabes que así es, gracias por estar día a día a mi lado, por nunca soltar mi mano cuando la necesite y lograr que sea muy feliz. Así como también por enseñarme que simplemente basta un 0.001% de posibilidades para luchar por lo que uno quiere y créeme que nunca lo olvidare.

A mis mejores amigos, que hicieron que mi vida universitaria fuera menos pesada y la llenaron de alegría creando una gran aventura y enormes momentos valiosos de recordar, principalmente a mis hermanas adoptivas Elizabeth De la Cruz Meléndez, Yisel Torres Ramos, Maricarmen Sánchez Moreno, quienes estuvieron en mis peores y mejores momentos, no olvidando por supuesto a Griselda Salvador, Brenda Fierro, Marcela Castillo, Omar González , Omar Marure, Cesar Marín, Pedro Lozano, Susana Heredia, Anita Lagunas, Lorena Avalos, Iskra y Araceli un valioso grupo de amigos.

A mis profesores, quienes me formaron e hicieron que me encantara esta carrera a través de sus conocimientos, inculcándome grandes valores para dejar muy en alto el nombre de mi Alma Mater, principalmente al Licenciado Felipe Rosas Martínez, una gran persona y amigo, quien me tuvo la paciencia, dedicación y creyó en mi para realizar el presente trabajo.

Y por supuesto, gracias a mi hermosa Universidad Nacional Autónoma de México, por ser tan noble y dejarme transitar en sus instalaciones, brindándome la mejor educación que tiene nuestro país y dejarme pertenecer a la mejor comunidad universitaria y allegarme de numerosas herramientas para llegar a ser la persona que hoy en día soy.

ÍNDICE

-INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

I. I.- CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.....	1
I. II.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814.....	9
I. III.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.....	14
I. IV.- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	21
I. V.- CONSTITUCIÓN DE 1843.....	29
I. VI.- CONSTITUCIÓN DE 1857.....	36
I. VII.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	41

CAPITULO II

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

II. I.- LA CÁMARA DE DIPUTADOS COMO INTEGRANTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	58
II.II.- REQUISITOS PARA SER DIPUTADO.....	67
II. III.- DE LAS ATRIBUCIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	70
II. IV.- DE LAS PRERROGATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	75

II. V.- GRUPOS PARLAMENTARIOS.....	79
II. VI.- DE LOS MECANISMOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA SER DIPUTADOS.....	83
II. VI. I.- SISTEMA DE DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES.....	84
II. VI. II.- SISTEMA DE LISTAS REGIONALES, VOTADAS EN CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES.....	86

CAPITULO III
EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

III. I.- PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	89
III. II.- CONCEPTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	94
III. III.- NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	97
III. IV.- ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	99
III. IV. I.- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	103
III. IV. II.-LOS PROGRAMAS.....	106

CAPITULO IV
LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

IV. I.- MEDIOS DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO.....	110
IV. I. I.- ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN...	113

IV. II.- LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.....	123
IV. III.-NATURALEZA JURÍDICA DE LAS PARTIDAS SECRETAS.....	134
IV. IV.- DISCRECIONALIDAD EN EL MANEJO DE LAS PARTIDAS SECRETAS.....	137
IV. V.- PROPUESTA Y JUSTIFICACIÓN PARA QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN REVISE LAS PARTIDAS SECRETAS.....	142
CONCLUSIONES.....	159
BIBLIOGRAFÍA.	

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, tiene como propósito optar por el título de Licenciada en Derecho, por lo cual se realizó la tesis intitulada **“ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN”**, que surge a partir del análisis del artículo 74 Constitucional fracción IV, el cual alberga la facultad exclusiva que tiene nuestra Honorable Cámara de Diputados de aprobar y revisar el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, en el transcurso de ésta salta a la vista la figura de las partidas secretas, donde su uso se ha dejado totalmente al albedrío del Presidente en turno, toda vez que la información sobre éstas, no son públicas

Ha persistido el silencio del Gobierno, cuando se le ha preguntado acerca del empleo de las partidas secretas, cuando han estado previstas en el Presupuesto Federal y así mismo ha resultado incomodo para los Presidentes que las han solicitado, sin embargo, como ocurre en las materias secretas, cualquiera que sea su destino, solemos hacer suposiciones de en que se están invirtiendo, las cuales van desde que son utilizadas para otorgar dadivas a los allegados del Presidente, para campañas electorales o para cumplir con compromisos que no puede ocuparse dinero de otras partidas.

Hoy en día, nuestra sociedad exige que se le explique y justifique en que fueron utilizados los recursos del país, es decir, que exista realmente transparencia en el uso de los recursos que realiza la administración pública, situación que obedece a que ha venido percibiendo una política de abuso e inequidad, dando lugar a la desconfianza social.

Es por lo anterior, que pretendo explicar como surgen las partidas secretas y para que se utilizan, por lo que vale la pena revisar el comportamiento de la misma en los últimos periodos presidenciales, para advertir que la amenaza de no encontrarse regulada propiamente dichas

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

partidas se seguiría con el derroche de dinero al no fiscalizarse y por ende no se garantizaría que la historia no se repitiera.

Si bien es cierto, busco con el trabajo que aquí presento, se logre una reflexión, que ha causado a lo largo de décadas críticas y polémica sobre los gastos que se han generado por concepto de partidas secretas, pero que al no poder lograr su derogación se aplique una regulación y frenar los abusos que puede causar un exorbitante presidencialismo.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

CAPITULO I

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Nuestra Constitución como todo nuevo proyecto de ley se creo en base a las necesidades del pueblo, es el caso que desde los inicios del México Independiente y hasta nuestros tiempos, ha sido buscar la de consolidación de las bases sobre las cuales se regiría el Estado, como es en su división de poderes con sus facultades y obligaciones. Por lo que se detallara en el presente capítulo la evolución de nuestro país a través de sus Constituciones, tocando puntos históricos del entorno de las diversas épocas, en cuanto al Poder Legislativo, en particular a lo que actualmente conocemos como las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

I. I.- CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

A inicios del México Independiente se trataba de separar a México de la Metrópoli Española, toda vez que se encontraban diferencias muy marcadas entre los criollos, mestizos e indios, distinción donde los criollos que eran personas nacidas de padres españoles, se consideraban de una manera racista superiores al indio y al mestizo. El criollo vivía en la ociosidad o en la escuela por lo que se dedicaba a la creación de teorías o abstracciones filosóficas, en cambio los indios realizaban el trabajo rudo y doloroso como era el trabajo manual.

La población de la Nueva España se dividía en tres grupos, en el primero de ellos se encontraba el de la gente ignorante que creía que el único idioma y cultura era la española, el segundo grupo es el de la gente del saber profundo, consciente de la política española dándole el valor espiritual, aferrada a

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

sus tradiciones religiosas y por último el que leía libros franceses e ingleses, saturada del odio y desprecio hacia España, principalmente al Catolicismo en el cual generalmente se encontraban los criollos que eran biológicamente españoles y a la vez enemigos de España.

De esta última clase, salieron los jefes del movimiento separatista basada en la lectura francesa, como es el que Don Miguel Hidalgo, quien sostuviera una conversación con el general francés Dalvimar, enviado de Napoleón para promover la rebelión de los reinos españoles de América. Por eso la revolución de Independencia comenzó con la libertad de los presos para incorporarlos a las filas de los Insurgentes, procediendo después a aprender a los españoles y apoderarse de sus bienes.

Al entrar los insurgentes a Guanajuato y tomar la Alhóndiga de Granaditas, fueron asesinados todos los que se encontraban en dicho lugar, suceso que se le atribuiría a Don Miguel Hidalgo, el cargo de asesinatos sin causa justificada, que con tal suceso provocaría el instinto de reacción de alarma de algunos insurgentes, dando como consecuencia el odio de unos para otros entablando un sentimiento en el cual se encontraba dividido en ideologías para acabar con los españoles y otros que querían continuar con lo establecido por ellos, pero el cambio se dio gracias a los primeros, a su esfuerzo de adoptar ideas europeas para mejorar las condiciones de vida como lo resalta el autor Toribio Esquivel Obregón, al mencionar en su obra que "...por un lado se hallaban los que con la independencia buscaban la continuación de los principios fundamentales que constituían la Nueva España, temerosos de las novedades que se implantaban en Europa y que ya comenzaban a implantarse en la península; estos principios eran principalmente convivencia y unión de españoles, criollos, mestizos e indios; la armonía entre el Estado y la Iglesia, el respeto al derecho de propiedad y de la

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

vida. Del otro lado se hallaban los que con la independencia buscaban acabar con los españoles y con todo lo español para implantar las doctrinas de los libros franceses e ingleses. Estos enemigos de lo hispánico, proclaman entonces falsamente a Fernando VII, como habían de proclamar después de la libertad para suprimir las libertades del pueblo de seguir sus tradiciones culturales.” (1)

No obstante, aunque en esos momentos existía una gran discrepancia y fricción entre los habitantes en cuanto a la forma de gobierno, entre ellos aún quedaba la religión como un sentido de unión, ya que por mucho que no concordaran con sus pensamientos políticos y estilo de vida, reconocían al catolicismo como el único culto, como es de la misma opinión del autor Toribio Esquivel Obregón, al comentar que: “En medio de tales diferencias en los partidos, había una protesta común, que era la de conservar y proteger a la religión Católica como la única y verdadera, y no había acusación mas grave de un bando contra el otro que ser contrario a ella”.(2)

Por otro lado, en España en virtud de la invasión de Napoleón y las renunciaciones de Carlos I y Felipe VII al trono, dio como consecuencia el que se tomara las riendas del país por el mismo Napoleón con el apoyo de las Cortes las cuales estaban integradas por diputados y así realizar un documento que vendría a ser una Constitución Liberal, es decir, la Constitución de Cádiz.

Constitución en la que sobresale en su texto, los artículos que mencionan las facultades de las Cortes, que en la actualidad serían competencia de la Cámara de Diputados, los cuales me permito transcribir de la obra de la

(1) ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. Prolegómenos a la historia constitucional de México, México, Universidad Autónoma de México, 1980, pág. 93.

(2) *Ibidem*, pág. 94.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Cámara de Diputados LVIII Legislatura de los Estados Unidos Mexicanos
al exponer lo siguiente:

“Artículos 131, 335, 341 y 372 de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

“Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

...

Duodécima: Fijar los gastos de la administración pública.

...

Decimatercia: Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

...

Decimacuarta: Tomar caudales a prestamos en casos de necesidad sobre el crédito de la nación.

...

Decimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

...

Vigésima quinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos.”

“Artículo 335: Tocar a estas diputaciones (provinciales):

Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Cuarto: Parte conducente. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.”

“Artículo 341. Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, en el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás secretarios del despacho el respectivo a su ramo.”

“Artículo 372. Las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se le hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contraído a ella.” (3)

De los artículos antes citados, me es preciso realizar un comentario, comenzando con el artículo 131 y 341, los cuales le otorgaban a las Cortes, hoy en día Cámara de Diputados, la facultad presupuestaria, ya que eran encomendadas para fijar los gastos de la administración pública anualmente, establecer las contribuciones e impuestos, por otro lado en caso de que la Nación no tuviera crédito podía tomar propiedades de la misma en préstamo, de igual forma las Cortes eran las encargadas de examinar y aprobar las inversiones que realizaban con estas propiedades.

(3) CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION. Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, Sexta Edición, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Tomo VIII, pág. 671.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Ahora bien, el artículo 335 se refiere a las facultades que tenían las diputaciones provinciales, como la de encargarse del repartimiento de las contribuciones e impuestos para cada provincia, así como el velar por los fondos públicos y solicitar la intervención del Gobierno para obtener permiso para realizar las obras que fueran necesarias y reparaciones de las mismas provincias.

Por otra parte, el artículo 372, señala la facultad de las Cortes para analizar y castigar las infracciones de la Constitución.

Es importante señalar que este documento constitucional implanta una división de poderes, el cual acentúa la preponderancia del rey al hacerlo corresponsable con las Cortes en la función legislativa, así mismo tiene como características principales la de un forma de Estado centralista, un gobierno monárquico y hereditario, con soberanía en los tres tipos de división de poderes, apoyado de las Cortes en la función legislativa las cuales se conformaban con diputados de todas las provincias, como el autor Enrique Sánchez Bringas lo confirma en su obra al enunciar que "...la invasión Napoleónica y las renunciaciones de Carlos I y Felipe VII al trono español, a favor de Napoleón tuvieron como efecto la reunión de las Cortes constitucionales de Cádiz que, en 1812, expidieron una Constitución Liberal..."⁽⁴⁾

Cabe mencionar que la Constitución de Cádiz, es un documento importante para la vida política de nuestro país, sin embargo tuvo una vigencia limitada, aunque fue publicada en la Nueva España, ésta no tuvo gran aplicación, toda vez que los virreyes discrepaban con la misma.

(4)SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1988, pág. 84.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Mientras tanto en la Nueva España, Ignacio López Rayón, cedió en dirección al movimiento insurgente, instaurando en 1811 en Zitácuaro, la Suprema Junta Nacional de América, encargada de gobernar en ausencia de Fernando VII, éste Congreso, se integraría por vocales nombrados en representación de las provincias. Dicho Congreso tenía facultades de establecimiento y derogación de las leyes, establecimiento de gastos extraordinarios y bienes de la Nación pertenecientes a una causa común, dándole una forma a la organización política así como teniendo perspectivas de una soberanía, división de poderes y derechos del pueblo, elementos que todo estado requiere para su organización e ínter actuación gobernantes- gobernados.

La situación indicada en el párrafo anterior, se refuerza con lo esgrimido por el autor Miguel de la Madrid Hurtado al señalar “No puede decirse que el proyecto de Rayón haya trazado un esquema sistemático de organización constitucional. Sin embargo, tiene el mérito de haber llamado eficazmente la atención de los jefes insurgentes sobre el problema de la organización política. Las ideas de soberanía, división de poderes, representación política y derechos del hombre,…” (5)

Después de esto, Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, tratándose en él, veintitrés puntos, los cuales posteriormente se denominarían los Sentimientos de la Nación, que refugiándose en las ideas de Fernando VII y proposiciones de Ignacio López Rayón, tenía como objetivo al final del camino que se tuviera tintes primordialmente de una Independencia, desconociendo al monarca hispano ya que opinaba que un reino conquistado era viable reconquistarse, plasmándose

(5) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, pág. 104.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

estas ideas en el acta del 6 de noviembre del mismo año y por ende obligar al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo por la persecución de las tropas del Virrey. Como se coincide con el autor Felipe Tena Ramírez al mencionar que “La proposición de Rayón para gobernar en nombre de Fernando, le parece “hipotética”; más tarde manifiesta al mismo Rayón que es preciso “quitar la mascara a la Independencia”;...”.(6)

Ya reunido el Congreso en Chilpancingo, habiendo expuesto el Acta Solemne de la declaración de Independencia de la América Septentrional, creando una República, y la elaboración de la primera Carta Magna Mexicana, partiendo de los Sentimientos de la Nación y del reglamento para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso que expidió Morelos, el 11 de septiembre de 1814, documento que estableció los esquemas bajo los cuales se iban a organizar los poderes para estabilizar un país que se encontraba en crisis, como se coincide al respecto con el autor Andrés Serra Rojas que puntualiza en su obra lo siguiente: “La reunión del Congreso de Chilpancingo preocupa a Morelos. Para este propósito elaboró el Reglamento del Congreso, que se ha estimado como un Proyecto de Constitución. Sin embargo sus ideas tienen mayor proyección.

El 14 de septiembre de 1813 se instala el Congreso, dándose lectura a los Sentimientos de la Nación, fundamento indudable de la Constitución, y el breve razonamiento.

El 6 de noviembre siguiente se proclama el Acta Solemne de la declaración de Independencia (Primera Acta de la Independencia Mexicana. Chilpancingo).

(6)TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Vigésima Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2002, pág. 42.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Y su contundente declaración: “declarar rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español...” (7)

I. II.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

Para continuar con las miras de una Nación y alcanzar el objetivo de sustraerse del dominio de una Nación extranjera, sacudiéndose la monarquía española de su sistema de administración, que restringía los derechos de un pueblo y gloria de una Independencia, sólo se lograría mediante la cimentación de una forma de gobierno justa, por lo que se promulgó el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionando la Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

El movimiento mexicano de Independencia adquirió sentido doctrinal y un sistema de liderazgo por parte de Don José María Morelos y Pavón, enfatizando que la excusa fue en base a la adhesión a Fernando VII, con ello justificaría su movimiento Independiente, teniendo merito del seguimiento de su ideal constitucional, no importando que haya sido de ideas propias, tomadas de sus consejeros, ya que lo primordial fue que gracias a él se concreto la primera convocatoria para que se conformara el Congreso Constituyente con la finalidad de crear la Constitución de Apatzingán.

Cabe mencionar que sirvieron de inspiración para la creación de la Constitución de Apatzingan las ideas de Don Ignacio López Rayón, los Sentimientos de la Nación del propio José María Morelos y Pavón, así como también su Reglamento expedido el 11 de septiembre de 1813 y las Constituciones francesas principalmente.

(7)SERRA ROJAS, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano, Décima Edición, México, Editorial Porrúa, 1991, pág. 171.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

En cuanto a los elementos de la Constitución de Rayón, esencialmente consideraba la división de poderes en los cuales las asambleas representativas eran en las cuales se depositaba el ejercicio de la soberanía popular. Al Congreso le correspondía el establecimiento y derogación de leyes, no pudiendo delegar estas facultades, así como también esta Junta Suprema debería de acordar el establecimiento de los gastos extraordinarios.

En relación al Reglamento del Congreso expedido por Morelos que fue dado en Chilpancingo el 11 de septiembre de 1814, se destaca que se encontraba un organigrama mas completo de los poderes, considerándose pieza fundamental de la Carta de Apatzingán, como también lo establece en su obra el ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado al señalar que: “El artículo 13 de dicho reglamento exigirá la vigencia de la división de poderes, ya que prescribía tan luego se integrara el Congreso Constituyente,...” (8)

En cuanto a los Sentimientos de la Nación, los artículos en los que a mi consideración contempla los elementos esenciales de nuestra Constitución, los podemos encontrar en la obra del autor Felipe Tena Ramírez de la cual me permito transcribir y que a la letra indican:

“1º Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.

“2º Que la Religión Católica sea la única sin tolerancia de otra.”

“5º La soberanía dimana inmediatamente del Pueblo del que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo,

(8) Op. cit., pág. 105.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias, sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”

“13º Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo los sean en cuanto el uso de su ministerio.”

“15º Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguiera a un americano de otro, el vicio y la virtud”

“23º Que igualmente se solemnice el día 16 de septiembre todos los años como el día aniversario en que se levanto la voz de la independencia y nuestra santa libertad comenzó, pues en ese día fue en el que se abrieron los labios de la Nación para reclamar sus derechos y empuñó la espada para ser oída, recordando siempre el merito del grande héroe el señor Don Miguel Hidalgo y su compañero Don Ignacio Allende.” (9)

De los artículos antes citados se comenta el primero de ellos, que no podía faltar en una Nación el establecer una Independencia, al ser plasmado por escrito con la existencia de una América libre e independiente de España y de cualquier otra Nación.

En su artículo segundo se puede apreciar que la religión católica era todavía un elemento muy importante para Morelos, es así que la contempla dentro de los componentes de un Estado, tanto así que fue plasmado en el artículo aludido, sin embargo, en sentido contrario en nuestra actual Constitución, separa ésta institución del Estado.

(9) Op. cit., pp. 29-31.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Por lo que hace mención el artículo quinto, la soberanía radica del pueblo, el cual lo depositaría en sus representantes que se encontraban divididos en los poderes de la Nación, sentimiento que es de destacarse porque se establece la ideología de que el poder no fuera concentrado en una sola persona y a su vez que quien otorgue dicho poder sean las personas que serán gobernadas.

Respecto a los artículos trece, quince y veintitrés en estudio, establecen que la esclavitud no tiene cabida en nuestro país y que por la importancia de la Independencia se recuerde una fecha tan importante como lo es la del 16 de septiembre.

Sin embargo, continuando con el estudio del presente tema, la Constitución de Apatzingán, señala las facultades de la Cámara de Diputados, en ese entonces Supremo Congreso, cuya principal facultad era la de contemplar la materia de asignación de los gastos del gobierno en la cual se establecía las contribuciones e impuestos así como también el modo de recaudación, no dejando pasar por alto los métodos de administración, conservación y enajenación, de los bienes propios del Estado, así como en los casos en que se necesitara tomar algún préstamo sobre los fondos y créditos del mismo que se encontrarían en su capítulo VIII romano, artículo 113, de igual forma tenía la autoridad de examinar y aprobar las cuentas que se recaudaron y la forma en que se invertía por parte de su Hacienda, facultad que destaca la importancia de cualquier Estado, plasmado en el artículo 114 y finalmente contemplaba la debida responsabilidad, de las cuales se deberían hacer acreedoras las mismas personas que integran el Supremo Congreso y los demás funcionarios, en su artículo 120 correspondientemente.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Es por lo anterior, que me permito transcribir a la letra de la obra de la Cámara de Diputados LIV Legislatura de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos antes citados ,siendo los siguientes:

“DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814:”

“CAPITULO VIII”

De las atribuciones del Supremo Congreso:

Al supremo Congreso pertenece exclusivamente:...”

“Artículo 113. Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación.”

“Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública”

“Artículo 120. Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto.” (10)

De lo antes citado, podemos resaltar que el pensamiento político de Morelos, quien detalla la perspectiva de una América libre e Independiente de

(10) CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION LIV LEGISLATURA. Las Constituciones de México 1814-1989, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1989, pp. 52-53.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

una España opresora, buscando que en el pueblo resida la soberanía y con ello se tome la forma de gobierno que más le conviniera a los intereses de la misma sociedad.

Así mismo, del estudio de la Constitución de 1814 observamos que no tuvo la vigencia efectiva que se pretendía por las mismas condiciones del movimiento independentista, y más aún sufriendo un fracaso tras la muerte del mismo Morelos.

I. III CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Para el año de 1820, se había casi extinguido la resistencia Insurgente, quedando sólo algunos jefes, dentro de los cuales destacan Guerrero, Ascencio y Pedro Moreno que se encontraban en la parte sur del país aunado a que ya se había derrotado a Morelos, situación que vigoriza con lo expuesto por el autor Toribio Esquivel Obregón, al señalar que “Derrotado Morelos y vencidos los insurgentes en todas partes quedaban éstos reducidos a un pequeño grupo en las montañas del sur sin fuerza de propagación, cuando se recibió la noticia de que Fernando VII se había visto forzado a jurar la Constitución de 1812, y que esta debía ponerse en vigor en Nueva España.”⁽¹¹⁾

En la misma tesitura el autor Andrés Serra Rojas en su obra comenta que “Fernando VII fue repuesto en el trono con todos los privilegios absolutistas, declarando nulos todos los actos gubernamentales anteriores a 1820. Puso en vigor la Constitución de 1812 y dio paso al sistema demócrata liberal.

La Nueva España se mostró inquieta por tales sucesos y la esperanza de liberación cobro nuevos bríos, sobre todo en la proximidad del control de los

(11) Op. cit., pág. 111.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

cabildos y de las diputaciones provinciales.”⁽¹²⁾

Con el restablecimiento del gobierno de España retomaron a su vez el control de las colonias que tenía bajo su yugo, teniéndose un gran recelo en seguir regidos por este gobierno, que para su nueva instalación se mando a Don Agustín de Iturbide que en ese entonces tenía el cargo de Capitán de Dragones de la Reina, que por medio de éste entablara pláticas con los insurgentes como la iglesia, criollos y grupos más fuertes para poder llevar a cabo una Independencia bajo el consentimiento mayoritario, es el caso que para el 24 de febrero de 1821, Iturbide proclamaría el Plan de Iguala en el cual se plasmaría las bases de una Independencia aceptadas por el propio Guerrero.

Del Plan de Iguala ya mencionado, se establecieron las siguientes bases dentro de ellas se pueden desatacar que la forma de gobierno era monárquica, donde se ofrecía nuevamente el trono a Fernando VII y en el caso de que este no lo quisiera recaería en su dinastía o a otra casa reinante, teniendo las Cortes, el cargo de elaborar la Constitución del Imperio Mexicano, por último un artículo en el que contemplaba la libertad del trabajo y el de la propiedad preservando los fueros de la iglesia.

Ante esta Independencia el último virrey Juan O’ Donojú, firmó el Tratado de Córdoba el 24 de agosto de 1821, donde reconoció a la Nueva España como un Imperio Independiente y por México lo suscribiría Don Agustín de Iturbide, resaltando que tenía aún una forma de gobierno monárquica, nuevamente la invitación al Rey español para ocupar la Corona, pero ahora con la posibilidad de que en el caso de que la rechazaran las Cortes del Imperio designarían de momento a Iturbide, mientras se designaba al emperador se establecería

(12) SERRA ROJAS, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano, Décima Edición, México, Editorial Porrúa, 1991, pág. 190.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

una regencia provisional.

Del párrafo anterior se refuerza con lo mencionado por el autor Felipe Tena Ramírez al citar en su obra "...El 5 de agosto O'Donojú entró en comunicación con Iturbide, primer jefe del ejército de las tres garantías, y el 24 del mismo mes celebraron entre ambos los Tratados de Córdoba. El mariscal de campo Novella, que había remplazado a Apodaca destituido por las tropas, acepto la situación el 13 de septiembre lo que facilitó la entrada del ejército Trigarante a la Ciudad de México, consumando así la Independencia Nacional."⁽¹³⁾

Con los elementos anteriores, para el 27 de septiembre de 1821 se consagraría el acta de independencia, conteniendo los principios del Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba como lo expone el autor Enrique Sánchez Bringas en su obra al señalar que "El 27 de septiembre de 1821, Iturbide, al mando del ejército trigarante, llegó a la Ciudad de México y al siguiente día, la Junta provisional gubernativa proclamó formalmente el Acta de Independencia del Imperio mexicano. Este documento determinó la forma de gobierno monárquica al reproducir los principios del Plan de Iguala y de los tratados de Córdoba."⁽¹⁴⁾

Ya para el 10 de noviembre de 1821, se celebraría una sesión por la Junta provisional de gobierno, la cual era dirigida por Don Agustín de Iturbide dentro del cual se destacan tres proyectos. El primero proponía el sistema de la Constitución Española con la elección indirecta en tres grados y una sola Cámara, en el segundo proyecto de la regencia postulaba el bicamatismo que correspondía la Cámara Alta que era representada por el clero, el ejército, las provincias y las ciudades y la Cámara Baja representada por los ciudadanos elegidos directamente, y el último postulado por Iturbide que se inclinaba por la

(13) Op. cit., pág.109.

(14) Op. cit., pág.87.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

bicamarista y de elección directa, sirviendo estos para discusión y lograr obtener la organización de un nuevo Estado en donde se encontraba un sistema bicameral conformado por el clero, el ejército, las provincias amparando o simulando a un senado y por la otra los representantes de los ciudadanos.

Instaurándose el primer Congreso Constituyente hasta el 24 de febrero de 1822, que duraría hasta octubre del mismo año, no llegando a un arreglo por las diferencias que había dentro de dicha institución.

Don Agustín de Iturbide, para poder continuar con sus planes, en vez del Congreso establecería una Junta Nacional, misma que aprobaría un reglamento político provisional del imperio mexicano, la que establecía un Estado centralista que era dado por la carencia de la autonomía de las provincias, continuando con una forma de gobierno de monarquía creando así la figura de emperador como jefe de Estado, creando a su vez una división de poderes donde el dominio predominante era del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial.

Una vez al haberse proclamado Don Agustín de Iturbide como emperador, fue de aquí que hubo diferentes movimientos que surgieron a raíz de la inconformidad contra las decisiones de gobierno de dicho mandatario. Dentro de las personas inconformes contra dicho régimen era el dirigido por Antonio López de Santa Anna, a lo que Don Agustín de Iturbide por obvias razones pretendió someter con sus tropas, las cuales no fueron fructíferas toda vez que Santa Anna con los militares Cortazar y Lobato dieron caída al Imperio de Iturbide, dando pie a una nueva oportunidad de que se pudiera organizar el país.

En relación a la caída del Imperio de Iturbide por las razones expuestas en

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

el párrafo anterior, da una nueva oportunidad de un nuevo régimen, que sería además federal, coincidiendo con el autor Elisur Arteaga Nava, al establecer lo siguiente “A la caída del primer imperio, México se vio en peligro de desmembrarse; las provincias amenazaron con asumir una soberanía de la que nunca habían gozado; el soberano congreso constituyente entonces reunido, ante la emergencia, con fecha 12 de junio de 1823, emitió un voto, reconoció carecer de facultades para discutir y aprobar una constitución, pero en garantía de que se daría una y de que en ella se establecería el sistema federal ofreció convocar a un soberano capaz de hacerlo.

Para evitar la desmembración, en forma provisional el nuevo congreso emitió el 31 de enero de 1824 un acta constitutiva fue redactada por don Miguel Ramos Arizpe, convencido federalista.”⁽¹⁵⁾

El Congreso se volvería a constituir pero ahora claramente con tendencias federalistas, puesto que se erigían varias provincias como Estados independientes, libres y soberanos.

Es así que en abril de 1824, se constituiría el Congreso para discutir el proyecto de Constitución que fue aprobado hasta el 4 de octubre de ese mismo año, siendo considerado este documento como la primera Constitución Política de la Nación, que consagra la victoria de una República sobre un Imperio y de lo federalista sobre el centralismo.

Es por lo anterior, que podemos señalar las facultades exclusivas que esta Constitución le otorgaba al Congreso General, hoy la Cámara de Diputados, por lo que me permito transcribir los artículos de los que se desprenden dichas

(15) ARTEAGA NAVA, Elisur. Constitución Política y Realidad, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997, pág.37.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

facultades y que se encuentran en la obra de la Cámara de Diputados LIV Legislatura de los Estados Unidos Mexicanos, de la siguiente manera:

“Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:”

“Artículo 38. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

- I. Del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores o diputados , o a que éstos se presenten a servir a sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye a la misma.
- III. De los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de los secretarios de despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.
- IV. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la Unión, u ordenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión y también por la

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

“Artículo 39. La cámara de representantes hará exclusivamente de Gran Jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de Gran Jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.”

“Artículo 40. La cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en Gran Jurado, y si declarare por el voto de dos tercios de sus miembros presentes haber la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.”

“Artículo 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.

“Artículo 109. El vicepresidente, en los cuatro años de este destino, podrá ser acusado solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido por durante el tiempo de su empleo.” (16)

(16)CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION LIV LEGISLATURA. Las Constituciones de México 1814-1989, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1989, pp.78- 85.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Es por lo anterior, que de los artículos 38, 39, 40 y 109, se aprecia la conformación de la institución denominada como la de Gran Jurado, por la que cualquiera de las dos Cámaras pudieran conocer y determinar si algún servidor público había cometido un delito y de resultar cierto ello, quitarlo de su encargo y ponerlo a la disposición de la autoridad competente, así mismo detallan las acciones por las que se pudiera acusar a un servidor público de constituir un delito.

En relación al artículo 50, nos señala que el Congreso General era el encargado de la materia presupuestaria, toda vez que debía determinar los gastos que la Nación necesitaría y la forma de cubrirlos, así mismo, señala que a éste le debía rendir cuentas de lo autorizado.

I. IV.- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

A la caída del Imperio de Iturbide, se encontraban diversas tendencias políticas, dentro de las cuales las más importantes se denominaron por una parte el partido liberal y por el otro lado el conservador.

El partido liberal, fue creado en la época reformista, su ideología era en base a la forma de gobierno de una república, democrática y federativa, teniendo como atributos del Estado y que diferenciaba de las organizaciones coloniales en organismos estatales donde las podían hacer independientes de la soberanía y de los poderes del propio Estado, de quien la fuerza en tanto lo material como lo espiritual es en base a la unión de todas ellas que se complementan para hacer un todo.

Ahora bien, el partido conservador difería con el partido liberal por

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

adoptar una forma de gobierno centralista con una oligarquía, es decir, sus pretensiones eran que las familias adineradas fueran las que gobernarán únicamente y que con el tiempo fue marchando en dirección a un gobierno monárquico, protegiendo los privilegios tradicionales, como es el caso de conservar la religión católica, y por ende en contra de una representación federativa y sistema representativo con orden de elección en base a sus ayuntamientos, es decir, contra cualquier sistema que por elección popular se eligiera un representante.

La primera contienda que se dio de forma importante entre el partido liberal y conservador, fue en los años de 1832 y 1834 periodo en el que se encontraba como Presidente Santa Anna, sin embargo, tras su ausencia el vicepresidente Gómez Farias emprendió la formulación de reformas eclesiásticas y de carácter militar, pero como sabemos en toda reforma habrá sectores a los cuales beneficiará o perjudicará, tal es el caso de éstas que crearon diversas reacciones las cuales produjeron una división dentro del mismo partido conservador, tomando un nuevo rumbo, así dio un nuevo partido, que se conocería como el partido de los moderados, por lo que el coautor Juan José Mateos Santillán menciona al respecto que "...debe agregarse que durante la administración del Vicepresidente Gómez Farias se llevó a cabo una serie de reformas que afectaban al clero, la educación y al ejército por lo que la reacción en contra del Vicepresidente fue directamente proporcional a la magnitud de los agravios que recibieron los grupos descontentos..."⁽¹⁷⁾

El partido del progreso al haberse dividido en dos partes, se conformaron tres fuerzas que constituirían los principios en la política mexicana, que posteriormente se realizaría una coalición entre los conservadores y los

(17) BARRAGÁN BARRAGAN., José., et al, Teoría de la Constitución, México, Editorial Porrúa, 2005, pág.401.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

moderados que detuvieron las reformas que se planteaban en ese momento.

Al regresar Santa Anna al poder corrió a Gómez Farias de su cargo y suspendió la legislación que pretendía reformar la cual había sido iniciada en abril de 1833 y se detuvo para mayo de 1834.

Para el año de 1835 se reunió nuevamente el Supremo Congreso Federal que estaba integrado por la mayor parte de los conservadores y que estos se veían por encima de la voluntad del partido del Presidente y del grupo de los moderados que seguían defendiendo estos últimos su ideología de detener todo cambio extremista.

En este año el Congreso Federal estaba conformado por dos Cámaras de acuerdo al sistema bicameral de la Constitución Federal de 1824, en dicha sesión celebrada en enero de 1835, se cuidó las atribuciones de los poderes que habían sido conferidos por parte de los electores o sus representantes, pudiendo reformarse puntos de la Constitución Federal de 1824, pero se requería que tuviera la prohibición de no tocar los articulados que versaban sobre la forma de gobierno, al respecto el maestro Enrique Sánchez Bringas señala que “El Congreso, instalado en 1835, fue dominado por los conservadores; desde el inicio de las sesiones surgió la inquietud por reformar la Constitución Federal de 1824 con el compromiso de respetar el artículo 171 que imposibilitaba la modificación de esa Constitución y del Acta constitutiva que le precedió, en lo relativo a la libertad e independencia de la Nación, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes de la Federación y de los Estados.”⁽¹⁸⁾

De lo anterior, se tomarían dos acuerdos que influirían para su

(18) SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1988, pp. 90-91.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

competencia, en el ejercicio de sus facultades y de revisión de la Constitución, toda vez que en la mayoría de los Estados, con excepción de seis de ellos donde se habían señalado la limitación de sus representantes en referencia del artículo 171 de la Constitución Federal de 1824, que podremos encontrar en la obra del coautor Miguel Carbonell, y que transcribo a la letra:

“171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación, y de los Estados.” (19)

Se aprecia que se había adoptado para el Congreso una forma inalterable de gobierno federal y de toda una Constitución, limitación que no podía ser viable ya que un gobierno es cambiante, recordando que esto debe de ser de acuerdo a las necesidades del pueblo, por lo que tarde o temprano este artículo tenía que ser atacado.

Para presionar los conservadores llevaron varios temas con ideología centralista e incluso algunos eran proposición del presidente Santa Anna, dando una idea de que se necesitaba otra forma de gobierno o tener una variación del sistema federal.

Posteriormente, Santa Anna, para el 19 y 23 de junio de 1835 reuniría a integrantes del Congreso para pretender el cambio del sistema de gobierno, en esta época Alamán vendría a exponer su ideología centralista que con el transcurso del tiempo la vendría a fortalecer.

(19) CARBONELL, Miguel., et al., Constituciones Históricas de México, México, Editorial Porrúa, 2002, pág.341

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Para el 16 de julio del mismo año, se reunirían las dos Cámaras para iniciar el correspondiente segundo periodo de sesiones dirigido por el Presidente Barragán, quien era el que sustituía a Santa Anna, expresando a dichas Cámaras que se tomaran en cuenta las prerrogativas del pueblo para conformar un sistema unitario, mismas que fueron examinadas por una Comisión, que de este análisis resultó la proposición que el Congreso fuera Constituyente, mismo que se aprobó por ambas Cámaras. Para esta reunión el Senado sería la Cámara de revisión y en caso de discordia o de controversia se reunirían las Cámaras hasta dos veces si fuera necesario para poner los puntos en concordancia.

La Comisión posteriormente presentó un proyecto de base Constitucional, mismo que fue discutido y aprobado a principios de Octubre, convirtiéndose en la Ley Constitutiva del mismo mes y año que transcurría, con el nombre de Bases para la Nueva Constitución dando como característica principal el fin del sistema federal.

A este tiempo, aún habiendo distractores como la guerra de Texas, el Congreso proseguía con su tarea de formar una ley constituyente, que se dividiría en siete estatutos, fue una Constitución Centralista que también se le conoció con el nombre de la Constitución de las Siete Leyes.

La primera de las leyes promulgadas, fue la del 15 de diciembre de 1835, dentro de la discusión primordial que se dio en esta ley fue la de que prevaleciera la libertad de expresión, sobre la idea de quienes querían restringirlo.

Para el caso de las seis leyes restantes su publicación no sería de forma particular sino en una sola, estas leyes tuvieron más tiempo en discusión,

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

toda vez que fue de diciembre hasta su aprobación para las fechas de abril de 1836, estableciéndose el denominado Supremo Poder Conservador, que tenía la función de arbitro para que ninguno de los tres poderes pudiera sobre pasar sus atribuciones. Dicha institución fue establecida en contra de los intereses de Santa Anna pues el mismo no quería tener sobre sí un poder el cual regulara sus actos.

Ahora bien, de la Constitución en trato quiero puntualizar las actividades más importantes que le asignó a de la Cámara de Diputados y que se establecen en la tercera ley, en el capitulado conocido con el nombre de las sesiones, artículos que me permito transcribir de la obra de la Cámara de Diputados LIV Legislatura de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son:

“Artículo 21. La fijación de asuntos de que hablan los artículos 14, 19 y 20, no obstará para tratar algún otro que pueda ocurrir improvisadamente, con tal de que sean urgente, y de interés común, a juicio del Ejecutivo y de la mayoría de ambas cámaras. Tampoco obstará para poderse ocupar de las acusaciones que deben hacer ante las cámaras.”

“Artículo 44. Corresponde al Congreso general exclusivamente:

...

3º. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.

Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.

4º. Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministro de Hacienda en el año penúltimo, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.”

“Artículo 52. Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, á más ha especificado esta ley:

I. Vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y términos en que la comisión inspectora deba desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ellas se le fijen.

II. Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

III. Confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda, establecidas o que se establezcan.”⁽²⁰⁾

De los anteriores artículos observamos primeramente el número 21, el que se refiere que aunque los periodos de sesiones ya tengan asignados los puntos a tratar, no imposibilita al Congreso General para tratar asuntos que sean de gran importancia así como también de los que deban determinar una acusación contra un servidor público.

Respecto al artículo 44, éste nos instituye a que el Constituyente de 1836, le otorgó la facultad al Congreso General para determinar la situación presupuestaria de la Nación, como lo es el fijar los gastos, contribuciones para

(20) CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION LIV LEGISLATURA. Las Constituciones de México 1814-1989, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1989, pp. 102-104.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

cubrirlos, sin embargo se puede observar una novedad, ya que hace mención que esas contribuciones sólo tendrán vigencia hasta el año siguiente, dando oportunidad de que se prorroguen.

Por otra parte, a través del artículo 52 se le otorgan por primera vez facultades exclusivas a la Cámara de Diputados, donde tendría que velar porque la Contaduría Mayor y Hacienda, realizará correctamente las funciones que se le asignaron y para ello tenía la atribución de realizarle inspecciones y así mismo ésta debía nombrar a los empleados para ocupar los puestos de alto rango en la Contaduría Mayor.

Durante la vigencia de la Constitución Centralista de 1836, la República Mexicana tuvo que enfrentar muchas dificultades nacionales así como internacionales, tales como la obsesión por recuperar Texas y que formara nuevamente parte de territorio mexicano, suceso que afligía a los nacionalistas de nuestro país, la ambición de Francia y sus expectativas expansionistas que se dejaban entrever en la guerra de los pasteles, los constantes enfrentamientos entre liberales moderados y puros contra la República central y las críticas entre los mismos conservadores, originaba un atmósfera de crisis política, en este sentido el coautor Oscar Cruz Barney en su obra menciona lo siguiente “ Si bien se creía que con el nuevo orden se acabarían los problemas atribuidos al sistema federal, no se pudo alcanzar la tan deseada estabilidad política, ocurriendo desgracias tales como la pérdida de Texas, el intento de separación de Yucatán en 1840 y las amenazas de intervención extranjera por la guerra con Francia o Guerra de los pasteles de 1838” (21)

(21)Op. cit., pág.95.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

I.V. CONSTITUCIÓN DE 1843.

En este momento el país pasaba por etapas que hacían que internamente se requiriera de un nuevo sistema de gobierno que diera frente a problemas con la guerra con Francia o el conflicto que se tenía en Texas, puntos que dividirían más a los poderes federalista y conservador.

Así las directrices de gobierno aludidas, tenían ya fijados sus ideales como es el caso de los federalistas que lo más conveniente era regresar a ser regidos conforme a la Constitución Federal de 1824, tal es el caso que propondrían se llevara a cabo elecciones de diputados para que se dictara una nueva Constitución, cuestión que no fue de agrado para el poder conservador, los cuales rechazarían dicha propuesta al grado de una inasistencia para dicho proyecto, y por ende la disolución del gabinete perjudicando mas a los diferentes grupos de poder.

Por supuesto los criterios estaban divididos y a continuación se detallan para precisar cual era el sentir de centralistas y los federalistas, los primeros tenían la convicción de que el sistema adoptado por la Constitución Centralista de 1836 era el adecuado pero con una visión algo variable, ya que si es cierto que para ellos no era necesario cambiar la Constitución existente, si se debía hacer unos cambios referente a la forma de gobierno de tal forma que se perfeccionará. Por otra parte, se encontraban los federalistas moderados que no estaban de acuerdo con la actual Constitución y que lo mejor era regresar a lo establecido a la Constitución Federal de 1824, como ya se había mencionado en párrafos anteriores, y por último los federalistas radicales que manifestaban que no era suficiente el sistema federal y por lo tanto había que continuar con las reformas que se vinieron planteando desde 1833.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Oposiciones en el seno político siempre habían, donde se imponían ideales de un grupo sobre los demás poderes, pero para el año de 1839, se requería de un nuevo sistema de gobierno que diera frente a problemas por lo que tratando de resolverlos se designó a Santa Anna para ocupar la presidencia en sustitución de Anastasio Bustamante y aunado a ello tuvo varias reuniones con los políticos del Congreso, con la finalidad de reformar la Constitución para acabar con las divergencias o al menos disminuirlas, ya que era imposible hacer cambiar de ideales a todos para tomar un mismo rumbo, como lo afirma en su obra el coautor Juan José Mateos Santillán "...Anastasio Bustamante enfrentó los problemas con Francia y las luchas internas con mala fortuna, de tal suerte que para principios de 1839 se rehabilito a Santa Anna quien hizo eco de los diversos grupos que estaban en contra de la Constitución en calidad de presidente interino y convoco al Supremo Poder Conservador para que declarase cual era la voluntad nacional y se pudiera modificar la Constitución del 36 antes del tiempo que ella prefija."⁽²²⁾

Santa Anna invitó al poder conservador, para que manifestara que se debía convocar al poder constituyente para realizar todo tipo de reformas que fueran necesarias aún que no fuera el periodo correspondiente, por lo anterior, entraría a discusión y para noviembre de 1839 se aceptaría dicha reforma dando una autorización e invistiendo así al Congreso Constituyente para sesionar cuando ellos lo creyeran pertinente, como se puede confirmar con lo dicho por el autor Felipe Tena Ramírez al exponer que "El Supremo Poder Conservador ha venido en declarar y declarara que es voluntad de la nación como en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y que prefija la Constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen

(22) BARRAGAN, BARRAGAN, José., et al., Teoría de la Constitución, México, Editorial Porrúa, 2005, pág.405

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

convenientes;especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia y a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas.”(23)

Para el año de 1840, la reforma mencionada en párrafos anteriores, aún de haber sido aprobada, no era vista con buenos ojos, estallando un movimiento federalista, a cargo de Gómez Farias, ya para este momento se encontraba al frente de la presidencia nuevamente Anastasio Bustamante, que daría la orden para convocar a la Cámara de Diputados para analizar las reformas de 1836, proponiendo y destacando a la vez que por primera vez hubiera un control constitucional de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

Por diversas personas se tendría la idea de reformar la Constitución como era la del general Mariano Paredes, al querer que en Guadalajara se llevara a cabo dicha convocatoria. Por otra parte el general Valencia y uniéndosele a este Santa Ana, se unieron a la misma propuesta, tiempo en el que el Presidente Anastasio Bustamante tendría que salir de la Nación y por ello se seleccionaría a diversas personas por el Presidente al mando para elegir a un presidente provisional, que al final del camino sería nuevamente Santa Ana, por lo que se excluyó al presidente Anastasio Bustamante de la decisión de las reformas, firmando para tal caso los generales Mariano Paredes, Valencia y Santa Ana el 28 de septiembre de 1841 las Bases de Tacubaya, reafirmando lo dicho el coautor Juan José Mateos Santillán señalando en su obra que “Entre el 8 de agosto de 1840 y el 9 de septiembre del mismo año se proclamaron tres movimientos revolucionarios contra el presidente Bustamante acaudillados por los generales Paredes Arriaga, Valencia y Santa Ana respectivamente, quien en un

(23) Op. cit., pág. 56

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

intento por salvar la situación ideó convocar a un Congreso nacional extraordinario con el fin específico de reformar la Constitución.

El 28 de septiembre de 1840 se firmaron las Bases de Tacubaya con el apoyo de Paredes, Valencia y Santa Ana, quienes desconocían a Bustamante y convocaban a un nuevo Congreso investido de amplias facultades para modificar la Constitución. ” (24)

Con relación a las Bases de Tacubaya fundamentalmente era que se cesaban los poderes supremos, con excepción del Supremo poder Judicial, y quedando Santa Anna con las facultades de organizar a todos los ramos en la administración pública.

En relación a lo anterior, se confirma con lo expresado por el autor Andrés Serra Rojas “El 8 de agosto de 1841, el general Mariano Paredes y Arriaga proclama en Guadalajara un plan, convocar un Congreso constituyente extraordinario.

Santa Anna fue reconocido como general en jefe, en unión de los anteriores firmaron el 28 de septiembre de 1841 las Bases de Tacubaya. Se declaraba haber cesado los poderes supremos, con excepción del judicial; se convocaría a una junta de personas designadas por Santa Anna a fin de elegir un presidente provisional, quien tendría todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública.”(25)

Las bases de Tacubaya no daban una solución para la forma de gobierno sino que

(24) Op. cit., pág.405

(25) SERRA ROJAS, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano, Décima Edición, México, Editorial Porrúa, 1991, pág. 255

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

sólo asentaban que se debería de reformar otro Congreso Constituyente, plasmándose en su cuarta base que este Congreso podría constituir la Nación como conviniera, entendiéndose así que con esto se había terminado la vigencia de la Constitución Centralista de las Siete Leyes.

Santa Anna para asegurar que a la convocatoria de elección del nuevo Congreso Constituyente tuviera únicamente miras a trabajar sobre la modificación de la Constitución, éste les hizo jurar la observancia de las bases de Tacubaya, dando pie así para otros malestares que a final de cuentas terminarían aceptando.

Ya para agosto de 1842, se estaría presentando el proyecto de Constitución, coincidiendo que la forma de gobierno sería de una República, popular y representativa, pero teniéndose la discusión que debería tener anexa a esta leyenda la palabra de ser federal, situación que fue de varias discusiones que por ser de preferencia de Santa Anna, donde para no influir con las ideas del Congreso Constituyente se alejaría de la capital dejando en suplencia al general Nicolás Bravo.

Las inconformidades siguieron aún, porque en el proyecto contemplaba de manera pública la religión católica y explícitamente el ejercicio de las demás religiones en forma privada, puesto que no las prohibía.

En respuesta a estos puntos que pretendía el gobierno, el departamento de pueblo levantaría un acta en la cual desconocería al Congreso que dio pie para que varios departamentos de diferentes Estados hicieran lo mismo, es decir, pedirle al General Valencia el desconocimiento del Congreso y el reconocimiento de Santa Anna como Presidente, que aun así el Congreso se reuniría en una

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

casa particular pero que al final, el Congreso se desaparecería por el desconocimiento de los demás departamentos.

Ya para el año de 1843, se reuniría el Congreso Constituyente, solicitando el regreso de Santa Anna, con lo que se dictaría modificaciones a la Constitución entre ellas sería modificaciones a las facultades que tenían la Cámara de Diputados, Constitución en la que se plasmó los artículos que me permito transcribir y que son apreciados de la obra de la Cámara de Diputados LIV Legislatura de los Estados Unidos Mexicanos, indicando:

“Artículo 49. El segundo periodo de sesiones se destinará exclusivamente al examen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos, y al examen de la cuenta del año anterior que presente el ministerio.”

“Artículo 66. Son facultades del Congreso:

II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.

III. Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior.

IV. Clasificar las renta para los gastos generales de la nación y los de los departamentos.”

“Artículo 69. Toca exclusivamente a la Cámara de Diputados:

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

- I. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor.
- II. Nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, a los cuales dará sus despachos el presidente de la República.”

“Artículo 76. Cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.”

“Artículo 77. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento.” (26)

De acuerdo a lo anterior, se desglosa primeramente los artículos 49 y 66, donde le señalan al Congreso que el segundo periodo de sesiones se deberá tratar la materia presupuestal, así mismo nuevamente le designan al Congreso las facultades de determinar los gastos que se realizarían anualmente, así como las contribuciones que se deberían de ejercer y aunado a ello aprobar cada año la cuenta general, en esta última es participe una institución que pertenecía a Hacienda.

Por otra parte, en cuanto al artículo 69, éste le reconoce expresamente como facultad exclusiva a la Cámara de Diputados la de fungir como un órgano inspector de la Contaduría Mayor, por ende, tenía la facultad para nombrar el

(26) CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION LIV LEGISLATURA. Las Constituciones de México 1814-1989, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1989, pp. 102-104,

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

personal de dicha institución con el visto bueno del presidente.

Por último, se puntualizó en el artículo 77, que las Cámaras conocían de Gran Jurado, para resolver los delitos que pudiera haber por el personal de diversas instituciones del gobierno, como por ejemplo consejeros, gobernadores, ministros y demás, dándole un control así y lugar de importancia a las Cámaras del Congreso.

I. VI.- CONSTITUCIÓN DE 1857.

Para que se pudiera dar la Constitución Liberal de 1857, el gobierno se vio influenciado de las diferentes posturas políticas, dando cabida a la convocatoria del Congreso Constituyente para febrero de 1856, en la cual se verían temas netamente constitucionales y de sus leyes orgánicas como la revisión de las actividades administrativas de Santa Anna, toda vez que al haber rebeliones no se podría decir que había un buen gobierno.

La mayor problemática era en referencia al tocar los artículos que hacían mención a la materia religiosa, la organización del Distrito y las facultades del Poder Legislativo, así como la discusión sobre la expedición de una nueva Constitución o restablecer la Constitución Federal de 1824, que era lo que pugnaban el grupo de los moderados que contaban con el apoyo del gobierno.

Los puntos que se trastocaban, era la prohibición de adquirir propiedades a las corporaciones eclesiásticas, como expulsión de los cargos públicos, que prácticamente eran ya los destellos de la separación de la iglesia del gobierno.

Dentro de las reformas se encontraba la aceptación de cultos, ya que el Congreso de la Unión velaría porque no se afectarían los intereses del pueblo, es

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

decir, a la soberanía nacional a cambio de proteger a la religión católica.

El Papa en ese entonces, Pío IX, censuro dicha reforma dada la importancia y merma que traerían como consecuencia las Leyes de Juárez, ya que quitaban todo privilegio de fuero eclesiástico, en virtud de que permitía el libre ejercicio de cultos y a través del arzobispo de México D. Lázaro de la Garza y Ballesteros declaró que los católicos no debían jurar la Constitución, que al final terminó por la caída de Comonfort presidente de la cámara y quedándose en solo proyectos, al respecto el autor José Gamas Torruco comenta que “ ... El arzobispo de México presentó al Congreso una moción que exigía la prohibición de cualquier otro culto que no fuera católico.

La época de la Reforma se dio durante el Pontificado de Pío IX, caracterizado por su política intransigente respecto al liberalismo y resistente a toda restricción, a la jurisdicción eclesiástica y a la propiedad eclesiástica.”⁽²⁷⁾

Sin embargo, durante este periodo hubo muchas rebeliones como lo he mencionado en párrafos anteriores dentro de las cuales se encuentran la Guerra de Ayutla, a causa del gobierno de Santa Anna toda vez que ya tenía hartos a toda la población, el oportunismo con el que impuso una dictadura y nombrarse a si mismo Alteza Serenísima, fue el punto clave para que se levantaran en armas, comenzando el departamento de Guerrero, hoy en día el Estado de Guerrero, pronunciando el Plan de Ayutla, el cual fue promovido por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort con el fin de derrocar a Santa Anna, instaurar una presidencia liberal y lo más importante redactar una nueva Constitución, apoyados por Benito Juárez y Melchor Ocampo, quienes en ese momento se encontraban desterrados por el mismo Santa Anna.

(27) GAMAS TORRUCO, José. Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 2001, pág. 459,

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Este Plan, no fue muy radical pero fue capaz de llamar la atención del país y de que pronto se extendería una Guerra Civil.

Muy a pesar de que Santa Anna tratara de ganarse de nuevo a la población con su estrategia de realizar diversas celebraciones patrióticas y religiosas, éste no tuvo éxito, toda vez que éstos hechos solo desprestigiaban aún mas a Su Alteza Serenísima, por lo que el 9 de agosto de 1855, al verse situado por Álvarez decidió abandonar México y partir al extranjero.

Los conservadores al ya no estar a cargo Santa Anna de la presidencia, decidieron unirse al Plan y formar una Junta en la cual nombraron como Presidente interino a Martín Carrera, quien sólo duro en el cargo 28 días, dando lugar a que se nombrara un presidente interino de corte liberal para el cual fue nombrado a Juan Álvarez, al respecto el autor Juan Alberto Carbajal, señala lo siguiente "...ido ya del poder Santa Anna y habiéndolo aceptado, lo desconoció y designó Presidente al general Martín Carrera, por 48 votos contra 2 de Ignacio Comonfort."⁽²⁸⁾

Las modificaciones en la organización de la Suprema Corte de Justicia, en las facultades de la Comisión Permanente y prohibiciones a los Estados como ya se menciona.

De los sucesos antes citados, es necesario señalar las facultades que el Constituyente de 1857, le otorgó a la Cámara de Diputados, Constitución en la que se plasmó los artículos que me permito transcribir y que son apreciados de la obra de la Cámara de Diputados LIV Legislatura de los Estados Unidos Mexicanos, las que a continuación se señalan:

(28)CARBAJAL, Juan Alberto. La Consolidación de México como Nación, Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 2006, pág. 20.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

“Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:”

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

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

“Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponerle las contribuciones necesarias para cubrirlo.”

“Artículo 104. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.”

“Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en Tribunal Pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.”⁽²⁹⁾

Ahora bien, en cuanto a los artículos arriba citados, observamos que esta Constitución detalla aún más los términos para poder tratar la materia presupuestaria, tal como lo disponen los artículos 68 y 69.

En cuanto al artículo 72, le otorgó al Congreso la facultad de estar a cargo de lo concerniente al presupuesto como lo es la examinación, votación, creación de contribuciones y revisión de la cuenta del año anterior, sin embargo designa al Presidente para entregar el proyecto presupuestal, así mismo le otorgó la facultad de erigirse como Gran Jurado, pero a diferencia de la Constitución de 1843, el Congreso de la Unión conocería de los delitos oficiales junto con la Suprema Corte de Justicia, al intervenir el primero de ellos como jurado de acusación y el segundo como el jurado de sentencia, en virtud de que el sistema bicameral fue suprimido y en consecuencia adoptó esta Constitución un sistema unicameral.

Es por lo anterior, que me parece conveniente hacer hincapié que en esta Constitución se estableció un sistema unicameral, toda vez que rechazaron los Constituyentes que tenían corte liberal el establecimiento del Senado, dejando al Poder Legislativo en manos del Congreso de la Unión conformado únicamente por la Cámara de Diputados, toda vez que la primera de ellas había

(29) CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION LIV LEGISLATURA. Las Constituciones de México 1814-1989, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1989, pp. 165-170,

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

representado a cuerpos privilegiados en los periodos de centralismo, lo anterior lo reafirmo con lo dicho por el autor Enrique Sánchez Bringas al señalar “ Definió el principio de la división de poderes pero suprimió al Senado de la República por lo que el Congreso de la Unión se compuso exclusivamente por la Cámara de Diputados.”⁽³⁰⁾

Después de la Guerra de Ayutla, vendría la Guerra de los tres años donde el Presidente Miramón estaba en contra de las leyes reformistas, por tal motivo Benito Juárez, mediante un golpe de Estado asumiría la presidencia, abandonando la Capital formando un gabinete en Guanajuato, y viajando a través de los estados de Guadalajara, Colima y Manzanillo, para después arribar a Veracruz e instalar al gobierno constitucional para exigir se reexpidiera la legislación reformista, en especial la nacionalización de los bienes del clero, que posteriormente se expidieran en la Ciudad de México, reformas que poco a poco tomaron fuerza por el apoyo de Jalisco y Michoacán por lo que el 11 de enero de 1861, Benito Juárez entró a la capital, dando tres años del momento en que Zuluaga había desconocido a Comonfort y cerrando el ciclo histórico denominado Guerra de los tres años.

I. VII.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, que transcurrió de los años de 1876 a 1880 y de 1884 a 1911, se dejaba entrever una terrible economía nacional a la par de numerosas injusticias sociales, tanto en el campo como en las ciudades, concentrándose la riqueza en ciertas personas, en virtud de que seguían existiendo tiendas de raya y cada vez mas el despojo a los indígenas y

(30)SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1988, pág. 98.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

campesinos de sus tierras dando como resultado una gran ausencia de derechos y libertades políticas que afectaban al país, al respecto asegura el autor Andrés Serra Rojas “...la dictadura porfiriana continuó favoreciendo a los hacendados, a las compañías deslindadoras y al capital extranjero con detrimento de los campesinos, y en particular de los indígenas, todo ese sector hundido en la miseria más espantosa y sin derechos de ninguna especie.” (31)

Es por lo anterior, y a diversos sucesos entre los cuales destacan la Huelga de Cananea y la de Río Blanco que dieron lugar a las primeras leyes laborales, entre las cuales encontramos el manifiesto del Partido Liberal Mexicano de 1906, en el cual se exigieron derechos para los obreros y el Plan de San Luis celebrado en 1910, situaciones que crearon el momento propicio para que estallara la Revolución Mexicana.

Para el año de 1911 la dictadura de Porfirio Díaz había terminado, surgiendo así un gran número de partidos políticos para disputarse un sitio en las elecciones que se acercaban, cabe resaltar que la mayoría de ellos apoyaba la candidatura de Madero para la presidencia, y este último a su vez impulso de gran manera a Pino Suárez para que fuera elegido como vicepresidente, obteniendo el triunfo y marcando con ello la primera etapa de la Revolución Mexicana.

Pero los problemas no tardaron en llegar para Francisco I. Madero, toda vez que los que en un momento se quedaron tranquilos con el programa de moderado que manejo en su candidatura para calmar a las oposiciones ya no era suficiente para ese momento, ya que existía un problema social que venía padeciendo el país y que debía resolver inmediatamente, sin embargo evadió la solución al mismo y con ello defraudo las promesas que había asumido en

(31) Op. cit., pág.360

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

el Plan de San Luis, creando un escenario de movimientos armados en el país en contra de su gobierno, tales como los que surgieron en el sur encabezándolo Emiliano Zapata dando a conocer el Plan de Ayala, donde su contenido declaraba la defensa de los campesinos e indígenas que habían sido despojados de sus tierras exigiendo con ello el reparto agrario y la desaparición de los latifundios y por su parte Pascual Orozco en el norte, quien proclamó el Pacto de la Empacadora, proponiendo un gran número de medidas a favor de la clase obrera y campesina.

Aprovechando la situación de desequilibrio que el país enfrentaba por las constantes revueltas sociales que se habían dado, los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz, antiguos jefes porfiristas realizaban diversos levantamientos en contra del régimen, los cuales fracasaron siendo más tarde reclusos en prisión, éste suceso originó que el General Victoriano Huerta quien estaba al frente de las tropas federales se valiera de tal movimiento y traicionara al gobierno de Madero apoyando al General Manuel Mondragón, para que se diera el Cuartelazo de la Ciudadela que tenía como objeto ayudar a los generales prisioneros, dando como resultado el triunfo de los rebeldes y la aprehensión del presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez, los cuales fueron obligados a renunciar sus puestos y consecutivamente asesinados la noche del 22 de febrero de 1913, confirmando lo anterior el autor Serra Rojas al afirmar que “En noviembre el general Bernardo Reyes se lanzó a una nueva rebelión, en la que fracasó, siendo recluso en la prisión militar de Santiago Tlatelolco.

El gobierno de Madero no tuvo momento de reposo, toda vez que el 9 de febrero de 1913, estalló el cuartelazo de la Ciudadela.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Ese mismo día Reyes y Díaz son puestos en libertad por los sublevados secundados por el general Manuel Obregón.

Madero en su gran equivocación, confía en el mando de las tropas del gobierno a Victoriano Huerta quien lo traiciona.”⁽³²⁾

El Congreso estuvo de acuerdo con tales renunciaciones, por lo que el Secretario de Relaciones Exteriores Pedro Lascuráin aceptó hacerse cargo del Poder Ejecutivo, designando al General Victoriano Huerta como Secretario de Gobernación, no obstante el primero de ellos renunció para que el jefe militar llegara a ocupar la sede presidencial, lo que confirma el coautor Oscar Ruiz Barney, en su obra al comentar que: “En 1913 con el movimiento de La Ciudadela encabezado por el General Mondragón, se llevó a Victoriano Huerta al poder después de la renuncia y muerte de Madero y José María Pino Suárez.” ⁽³³⁾

Algunos de los poderes de los Estados y gobiernos extranjeros reconocieron el nuevo régimen, sin embargo, no todos estaban de acuerdo tal es el caso del gobernador del Estado de Coahuila, Venustiano Carranza, que el 19 de febrero de 1913, promulgó un decreto desconociendo a Victoriano Huerta, sumándose a éste el Estado de Sinaloa el 4 de marzo del mismo año.

Tras la muerte de Madero y Pino Suárez se produjo gran indignación en el país, por lo que la revolución que se contuvo durante mucho tiempo estalló. La presidencia de Victoriano Huerta no fue bien vista ya que opinaban que aunque fue legal había producido un agravio en las instituciones, por lo que se proponían restaurar el orden constitucional con la revolución, tal como lo que afirma el autor

(32) Op. cit., pág. 375

(33) CARBONELL, Miguel. et al., Constituciones Históricas de México, México, Editorial Porrúa, 2002, pág.112

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Enrique Sánchez Bringas al decir que “El asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez y el acceso ilegítimo, aunque formalmente válido, de Victoriano Huerta al poder presidencial dieron lugar a la etapa constitucionalista de la revolución.”⁽³⁴⁾

Es por lo anterior, que un grupo de jefes y oficiales bajo el mando de Venustiano Carranza firmaron el Plan de Guadalupe, en el cual se dejó entrever el sentimiento contra la usurpación, sin embargo, el problema social como el reparto de tierras, garantías obreras, reivindicaciones y la abolición de tiendas de raya, no se había tratado en este plan y aun seguía preocupando a los habitantes por lo que Carranza prometió atender al triunfo de la lucha.

El triunfo revolucionario quedó plasmado el 13 de agosto de 1914 con los Tratados de Teoloyucan, dando lugar a que Victoriano Huerta entregara la metrópoli, y con ello se disolviera el ejército federal, quedándole pendiente a Venustiano Carranza abordar el problema social que aquejaba al país por lo que se instauró la Convención Nacional Revolucionaria en Aguascalientes, para hallar una fórmula que conciliara los distintos intereses y evitara una ruptura peligrosa entre los triunfadores, pero se nombró en la Convención a Eulalio Gutiérrez como presidente provisional, suceso que no fue del agrado de Venustiano Carranza, por lo que rompió el vínculo que tenía con la Convención dando como resultado que estuvieran por una parte él y por la otra Villa y Zapata preparando reformas sociales y políticas, utilizándolas como una arma de lucha.

Por su parte Carranza expidió en Veracruz las adiciones al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914, donde contenía leyes encaminadas a

(34) SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1988, pág. 84.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

restablecer la igualdad de los mexicanos, leyes agrarias, disolviendo los latifundios, apoyando la formación de los pequeños propietarios restituyendo a los pueblos con las tierras que les fueron despojadas, leyes que protegían y concedían mejores condiciones a los trabajadores, bases para organizar un poder judicial independiente entre otros de orden social, lo que se reafirma con lo expuesto por el coautor Oscar Barney Cruz al expresar que “ Por su parte Carranza, ya separado de la Convención de Aguascalientes inicio su programa de reformas en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914 adicionando el Plan de Guadalupe con el lema “Constitución y Reforma”, y una conciliación de las diferentes fracciones de la Revolución.”⁽³⁵⁾

Es por lo anterior, que le dio importancia Carranza a expedir leyes tales como la Ley de Municipio Libre, la de Divorcio, la ley Agraria y Obrera, reformas al Código Civil y las de abolición de tiendas de raya. ⁽³⁶⁾

En Octubre de 1915, los Estados Unidos reconocieron como único gobierno al de Venustiano Carranza, pese a que de acuerdo con las leyes mexicanas el legítimo era el de la Convención de Aguascalientes.

Para 1916 las fracciones villistas habían sido vencidas y los zapatistas por su parte se habían recluso, por lo que el país necesitaba el retorno de la constitucionalidad, lo cual dejaba varios caminos como adoptar de nuevo a la Constitución de 1857, lo cual pondría trabas para la reforma que se necesitaba en esa época, iniciar una revisión de la Carta Magna tal como lo establecía la misma Constitución de 1917 o reunir a los Constituyentes con el objeto de reformarla o de expedir una nueva, a lo que confirma el coautor Oscar Cruz Barney al

(35) Op. cit., pág.113.

(36) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN de fecha 3 de febrero de 1915, 1 de enero de 1915; 6 de marzo de 1915 en su orden respectivo.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

mencionar que “ Una vez reducidos los villistas y los zapatistas en 1916 el decreto por lo que reformaba Plan de Guadalupe convocando a elecciones para un Congreso Constituyente que reformaría la Constitución vigente,...” (37)

El camino mas viable que encontró Carranza para estabilizar el país, fue la de expedir una nueva Constitución, las ideas impregnadas en las reformas del Plan de Guadalupe fueron un gran impulso para tomar esta decisión ya que fueron un programa determinado de revolución social, por lo que no servirían de nada si las dejaban en tinta y papel, puesto que deseaban que trascendieran y convencidos Carranza y su colaboradores determinaron que era necesario instaurar un Congreso Constituyente.

Cabe mencionar, que para formar el Congreso Constituyente se tomaron medidas escrupulosas para que éste fuere integrado por representantes de Entidades Federativas en proporción al número de habitantes, así mismo debían cubrir los aspirantes los requisitos que indicaba la Constitución de 1857, pero además necesitaban cumplir con una exigencia más, la cual era la de no haber ayudado con armas, no haber sido empleado de gobierno y no haber estado dentro de las fracciones opuestas a la causa constitucionalista, su encargo sería solamente y exclusivamente para la realización de la nueva Constitución a diferencia de los anteriores constituyentes, se terminaría su encargo al término del proyecto encomendado.

Habiéndose formado el Congreso Constituyente de Querétaro, este cumplió con lo ordenado por Venustiano Carranza e inicio sus actividades en el mes de noviembre de 1916 y las concluyó el 31 de enero de 1917, dentro de

(37) *Ibidem*, pág. 114

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

la obra original de esta asamblea, consistió en las ideas trascendentales que introdujeron en las materias obrera y agraria, las cuales bastaron para que se formara una nueva Constitución, la cual se denominó Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos, que reformó a la Constitución Liberal de 1857.

Es importante puntualizar, que el Constituyente de Querétaro de 1917 retomó el bicameralismo, por lo que le otorga Facultades Exclusivas a cada una de las Cámaras.

Es por lo anterior, que me permito señalar las Facultades Exclusivas que la Carta Magna de 1917, originalmente le otorgó a la Cámara de Diputados, siendo apreciadas en el artículo que se encuentra plasmado en la obra de la Cámara de Diputados LIV Legislatura de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación se plasma:

En la 44ª. Sesión ordinaria celebrada el 15 de enero de 1917, sin discusión, y por unanimidad de 151 votos, fue aprobado el artículo 74.

El texto del artículo aprobado fue el siguiente:

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de presidente de la República.
- II. Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
- III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esta oficina;

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS 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;

V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común;

VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”⁽³⁸⁾

Como se desprende de la lectura del artículo anterior, el Constituyente asigna las facultades exclusivas a la Cámara de Diputados, entre las cuales se puede erigir en jurado electoral, vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor, actualmente Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, encomendándosele también el aprobar el presupuesto y erigirse como Gran Jurado para resolver las acusaciones contra los servidores públicos.

Sin embargo, con el paso del tiempo este artículo ha tenido varias reformas quedando actualmente como se plasma en la Constitución Política Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos y que a la letra versa de la siguiente manera:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”

“TITULO TERCERO”

“CAPITULO II. DEL PODER LEGISLATIVO”

“SECCION III. DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO”

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

(38) CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION LIV LEGISLATURA. Las Constituciones de México 1814-1989, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1989, pág. 192

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. Derogada

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

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

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

15 del mes de diciembre.

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

Quinto párrafo.- (Se deroga)

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

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

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar 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.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

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

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

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

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

VII. (Se deroga).

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”⁽³⁹⁾

En relación al artículo anterior, me permito comentar cada una de sus fracciones comenzando con la primera, en la cual originalmente el Constituyente de 1917, facultó a la Cámara de Diputados para instituirse como Colegio Electoral, por lo que tenía el poder para declarar quien era el Presidente Electo de la República, evidentemente este hecho era parcial para los candidatos que se disputaban tal nombramiento, en virtud de que dependían del partido político que en ese momento ocupaba la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputados, que a su vez conformaba dicho Colegio y a sus intereses políticos, reafirmando lo anterior con lo expuesto por Enrique Sánchez Bringas en su obra al decir lo siguiente “Antes de la reforma constitucional del 23 de agosto de 1996, el artículo 74.I asignaba como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, determinación que se realizaba a través de un decreto que era definitivo e inatacable, y por lo mismo, el entonces Tribunal Electoral y Poder Judicial de la Federación, carecían de competencia para conocer sobre la calificación de la elección presidencial que hiciera la Cámara de Diputados. Es decir, operaba el sistema de calificación electoral por órgano político, que desde luego, no era conveniente en virtud de los compromisos y vinculación que la

(39)CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

realidad determinaba entre el Partido Revolucionario Institucional que siempre tenía la mayoría en la Cámara de Diputados, y el candidato de ese mismo partido a la presidencia de la República.”⁽⁴⁰⁾

Hoy en día, a mi parecer, esta facultad es meramente protocolaria, toda vez que con la reforma que se le hizo a esta fracción nuestra Constitución le encomienda la facultad a la Cámara de Diputados de entregar el Bando Solemne, declarando al Presidente Electo y con ello hacerlo público al territorio Nacional, acto por el cual se le otorga al Presidente, la validez para poder ejecutar las funciones de su encargo.

Ahora bien, la fracción segunda del artículo anteriormente mencionado, le otorga la facultad a la Cámara de Diputados de vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor, órgano que dependía de la misma y que se encargaba de supervisar, inspeccionar y realizar auditorias a las Secretarías de Estado, al Distrito Federal, a los organismos públicos descentralizados del gobierno federal y de las entidades federativas así como a las empresas de participación estatal, sin embargo, con la reforma de 1999, eliminaron a la Contaduría Mayor e instituyeron en su lugar a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación órgano que tiene por objeto la fiscalización de los ingresos y egresos tanto en el ámbito federal como de los recursos económicos que envía la Federación a las entidades federativas y municipios, entre otras funciones, que nuestra Carta Magna le atribuye en el artículo 79, el cual la Cámara de Diputados actualmente tiene la facultad exclusiva de vigilar sus funciones y desempeño en su materia.

(40)SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1988, pág. 442.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Por otro lado la fracción cuarta, a mi consideración es una de las más importantes facultades que la Cámara de Diputados, ya que se le encomienda a ésta la responsabilidad de aprobar los gastos que se necesitan realizar para el buen funcionamiento del país, así como también el de examinar y discutir la forma obtener recursos para poder cubrir tales gastos, a lo anterior el autor Enrique Sánchez Bringas, menciona lo siguiente “La aprobación del presupuesto de egresos es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados porque no constituye una ley; es la programación del gasto público anual. Antes de aprobar este presupuesto, la Cámara de Diputados debe examinar el proyecto de ley de ingresos para mantener una congruencia entre lo que se espera ingresar al erario federal y lo que se proyecta gastar.”⁽⁴¹⁾

En relación a la fracción quinta, la Cámara de Diputados tiene la función de examinar y declarar si un servidor público que cuenta con inmunidad política, es responsable de incurrir en un delito, de resultar cierto quitarle tal protección de la cual goza y ponerlo a la disposición de la autoridad competente, sin embargo esta facultad la realiza conjuntamente con la Cámara de Senadores ya que esta última se erige en jurado de sentencia tal como lo indica el artículo 76 constitucional, fracción VII y la Cámara de Diputados conoce como órgano de acusación.

Dentro del artículo antes detallado se encuentra el punto medular de la presente investigación, sin embargo, considero importante tratarlo de manera amplia en el resto de los siguientes capítulos y en especial en el último.

De igual forma, prevé esta fracción que la Cámara de Diputados debe de revisar la Cuenta Pública del año anterior y con ello comprobar que realmente el

(41) *Ibidem*, pág. 443.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Ejecutivo Federal se ajustó a lo que se le autorizó para gastar el año anterior, facultad que originalmente se le atribuyó al Congreso de la Unión, sin embargo era incomprensible pedirle a las dos Cámaras, que revisaran la Cuenta Pública ya que para la Cámara de Senadores le era difícil realizarla ya que desconocía totalmente que gastos habían solicitado el año anterior el Ejecutivo y así mismo los plazos que les otorgaban para dicha revisión los rebasaban, toda vez que no contaban con un órgano que los auxiliara, situación contraria para la Cámara de Diputados ya que ellos podrían revisarla con mejor exactitud, en virtud de que un año atrás habían trabajado con la autorización del gasto e incluso contaban con la Contaduría Mayor, organismo que los auxiliaba para dicha revisión.

Es por lo que en el año de 1977, se reformó el primer párrafo de la fracción IV, para que la Cámara de Diputados únicamente conocería sobre este asunto, para reforzar mi dicho me permito citar la exposición de motivos de fecha 6 de octubre de 1977, en la cual el C. Secretario Alberto Ramírez Gutiérrez puntualiza lo siguiente "...se confiere al Congreso de la Unión, es decir a ambas Cámaras, la atribución de revisar la Cuenta Pública y por otra, únicamente a la Cámara de Diputados la votación del Presupuesto, lo cual no es muy comprensible ya que se escinde el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se hallan plenamente vinculadas; para el Senado, la revisión de la Cuenta Pública le resulta una tarea difícil si aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el presupuesto ejercido y si carece, además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo. De aprobarse esta iniciativa, tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto, serán facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, solución que no es ajena a nuestro sistema de competencias y a la tradición de otros

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

países, en cuanto que el control financiero de la administración pública le toca ejercerlo a la Cámara mas directamente vinculada a la representación popular.”(42)

En esa misma tesitura, el autor Felipe Tena Ramírez señala que “El Ejecutivo presenta la cuenta anual ante la Cámara de Diputados, pero su examen y aprobación en su caso, que antes incumbían al Congreso de la Unión, corresponden ahora a la propia Cámara de Diputados, según la reforma al art. 74, fracción IV y la correlativa supresión de la fracción XXVIII del 73, acordadas por la reforma Constituyente de 1977.”(43)

(42)H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Carpeta 30, Dirección de Servicios de Biblioteca, Documentación Legislativa, Subdirección de Documentación y Archivo, pp.7-8.

(43)TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésimo séptima Edición, México, Editorial Porrúa, 1993, pp. 323-324.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

CAPITULO II

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Nuestro gobierno al ser representativo, se encuentra conformado por tres poderes de la Nación, como lo son el Poder Legislativo, el Poder Judicial, y el Poder Ejecutivo, donde en el primero de los comentados, esta conformado por nuestro Honorable Congreso de la Unión, el cual a su vez se encuentra integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Ahora bien, para saber que importancia tiene la Cámara de Diputados, es que la presente investigación, primeramente estudia la comprensión de su comportamiento dentro de nuestro ya mencionado Congreso de la Unión, tomando en cuenta los aspectos de las atribuciones y prerrogativas que tienen al desempeñar un cargo público, pasando por el comportamiento de los grupos parlamentarios, su papel e importancia y terminando con los mecanismos de elección, para la integración total de la Cámara de Diputados, y con ello tener un amplio panorama que nos sirva de herramienta para comprender capítulos siguientes, siendo así que se presentan los temas que a continuación se desglosan de la siguiente forma.

II. I.- LA CÁMARA DE DIPUTADOS COMO INTEGRANTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El Congreso de la Unión, es el órgano asignado por nuestra Carta Magna a realizar las funciones del Poder Legislativo, el cual actúa a través de un sistema bicameral y de forma colegiada, tal y como lo prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 50 al señalar que “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

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Senadores” (44)

En virtud de la importancia que tienen las funciones que le fueron encargadas al Congreso de la Unión, el Constituyente de 1917, consideró que éste debería ser un órgano colegiado para que no se tomaran decisiones sobre el país de forma parcial, es decir, lograr así que una parte planteara una propuesta sobre la mesa y que no por ello se quedara, sino que hubiera otra parte que la criticara para cuidar los intereses del pueblo mexicano, toda vez que la variedad de los criterios que aporta cada uno de sus integrantes logran que se tenga representatividad y se busca se cumpla con la voluntad del pueblo que realmente es el de beneficiar, sin embargo, a veces puede perjudicar según el caso, en virtud de que no se dará gusto a todos los sectores de la población, pero el objetivo es que la sociedad viva lo más armónicamente posible, al respecto el autor Elisur Arteaga Nava menciona que “La Constitución ha considerado que las funciones que han sido asignadas al Poder Legislativo deben ser desempeñadas en forma colegiada; un número crecido de miembros integran cada una de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión. Esta prohibido expresamente que se deposite el Poder Legislativo en un individuo.”(45)

Ahora bien, la función del Poder Legislativo que es ejercido por el Congreso de la Unión, no es exclusivamente la de crear leyes que regirán a nuestro país, cabe señalar que si bien es cierto que nuestra Carta Magna le otorga al Poder Legislativo esta atribución, también lo es que le asigna otras facultades que no tienen ese carácter legislativo, como por ejemplo, imponer contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto o el actuar como juez en un juicio en contra de los servidores públicos, las cuales evidentemente tienen un carácter administrativo y judicial, a lo anterior el Doctor Ignacio Burgoa

(44) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(45) ARTEAGA NAVA, Elisur. Constitución Política y Realidad, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997, pág. 53.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Orihuela comenta en su obra que “ ... al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el poder legislativo federal, destacadamente distinto del poder constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, mismos que pueden calificarse, grosso modo, en dos tipos, a saber: políticos- administrativos y políticos- jurisdiccionales.” (46)

Por otra parte, es importante señalar que el Congreso de la Unión, como lo indica nuestra Constitución vigente, está organizado por un sistema bicameral, es decir, se compone éste organismo por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la primera representa al pueblo y la segunda a los Estados en su concepción primitiva. El bicameralismo ha sido una invariable en la historia constitucional de México lo cual observaremos a continuación, pero no sin antes realizar una breve referencia de los orígenes del bicameralismo.

Este sistema tuvo sus orígenes en el siglo XIV, en Gran Bretaña, el parlamento inglés se dividió en dos Cámaras; la Cámara de los Lores que representaba a los nobles y la Cámara de los Comunes que representaba a la burguesía, al respecto el autor Jorge Mario Lascieur Talavera alude lo siguiente “A partir del año 1215, se impone al usurpador Juan Sin Tierra en Inglaterra, la llamada Carta Magna. El parlamento, consejo legislativo antiguamente integrado por cortesanos de la más alta aristocracia, fue paulatinamente integrándose con figuras representativas de los estamentos profesionales, fenómeno que impulsó la separación radical de aquel consejo legislativo en dos casas o Cámaras, en interés social que juzgaba en aquella época. Esta separación tenía un objeto central: hacer frente a la arbitrariedad del rey a la hora de que tomara sus decisiones.

(46)BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Decimoséptima Edición, México, Editorial Porrúa, 2005, pág.642.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

La Cámara de los Comunes, desde 1351, ostento así la representatividad del pueblo genéricamente considerado, y la Cámara de los Lores asumió la representación de las clases aristocráticas. Había nacido el Órgano Legislativo bicameral.” (47)

Más tarde, la Constitución Norteamericana adoptó este sistema, sin embargo, no al pie de la letra, toda vez que ésta lo acogió con fines diversos a los ingleses, toda vez que le concedió a la Cámara de Representantes la personería del pueblo y al Senado la de los Estados, reafirmando lo dicho con lo expuesto por el autor Jorge Mario Lascieur Talavera al señalar que “ Al trasladarse la cultura jurídica a las colonias inglesas de Norteamérica, y al adquirir éstas su independencia, se creó la primera forma federal de Estado en el mundo adaptándose el sistema bicameral, pero aplicado a la idea Federación, como fórmula de equidad entre las representaciones chicas y grandes territorial y demográficamente hablando. Así quedaba el pueblo norteamericano representado en la Cámara de Representantes, como también los Estados, paritariamente en el Senado, asegurándoles a estos una simbólica representación de “contraprestación”, a cambio de haberse despojado su soberanía a favor del ente federal.”(48)

A diferencia de Inglaterra y Norteamérica, nuestro país tardó más tiempo para poder adoptar este sistema, recordemos que en el capítulo anterior, mencionamos que la Constitución de Cádiz de 1812, fue parte importante dentro de la historia constitucional mexicana, sin embargo, ésta no contemplaba aún un sistema bicameral, toda vez que esta sólo instituyó a las Cortes las cuales vigilaban los intereses de la Nación, fungiendo solamente como una Cámara Única, como se puede apreciar en la obra del autor Raúl González Schmal al señalar que “En la Constitución de Cádiz de

(47) LASCIEUR TALAVERA, Jorge Mario. Derecho de la Política, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 175-176.

(48) Ídem.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

1812, que rigió en el México independiente en diversos momentos, el poder legislativo se encomendó a las Cortes (que estaban integradas por los diputados que representan a la Nación y a los cuales competía la elaboración de leyes) y al rey (a quien correspondía la sanción, es decir la aprobación de la ley o, en su caso, el veto).”(49)

Más adelante, se promulgó la Constitución de Apatzingán de 1814, que de hecho no tuvo vigencia, al igual que la anterior Constitución tampoco observamos un bicamarismo ya que depositaba su Poder Legislativo en el Supremo Congreso.

Es por lo anterior, que se puede afirmar que la Constitución Federal de 1824, fue la primera Constitución del México Independiente, que tomó el modelo de la Constitución Norteamericana e instaura el sistema bicameral tipo Federal, en donde la Cámara de Diputados, era la representante de la Nación, y la Cámara de Senadores la representante de los Estados, con la peculiaridad, de que la primera de ellas, era electa por los ciudadanos y la segunda por las legislaturas.

Años más tarde, en la Constitución Centralista de 1836, se conservó el bicamarismo, pero no como lo instituía su antecesora, ya que la Cámara de Senadores ya no tenía como encargo el de representar a los Estados, los cuales dejaron de existir, dándole paso a los Departamentos.

Cabe mencionar, que la elección de los integrantes de la Cámara de Senadores se diferenciaba de la Cámara de Diputados, exclusivamente por la elección indirecta de sus miembros, que debían hacer las juntas departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos,

(49) GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl. Programa de Derecho Constitucional, México, Grupo Editores Noriega, 2004, pág. 261.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

formadas respectivamente por la Cámara de Diputados, el gobierno en la junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia.

En las Bases Orgánicas de 1843, se denota un centralismo más acentuado que la anterior Constitución, destacándose un bicammarismo de tipo oligárquico, toda vez que los integrantes de la Cámara de Senadores se elegían a través del tipo de ciudadanía que se tenía dependiendo de la renta que pagara para obtenerla, es decir, solo las personas que conformaban la elite criolla podía alcanzar tal cargo, por ser consideradas personas notables ya que sabían leer y escribir.

A través de los años surge el Acta de Reformas, la cual retoma los principios de la Constitución Federal de 1824, otorgándole de nuevo a la Cámara de Diputados su competencia original para representar a la Nación, así mismo reintegró al Senado Federal electo por las legislaturas locales, con la variante de que además de cada uno de los representantes de los Estados y del Distrito Federal debería estar integrado por un número de senadores equivalente al número de Estados, elegidos por los demás senadores, los diputados y la Suprema Corte, entre aquellas personas que en ese tiempo hubieren ocupado puestos de importancia, afirmando lo anterior el autor José Gamas Torruco al expresar lo siguiente “El Acta de Reformas de 1847 devolvió a la Cámara de Diputados su sentido original de representación nacional, esta vez estableciendo el sufragio universal. También restableció al Senado federal electo por las legislaturas locales; pero adicionó un senador por cada estado electo por los otros poderes federales, y se exigió a los aspirantes haber previamente desempeñado altos cargos. Aunque se eliminaron los requisitos de renta, algo trascendió de las Constituciones centralistas.” (50)

Posteriormente, tras tantos años de desigualdad social que fue

(50) GAMAS TORRUCO, José. Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 2001, pp. 833-834,

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

característica principal de las Constituciones centralistas, la Constitución Liberal de 1857, suprimió a la figura del Senado, toda vez que esta estaba representada por personajes que imponían los otros poderes federales que no representaban al pueblo sino a sus intereses políticos, de tal suerte que en su texto termino instituyendo un Congreso de la Unión, el cual se encargaría del Poder Legislativo, conformado únicamente por Diputados, a lo anterior el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela precisa que “Las opiniones que apoyaban o rechazaban la implantación del sistema bicameral dividieron a tal punto el Congreso Constituyente, que el proyecto en lo tocante a este tema fue aprobado por una ligera mayoría de seis votos, habiendo quedado convertido su artículo 53 en el artículo 51 de la Constitución de 1857, que establecía: “ Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominara Congreso de la Unión.”. (51)

Sin embargo, aún con las razones que se dieron para que la Constitución Liberal de 1857 depositara el Poder Legislativo en una Cámara, con el paso del tiempo aún causaba debate y seguían dando consideraciones para que éste hecho se modificara, por lo que en el año de 1874, tras las reformas presentadas por el Presidente Lerdo de Tejada, el Senado volvió a restaurarse, adoptando de nuevo el modelo Norteamericano, de tal forma que esta Cámara se integraría por dos senadores por Estado provenientes de la elección indirecta en primer grado, dentro de los mismos correspondía a cada legislatura el recuento y la declaratoria respectiva, la Cámara de Diputados por su parte era elegida proporcionalmente a la población.

Por su parte, la Constitución Social y Política de 1917, instituyó que el Poder Legislativo mantuviera este sistema bicameral, con lo elemental de los principios de organización de cada Cámaras, sin embargo, añadió dos

(51) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Decimoséptima Edición, México, Editorial Porrúa, 2005, pág.637.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

senadores para el Distrito Federal e implanto que deberían ser los integrantes de las Cámaras electos directamente por la ciudadanía.

Actualmente con las reformas que se han realizado nuestra Carta Magna, maneja dos formas de elección para los integrantes de nuestro H. Congreso de la Unión, la representación mayoritaria y la proporcional.

Por otro lado, nuestra ley Fundamental otorga a nuestro H. Congreso de la Unión en su artículo 70 párrafo segundo, la libertad para que expida una ley que regule su organización y actividades.

Ahora bien, teniendo clara la trascendencia de que el Congreso de la Unión sea colegiado y bicameral, podemos hablar de nuestro tema principal en este capítulo que es la Cámara de Diputados.

Encontrando a la Cámara de Diputados como ya es sabido en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien le otorga a ésta figura el carácter de representantes de la Nación, o en otras palabras del pueblo mexicano, por lo que cabe destacar que no es un mandato de forma directa de quienes los eligieron, sino son representantes en el ámbito político al llevar consigo un libre criterio e independencia sobre decisiones legislativas que de acuerdo a sus consideraciones protegen el interés general de la Nación. Por su parte el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela menciona que “La representación política es una figura que implica una *conditio sine qua non* de los regímenes políticos democráticos, en los que se supone el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria.” (52)

La Cámara de Diputados para no estancarse en una ideología política y

(52) *Ibidem*, pág. 674.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

que verse sobre los mismos intereses que desde su punto de vista puedan creer que sean los más importantes, es que se renuevan los integrantes de la misma en su totalidad cada tres años, prohibiéndose la reelección para el periodo próximo inmediato, tal como lo dispone nuestra Constitución en los artículos 51 y 59 primer párrafo, y que discurren de la siguiente manera:

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

...

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.”⁽⁵³⁾

Para tener asegurado que los integrantes de la Cámara de Diputados tengan una estabilidad y continuidad en cuanto a los proyectos que atañen con relación a la Nación, es que elige un suplente por cada diputado, mismo que remplazara a éste en cuanto a sus funciones, en casos tales como en el que se le concediera una licencia, en una separación definitiva del cargo o en el caso de que por causa injustificada no se presente diez días consecutivos o sin licencia del presidente de la Cámara en comento o ya sea que por no haber quórum para instalar la Cámara o para ejercer sus funciones una vez instalada procede convocar a los suplentes y cubrir la función correspondiente y por último en el peor de los casos el fallecimiento de ellos, lo anterior con fundamento en lo establecido por el artículo 63 párrafo segundo y tercero constitucional, que a la letra indica:

“Artículo 63.

...

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su

(53) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.”⁽⁵⁴⁾

II. II.- REQUISITOS PARA SER DIPUTADO.

Para acceder al cargo para diputado federal se tiene que contar con un número específico de requisitos que son considerados viables para tener el soporte y responder a las necesidades que son requeridas para dicho cargo, mismo que se encuentran contemplados en el artículo 55 de nuestra Carta Magna y que a continuación se trataran en lo particular.

“Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

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

(54) *Ibidem*

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

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

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

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.”⁽⁵⁵⁾

Del artículo antes citado se desprende de sus fracciones primera, segunda y tercera que es importante que la persona que integre nuestra Cámara de Diputados sea mexicana de nacimiento ya que esto puede evitar que se tenga la presunción de que legisle con intereses que sean fuera de los nacionales, así mismo señala un número determinado de años para poder formar parte de esta Cámara, ya que se considera que ya tiene un criterio con el que puede distinguir las necesidades prioritarias de interés general para la Nación y siendo coherente con el primer párrafo y toda vez que las elecciones son a nivel estatal es por lo que la fracción tercera requiere que el candidato sea originario de la propia Entidad Federativa o en su caso que tenga residencia de por lo menos seis meses anteriores a la fecha de elección.

Ahora bien, en relación a la fracción cuarta y quinta; es muy claro que quiere evitar la posibilidad de que haya imposición hacia los votantes debido a esta vinculación, al respecto el autor Felipe Tena Ramírez expone lo siguiente “Las fracs. IV y V del art. 55 se refieren a la imparcialidad en la elección. Los requisitos que ellas fijan son de índole negativa, pues consisten en no ocupar ninguno de los puestos públicos que podrían servir al candidato para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección.”⁽⁵⁶⁾

Por su parte la fracción sexta hace hincapié a que ningún ministro de

(55) *Ibidem*

(56) TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima Edición, México, Editorial Porrúa, 1996, pág. 276.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

culto religioso pudiese integrar las filas de la Cámara de Diputados toda vez que esto pudiese causar que sean electos por una subordinación u obediencia, es entendible que se adopte esa medida debido a que nuestra Carta Magna hace una debida separación Iglesia- Estado y con ello salvaguardar el estado laico del que gozamos.

II. III.- DE LAS ATRIBUCIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Antes de detallar las atribuciones de la Cámara de Diputados, considero que debemos entender el concepto de atribución y posteriormente con ello podemos determinar cuales son.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, define “atribución” de la siguiente forma “Dentro del orden jurídico atribución aplica el otorgamiento de facultades, derechos y obligaciones a cualquier órgano del Estado para desempeñar algunas de las funciones en que se manifiesta su orden público o poder de imperio. Ese otorgamiento debe provenir de la Constitución o ley. Se suele identificar el concepto de atribución con el de facultad. Heterodoxamente esta identificación es correcta, pero en escrita lógica jurídica la atribución entraña el acto de dar o conceder y la facultad lo que se da o se concede.”⁽⁵⁷⁾

De acuerdo a la definición antes expuesta, podemos afirmar que las atribuciones de la Cámara de Diputados son los derechos, obligaciones y potestades que nuestra Carta Magna le asignó y autorizó en su artículo 74, con la finalidad de que realice su trabajo y se cumpla con el interés general de la Nación, es por lo que me permito transcribir a continuación el artículo antes citado explicándolo párrafo por párrafo, para así entender su carácter de atribución.

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

(57) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1996, pág.53.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

“I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;”⁽⁵⁸⁾

Nuestra Constitución le asigna en esta fracción la obligación a la Cámara de Diputados de hacerles saber a toda la población mexicana, de acuerdo a la resolución emitida por de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que el candidato que obtuvo más votos, es él Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, otorgadole validez a este acto a través del Bando Solemne.

“II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;”⁽⁵⁹⁾

En esta fracción se le encomendó el deber a la Cámara de Diputados de estar al pendiente de las actuaciones confiadas a la entidad de fiscalización superior de la Federación, a través de una la Comisión de Vigilancia que la Cámara instaure para regular las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, por la cual valora el desempeño de esta última y constituye el vínculo que permita garantizar la debida concordancia entre ambos órganos.

“III. Derogada.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en

(58) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(59) *Ibidem*

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

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

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

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

Quinto párrafo.- (Se deroga)

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;"(60)

Esta fracción le otorga a la Cámara de Diputados la imposición de

(60) *Ibidem*

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

encargarse de una de las más importantes materias en nuestro país, como lo es la presupuestal, donde debe encargarse del Presupuesto de Egresos de la Federación, de los tributos con los cuales se cubrirán, así mismo esta fracción le determina plazos tanto a la Cámara como al Poder Ejecutivo para que entreguen lo que es la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, de igual forma le son encargadas las partidas secretas a la Cámara de Diputados dándole la atribución de autorizarlas ella únicamente.

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

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.” (61)

La atribución que hace mención la fracción antes citada, le concede a la Cámara de Diputados, la autoridad para decidir el quitarle o no el fuero que gozan los servidores públicos, (prerrogativa que gozan los diputados y analizaremos mas adelante).

“VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar 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.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas

(61) Ibidem

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

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

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;" (62)

La fracción antes citada señala la atribución de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública, tarea que realiza en coordinación con Entidad de

(62) *Ibidem*

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Fiscalización Superior de la Federación fijándole términos y condiciones que deben cumplir.

VII. (Se deroga).

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

II. IV.- DE LAS PRERROGATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Para tratar este tema, me es preciso atender el concepto de prerrogativa, por lo que el coautor Rafael de Pina, por su parte lo define como “Privilegio, gracia o exención que se concede legalmente a una persona, en atención a su dignidad, empleo o cargo.”⁽⁶³⁾

Ahora bien, como es bien sabido los integrantes de la Cámara de Diputados en virtud de sus funciones legislativas, deben emitir una gran variedad de criterios, logrando con ello se tenga representatividad y buscando se cumpla con la voluntad del pueblo, sin embargo, en ocasiones estos criterios pudiesen ser ofensivos o no convenirles a otros poderes de la Unión por lo que pudieren llevar a cabo un intento de restricción atribuyéndoles delitos penales, por lo que el Constituyente ante tal amenaza consideró se le otorgaran a los diputados ciertos privilegios, con los que se pretende salvaguardar la libre expresión de los mismos, los cuales se encuentran establecidos en los artículos 61 y 111 constitucionales, los cuales reproduciré a continuación:

“Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

(62) *Ibidem*

(63) DE PINA, Rafael., et. al, Diccionario de Derecho, Decimotercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1985, pág.394.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

“Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.”⁽⁶⁴⁾

Es por lo anterior, que se desprenden 2 prerrogativas que les fueron otorgadas a los diputados como son la inviolabilidad y la inmunidad.

Cuando hablamos de inviolabilidad nos referimos a que el legislador puede expresar lo que el considere oportuno, sin que éste pudiese ser amonestado aún cuando esta opinión pudiese calumniar, difamar o injuriar a alguna persona, atendiendo a lo dicho por el coautor Jorge Carpizo que expone “... a pesar de que la opinión manifestada por un representante pudiera constituir un delito, no podrá ejercerse acción penal en su contra, ni siquiera cuando hubiese terminado su mandato.”⁽⁶⁵⁾

Por otra parte, por lo que respecta a la inmunidad esta se entiende como la protección que tienen los legisladores de no ser perseguidos por delitos

(64) Op. Cit.

(65) CARPIZO, Jorge. Derecho Constitucional, Primera Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pág.84

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

penales durante el tiempo de su encargo, solamente por declaración de desafuero en el juicio político que prevé el artículo 111 antes citado, debe el funcionario público suspender su encargo y ponerse a disposición de las autoridades correspondientes., al respecto el autor Daniel Moreno comenta "...consiste la inmunidad, que es la forma de proteger a los parlamentarios y a otros funcionarios contra la acción penal, mientras tienen la calidad de representantes del pueblo."⁽⁶⁶⁾

Ahora bien, reafirmo lo considerado con la siguiente tesis, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual me permito reproducir a continuación:

"INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

"Según se desprende de la interpretación del artículo 61 constitucional, que dispone que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.-El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.", el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una

(66) MORENO, Rafael. Derecho Constitucional Mexicano, Decimosegunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1993,pág.435

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra -del discurso- el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.⁽⁶⁷⁾

Por otra parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 11, también instituye estos indultos para los diputados señalando que “1. Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni

(67) TSJ.- XXX/2000

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes. (68)

El artículo antes señalado recoge las disposiciones que nuestra Carta Magna instituyó para proteger a sus integrantes de la Cámara y con ello poder realizar sus funciones adecuadamente, es por lo que se enfatiza en esta Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el velar por que se protejan estas dispensas.

II. V.- GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Antes de explicar este tema, quiero puntualizar que los grupos parlamentarios abarcan las dos Cámaras y visto el tema que se comenta en la presente investigación, es que se delimita el trato solamente a la Cámara de Diputados.

Los grupos parlamentarios son un grupo de diputados afiliados a un determinado partido político, los cuales efectúan tareas específicas en la Cámara de Diputados, y con ello buscan contribuir con el mejoramiento del proceso legislativo, en virtud, de que los legisladores al agruparse pueden formar frentes comunes al momento de los debates para apoyar u oponerse a una iniciativa, sin embargo, no obstante de que esta figura siempre ha existido, es hasta 1977 que se estableció la base constitucional de los mismos en el artículo 70 tercer párrafo Constitucional, el cual señala “La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas”(69)

(68) LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(69) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Al respecto, el autor José de la Serna de la Garza, señala “Los grupos parlamentarios son formas de organización interna de las legislaturas integradas por los legisladores de un mismo partido político que tienen el fin de coadyuvar al mejor desarrollo de las actividades parlamentarias.” (70)

Ahora bien, por su parte la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 establece lo siguiente “1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.”(71)

Es preciso mencionar, que la declaración constitucional de los grupos parlamentarios conlleva el establecimiento de ciertos requisitos y condiciones que deben efectuar los legisladores de los diversos partidos políticos para poder instaurarse como tales.

Es por lo anterior, que los requisitos para que se pueda constituir un grupo parlamentario son los siguientes:

1. Deben estar formados por lo menos por cinco diputados.
2. Únicamente debe haber un grupo parlamentario por cada partido político que se encuentre representado por diputados en la Cámara de Diputados.
3. Los diputados que tengan la misma afiliación partidista y quieran conformar un grupo parlamentario deben efectuar un trámite especial ante la Cámara de Diputados, el cual deberá tener los siguientes elementos:

(70) DE LA SERNA DE LA GARZA, José. Derecho Parlamentario, México, McGraw-Hill/Interamericana Editores, 1997, pág.41.

(71) LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

- Documento donde conste la denominación del grupo parlamentario.
- Lista de los integrantes que lo conforman.
- Las normas con las cuales van a regular el funcionamiento del mismo.
- Nombre del coordinador del grupo parlamentario y de los directivos del mismo.

La documentación antes señalada se entrega al presidente de la Cámara de Diputados, en la reunión inicial del primer periodo de sesiones ordinaria, donde analiza los documentos exigidos y de cumplir con lo solicitado se realiza la declaración del grupo parlamentario donde a partir de ese momento ya puede ejercer los derechos y deberes que le impone la Ley.

Es por lo anterior, que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 29 ordena los siguientes derechos y deberes.

Al estar instituidos como grupo parlamentario tienen derecho a que le sean asignados lugares de trabajo en las instalaciones de la Cámara de Diputados, así mismo la Junta de Coordinación Política les aprueba una cantidad anual para que puedan disponer de personal, asesores y elementos necesarios para realizar sus actividades, de acuerdo al presupuesto de la misma Cámara.

En cuanto a las obligaciones que deben cumplir los miembros de los grupos parlamentarios se encuentra la de ocupar las curules que le correspondan a su grupo, buscando que se encuentren en una área regular y continua.

Por otra parte, el artículo 30 de la Ley Orgánica del Congreso General

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

de los Estados Unidos Mexicanos, le concede a los diputados que no pertenecen a un grupo parlamentario o que dejan de ser integrante de alguno la posibilidad de no perder sus beneficios como representante de la Nación, ni sus derechos en los trabajos legislativos, es más lo apoya de manera individual para que pueda desempeñar sus funciones de acuerdo a las posibilidades de la Cámara.

Finalmente, las funciones del coordinador del grupo parlamentario son las de ser vocero de las decisiones de éste, interviene para la elección de los miembros de la Mesa Directiva, y le otorga voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. De igual forma le atribuye la tarea de informar a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran con su grupo. (72)

Cabe señalar que son los estatutos y los lineamientos de cada partido político, los que determinan las funciones, la designación de sus coordinadores y las actividades del grupo parlamentario, circunstancia que el autor Eduardo Castellanos Hernández reafirma al decir que “ La relación de los grupos parlamentarios con sus respectivas diligencias partidarias esta regulada por los estatutos de cada partido nacional.”(73)

En la actualidad la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, se encuentra conformada por los siguientes grupos parlamentarios, los cuales se muestran en la grafica siguiente:

“COMPOSICION DE LA CÁMARA POR PARTIDOS.



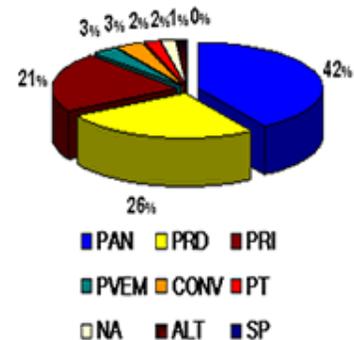
(72) Cfr. CAMACHO VARGAS, José Luis. El Congreso Mexicano. Historia funcionamiento y propuestas de reforma, México, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2006, pág. 97.

(73) CASTELLANOS HERNANDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México, México, Editorial Trillas, 2005, pág. 103.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.



TOTAL= 500. ⁽⁷⁴⁾



II. VI.- DE LOS MECANISMOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA SER DIPUTADOS.

La Cámara de Diputados se conforma por quinientos miembros, los cuales tienen la encomienda de representar a la población del territorio mexicano, sin embargo, para elegir a estos integrantes nuestra Constitución establece el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales y el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, los cuales tienen como finalidad que se cumpla con la democracia y la soberanía nacional, efectuando lo estipulado en el artículo 39 Constitucional, el cual menciona que "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de

(74)[En línea] Disponible en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/005_grupos_parlamentarios; Internet; accesado el 28 de octubre de 2007.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” (75)

Los sistemas de elección antes citados son un poco complejos, por lo que los detallare uno por uno a continuación.

II. VI. I.- SISTEMA DE DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES

Nuestra Carta Magna establece en sus artículo 52 lo siguiente “La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales...”(76)

De acuerdo al artículo antes citado, nuestra ley fundamental nos menciona que para que se determinen los 300 diputados, es necesario que se lleve a cabo el principio de votación de mayoría relativa a través del sistema de distritos electorales uninominales, los cuales deben ir de la mano.

El principio de votación de mayoría relativa, se refiere al número de votos obtenidos, es decir, el candidato que obtenga más votos en una contienda electoral, será el congresista del distrito electoral en el cual se llevo a cabo la elección, es decir, ocupara el cargo de diputado formando así parte de la Cámara de Diputados. Al respecto el autor Jorge Mario Lescieur Talavera comenta “Dicho principio se define como la condición representativa por la cual un candidato se convierte en diputado, siempre y cuando haya obtenido, en el proceso electoral correspondiente, una mayoría simple de votos respecto de otros candidatos y en referencia de un distrito electoral.”(77)

(75) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(76) *Ibidem*.

(77) LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario. El Derecho de la Política, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2000, pág.183.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Ahora bien, el sistema de distritos electorales uninominales, se refiere a la demarcación territorial el cual sirve para elegir un candidato para un solo distrito, es decir, este sistema determina los distritos en los cuales deben contender los candidatos a diputados, hecho esto y con el principio de votación mayoritaria se determina quien gana la contienda, de ahí la importancia de que ambas figuras vayan de la mano.

Para que lo anterior se cumpla se reparten 300 lugares en toda la República Mexicana, los cuales se llaman distritos, tomando en cuenta la población de la misma y la de cada Estado que la conforma, existe un procedimiento aritmético con el cual se reparten estos distritos uninominales, el cual consiste en dividir el número de habitantes de la República Mexicana entre 300 distritos, sin embargo también se toma en cuenta el número de habitantes de cada Estado, para tener un punto de referencia, cabe señalar, que cada Estado debe ser representado por lo menos por dos diputados, es decir debe existir dos distritos mínimo en cada Entidad Federativa.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 53 constitucional, que establece lo siguiente “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.”⁽⁷⁸⁾

A continuación, expongo la distribución de los distritos uninominales que determinó el IFE, de acuerdo al censo que se realizó en el año 2000, el cual se utilizó para las elecciones del 2006. ⁽⁷⁹⁾

(78) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(79) [En línea] Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs_ES_PDF/sistema_electoral.pdf; Internet; accesado el 28 de octubre de 2007.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Entidad Federativa Distritos	
Aguascalientes	3
Baja California	8
Baja California Sur	2
Campeche	2
Chiapas	12
Chihuahua	9
Coahuila	7
Colima	2
Distrito Federal	27
Durango	4
Estado de México	40
Guanajuato	14
Guerrero	9
Hidalgo	7
Jalisco	19
Michoacán	12
Morelos	5
Nayarit	3
Nuevo León	12
Oaxaca	11
Puebla	16
Querétaro	4
Quintana Roo	3
San Luis Potosí	7
Sinaloa	8
Sonora	7
Tabasco	6
Tamaulipas	8
Tlaxcala	3
Veracruz	21
Yucatán	5
Zacatecas	4
TOTAL	300

II. VI. II.- SISTEMA DE LISTAS REGIONALES, VOTADAS EN CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES.

Este sistema tiene su fundamento en nuestra ley fundamental en el artículo 52, el cual diserta lo siguiente “La Cámara de Diputados estará

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

integrada por... 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.”⁽⁸⁰⁾

Este principio de representación proporcional lo implanto nuestra Constitución toda vez que buscaba que se diera una mayor representatividad de las corrientes políticas que se presentan en nuestra sociedad. Reafirmando lo dicho, el autor Jorge Mario Lescieur Talavera manifiesta que “El sistema unidistrital se vino aplicando en México, hasta el año de 1962, fecha en la cual se introdujo la práctica del sistema proporcional en la integración de la Cámara bajo el llamado sistema de “diputados de partido”. Pero no fue sino hasta 1977, cuando el Principio de Representación Proporcional se adoptó con su propia sistemática electoral.” ⁽⁸¹⁾

Por su parte el autor Francisco Berlín Valenzuela menciona “... entendemos por representación proporcional el modo de escrutinio que da el nombre a los sistemas electorales que pretender representar por medio de los partidos políticos, lo mas fielmente posible y en relación directa, a la sociedad plural en los Congresos o Parlamentos” ⁽⁸²⁾

Este principio se caracteriza porque los candidatos no ganan por haber obtenido el mayor número de votos en la contienda, sino que se reparten estas 200 curules cuando el número de los votos provienen de importantes minorías emitidos con motivo del proceso electoral.

Es necesario que este principio de representación proporcional se realice a través del sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales, en cada una de las cuales se eligen 40

(80) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(81) LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario. El Derecho de la Política. Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2000, pág.185.

(82) BERLIN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral. México, Editorial Porrúa, 1980, pág.179.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

diputados, sistema que nos da un total de 200 diputados electos. Lo dicho tiene su fundamento en el artículo 53 párrafo segundo, el cual versa de la siguiente manera “Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.”⁽⁸³⁾

Sin embargo, para ser electo por este sistema se deben cumplir las siguientes reglas:

- 1) Los partidos deben de acreditar que participan con 2% de candidatos de mayoría relativa en 200 distritos uninominales, para obtener el registro de sus listas regionales.
- 2) Cualquier partido que obtenga el 2% de la votación para las listas regionales de las circunscripciones electorales plurinominales le otorga el derecho a que se le asigne un diputado.
- 3) El partido que cumpla con los requisitos 1) y 2) se le asignarán diputados con el principio de representación de acuerdo a cada circunscripción.

(83) *Ibidem*

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

CAPITULO III

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

En el capítulo anterior pudimos comprender la organización, funcionamiento y actividades de la Cámara de Diputados a grandes rasgos, sin embargo, en el presente capítulo nos introduciremos a estudiar a fondo una de sus actividades exclusivas, como es la de aprobar el Presupuesto de Egresos del Estado.

Lo anterior, porque de esta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados depende el Estado para realizar los gastos que necesita y poder cumplir con sus fines y objetivos anuales, es por lo que a continuación detallare desde los principios que deben regir el Presupuesto de Egresos hasta su elaboración para que al término del desarrollo de este capítulo tengamos una idea mas clara de la importancia del mismo.

III. I.- PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

La doctrina le ha asignado al Presupuesto de Egresos una serie de reglas técnicas bajo las cuales se debe regir con la finalidad de que este sea eficaz en su aplicación y adecuado en el momento de constituirse.

Es por lo anterior, que a continuación detallaremos los siguientes principios:

Universalidad:

Este principio tiene como fundamento el artículo 126 de nuestra Carta Magna, al señalar lo siguiente “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.”⁽⁸⁴⁾

Lo anterior, toda vez que la universalidad tiene como objetivo que el

(84) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

presupuesto abarque todos los gastos del poder público; es decir, que no haya fondos y finanzas extra presupuestarias que se encuentren fuera del control presupuestario.

En esa misma tesitura, el Doctor Miguel Acosta Romero define a la universalidad de la siguiente manera "...el presupuesto debe abarcar todos los gastos que realiza el Estado, debe ser universal en cuanto a la concepción de los gastos que eroga el Estado." (85)

- Unidad:

Por unidad se entiende que el presupuesto debe estar comprendido en un solo instrumento, de ninguna manera deben plasmarse los ingresos y los egresos en distintos textos, esto con la finalidad de que se facilite el control presupuestario al Poder Legislativo, específicamente a la Cámara de Diputados

Reafirmando lo anterior, por lo sustentado por la autora Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz al señalar que "... debe existir un fondo de recursos único, y sólo una cuenta de gastos de las que salgan todas las erogaciones para facilitar su administración y control." (86)

- Especialidad:

Este principio indica que el presupuesto debe especificar sus partidas y no otorgarlas de manera general, por lo que para ello debe especificar tanto como sea posible cada concepto, con la finalidad de que los recursos disponibles sean utilizados para lo que fueron requeridos.

Al respecto el autor Andrés Serra Rojas menciona lo siguiente "En cuanto a la especialidad, es un principio de técnica presupuestal que obliga a detallar las erogaciones, porque de lo contrario podría desvirtuar el carácter del

(85) ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1993, pág.556.

(86)CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Planeación, Programación y Presupuestación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pág.128.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

presupuesto que es reseñar en partidas los egresos públicos y fijar de manera clara el destino de los mismos.” (87)

- Anualidad:

Significa que el Presupuesto de Egresos de la Federación, es un documento que tiene vigencia por tiempo determinado, el cual será un periodo financiero de un año y al vencimiento de éste será necesaria la expedición de uno nuevo.

Por su parte, el autor Enrique Arriaga Conchas, referente a este principio de anualidad menciona que “... los presupuestos se presenten cada año y que cubran únicamente él un año fiscal” (88)

- Acuciosidad:

Tiene este principio como finalidad que exista una concordancia entre los objetivos, las metas y el cómputo de los recursos que se necesita para poder conseguirlos.

El autor José Ayala Espino, en esa misma postura comenta que “El sujetarse a este principio implica que la preparación del presupuesto se haga con el mayor grado posible de exactitud y sinceridad. El presupuesto debe ajustarse a las necesidades reales y primordiales de la población, pero también a la capacidad real de sus recursos.” (89)

- Exclusividad

Bajo este principio, el presupuesto exclusivamente debe especificar los gastos del Estado y no de ninguna otra índole.

(87)SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Decimoquinta Edición, Tomo II, México, Editorial Porrúa, 1992, pág.142.

(88)ARRIAGA CONCHAS, Enrique. Finanzas Públicas de México, Segunda Edición, México, Instituto Politécnico Nacional, 2001, pág.41.

(89) AYALA ESPINO, José. Economía del Sector Público Mexicano, Segunda Edición, México, Editorial Esfinge, 2001, pp.169-170.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

De la misma forma, el autor Enrique Arriaga Conchas menciona que “El presupuesto debe contener materias programáticas y abstenerse de incorporar cuestiones legales que dividan fondos en determinadas actividades, al margen de los programas gubernamentales que no sean inherentes al mismo.”⁽⁹⁰⁾

- Claridad:

Consiste este principio en que debe ser entendible el Presupuesto de Egresos de la Federación, tanto para los servidores públicos así como para los ciudadanos.

Es por lo anterior, que considero que va de la mano con el principio de especialidad, toda vez que si se detalla perfectamente el presupuesto este no es difícil de comprender.

Corroborando lo dicho, el autor Enrique Arriaga Conchas, señala que “...fundamentalmente el presupuesto debe ser claro, preciso y conciso a fin de facilitar la gestión gubernamental y la comprensión de la opinión pública.”⁽⁹¹⁾

- Publicidad:

Este principio se refiere a que el Presupuesto de Egresos de la Federación debe ser propagado, esto con el propósito de hacer saber el contenido del mismo.

Por lo que se debe publicar cada año en el Diario Oficial de la Federación, para que surta sus efectos y con fundamento en el artículo 120 Constitucional, se debe publicar en cada Estado.

Por lo que la autora Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz al respecto comenta “debe dársele una amplia difusión para que la sociedad conozca lo que se va a hacer y por qué lo va a hacer.”⁽⁹²⁾

(90) Op. cit., pág. 42.

(91)Ibídem, pág. 41.

(92)CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Planeación, Programación y Presupuestación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pág.128.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

- Periodicidad:

Radica este principio en la premisa de que el Presupuesto de Egresos de la Federación abarca un periodo. Esta vinculado este principio con el de anualidad.

Tocante a este principio, el autor José Ayala Espino exterioriza que “El presupuesto debe fijarse por un periodo de tiempo determinado para efectos de ejercer un adecuado control sobre él mismo.”⁽⁹³⁾

- Exactitud:

Corresponde a este principio que las cantidades previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación pertenezcan a las que el poder público necesita para cumplir con sus fines.

Referente a este principio el Doctor Miguel Acosta Romero explica en su obra que “Obedece a la necesidad de que las previsiones de gastos deben corresponder exactamente a las necesidades que se van a satisfacer con los fondos requeridos para ello a través de presupuesto, que ni se exagere la previsión para obtener mayores cantidades, ni tampoco se prevean cantidades menores que no alcanzaran a cumplir los objetivos del Estado.” ⁽⁹⁴⁾

- Programación:

Atañe a este principio, la tarea de que el presupuesto que se requiere debe encaminarse para desarrollar lo proyectado, para que así, se tenga coherencia entre los diferentes proyectos que se pretenden realizar.

Al respecto, puntualiza el autor Enrique Arriaga Conchas que “El presupuesto debe considerar todos los elementos que le permitan definir y adoptar los objetivos y metas prioritarias, las acciones y mecanismos a

(93) Op. cit., pág. 169.

(94) ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1993, pág.564.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

desarrollar para conseguirlos y los recursos que demandan esas acciones.”(95)

III. II.- CONCEPTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Me parece conveniente definir primeramente el Presupuesto Público, con la finalidad de que posteriormente podamos entender la diferencia que tiene con el Presupuesto de Egresos, lo cual nos ayudara a entender la naturaleza jurídica de este último.

El Presupuesto Público, tiene sus orígenes en Inglaterra a través de la palabra budget, toda vez que a ese término se designaba a una bolsa de cuero como portafolio donde en ese entonces el Canciller del Tesoro guardaba los documentos que establecían los gastos e ingresos necesarios para su país.(96)

El coautor Carlos Javier Cabrera Adame, al respecto comenta que “El presupuesto consiste en la estimación financiera anticipada de los egresos e ingresos del sector público, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos.” (97)

Para el autor José Ayala Espino, el Presupuesto Público de Gastos e Ingresos “es el instrumento directo más poderoso del cual dispone el Estado para influir en toda la economía. En buena medida refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas.” (98)

Es por las anteriores definiciones, que podemos deducir que el Presupuesto Público es una importante herramienta con la que cuenta el

(95) Op. cit., pág. 42.

(96) Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1999. pág. 339.

(97) CABRERA ADAME, Carlos Javier., et. al., Principales Indicadores Financieros del Sector Externo de la Economía Mexicana, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pág.45.

(98) AYALA ESPINO, José, Economía del Sector Público Mexicano, Segunda Edición, México Editorial Esfinge, 2001, pág. 162.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

Estado, ya que determina los egresos e ingresos necesarios para cumplir con sus objetivos determinados.

Reafirmando lo dicho el Doctor Miguel Acosta Romero menciona en su obra que “De acuerdo con la técnica europea el presupuesto abarca tanto los ingresos como los egresos del Estado; abarca lo que en la experiencia administrativa mexicana son: el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación, que en México son dos cuerpos legales distintos, aunque en nuestra opinión, estrechamente unidos por la materia que tratan.”(99)

Ahora bien, por lo que toca al Presupuesto de Egresos de la Federación, me permito citar algunos autores para obtener una concepción mas clara del mismo.

Al respecto, el autor José Ayala Espino comenta que “En México el presupuesto de egresos de la Federación es el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda publica efectúa el gobierno federal para ejercer los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos.”(100)

Por su parte, el autor Andrés Serra Rojas menciona que el Presupuesto de Egresos “es un documento elaborado por la Secretara de Hacienda que el Ejecutivo manda a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación.” (101)

(99) Op. cit., pág.554

(100) Op. cit., pág.162

(101)SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Decimoquinta Edición, Tomo II, México, Editorial Porrúa, 1992, pág.137.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, en su artículo 39, de la define a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, tal como me permito transcribirlo a continuación:

“La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.

En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las entidades, las previsiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa.”⁽¹⁰²⁾

De acuerdo a las anteriores definiciones, podemos aseverar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento que detalla los gastos necesarios para cubrir las necesidades de la Administración Pública, el cual debe estar debidamente aprobado por el Poder Legislativo, para ser precisos por la Cámara de Diputados para que pueda causar efectos en un año fiscal.

De tal forma que las características del Presupuesto de Egresos de la Federación, son las siguientes:

1. Le compete autorizarlo únicamente a la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 74 Constitucional, fracción IV.
2. Detalla las erogaciones con las cuales se dará debido cumplimiento a las necesidades de la Administración Pública. Esto porque los fondos que se utilizaran para cubrir estos gastos fueron obtenidos a través de los impuestos que fueron aportados por los ciudadanos y en consecuencia deben ser utilizados para su bienestar.

(102) LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARÍA

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

3. Tiene vigencia de un año, comenzando a partir del primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre.

III. III.- NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Indeterminadas veces la doctrina ha discutido en cuestión a la naturaleza jurídica del presupuesto, en virtud de que desde un punto de vista formal es un acto legislativo, sin embargo, algunos dudan si también lo es del punto de vista material.

Considero que existe tal debate, ya que el Presupuesto Público como lo analizamos en las definiciones anteriores, abarca tanto los ingresos como los egresos, tal es el caso de que existe en este concepto una mezcla de actos por lo que resulta difícil establecer un criterio, sin embargo, al separarse el Presupuesto de Egresos y Ley de Ingreso, podemos obtener la naturaleza jurídica de cada uno.

Al respecto, la autora Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz señala que "...el presupuesto es una simple autorización del Poder Legislativo e implica la realización de la condición legal necesaria para que el Ejecutivo ejerza una competencia que no le es conferida por disposiciones anteriores: la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De aquí que dicho documento no sea una autentica ley, sino un acto administrativo que no da nacimiento a situaciones jurídicas generales, pero que actúa vinculado a una legislación preexistente."⁽¹⁰³⁾

(103) CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Planeación, Programación y Presupuestación. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp.125-126.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

El autor Sergio Francisco de la Garza comenta "...consideramos que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en el Derecho Mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material."⁽¹⁰⁴⁾

Por último, el Doctor Miguel Acosta Romero menciona que "...es un acto o 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."⁽¹⁰⁵⁾

En virtud de lo puntualizado por los autores antes citados, podemos concluir que el Presupuesto de Egresos en efecto es un acto legislativo desde el punto de vista formal, toda vez que se lleva a cabo el procedimiento que se utiliza para elaborar una ley, como lo son las fases de iniciativa, discusión y aprobación, y fase integradora de la eficacia, ya que el Ejecutivo le envía la iniciativa a la Cámara de Diputados, y esta última a su vez discute y aprueba tal iniciativa, sin embargo, no encuadra totalmente en esta figura, ya que para su elaboración no intervienen ambas Cámaras, sino que únicamente la Cámara de Diputados es la encargada para realizar esta función, con fundamento en el artículo 74 fracción IV de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, desde el punto material el Presupuesto de Egresos no reúne las características que identifican a una ley como lo es la generalidad, abstracción e impersonalidad sino que por el contrario contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos.

Es por lo anterior, que el Presupuesto de Egresos es un acto administrativo pronunciado por un órgano Legislativo.

(104) FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, Vigésimo Quinta Edición México, Editorial Porrúa, 2003, pág.130.

(105) ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1993, pág.556.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

III. IV.- ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Toda vez que los recursos con los que cuenta una sociedad generalmente no son los suficientes para cubrir sus necesidades, se deben fijar las prioridades y dimensiones de los gastos.

Es por lo anterior, que es necesario se cuente con el Presupuesto de Egresos, sin embargo, su elaboración depende de un proceso complejo, el cual debe observarse la situación económica del país, así mismo se debe prestar atención a los retos y estrategias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y considerar los programas establecidos en él, con la finalidad de cubrir las necesidades del país.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 24 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, al indicar lo siguiente “La programación y presupuestación del gasto público comprende: I. Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación;...”⁽¹⁰⁶⁾

Al respecto, en esa misma tesitura, el autor José Ayala Espino menciona “La programación del gasto público federal se basa en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social, que formula el Ejecutivo Federal. Directrices que se expresan en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Criterios Generales de Política Económica, estos últimos como complemento anual del PND, cuyo propósito es facilitar el examen e interpretación del presupuesto.”⁽¹⁰⁷⁾

(106) LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARÍA.

(107) AYALA ESPINO, José. Economía del Sector Público Mexicano, Segunda Edición, México, Editorial Esfinge, 2001, pág.180.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

Ahora bien, para preparar el Presupuesto de Egresos de la Federación deben todas las entidades y dependencias de la Administración Pública preparar su anteproyecto presupuestal para el siguiente año fiscal y presentar éste a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de su dependencia coordinadora de sector y en lo que respecta el Poder Legislativo y Judicial y organismos autónomos deberán entregarlo a la Secretaría 10 días naturales antes de la fecha de presentación del proyecto.

El autor Gabino Fraga, al respecto menciona que “Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal están a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a quien deben remitirse los ante proyectos que diversas entidades que deben quedar comprendidas en el presupuesto,...” (108)

Paralelamente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hace una apreciación de los requerimientos mínimos con los que pudiesen operar la entidad y/o la dependencia pública de la que se trate independientemente de los anteproyectos que cada una indique, esto con fundamento en los anteriores Presupuestos de Egresos.

Deben revisarse los anteproyectos, es decir, que éstos cumplan con los ejemplos señalados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el caso de ser necesario se realizan los ajustes correspondientes, de igual forma esta Secretaria esta facultada para formular los anteproyectos de presupuesto de las dependencias y entidades que no lo presenten en los plazos establecidos.

Una vez que le son entregados todos los anteproyectos sectoriales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, da comienzo a realizar la integración final, elaborando la exposición de motivos e iniciativa de decreto del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

(109) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésima Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 328-329.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

Por otra parte, el artículo 74, fracción IV, párrafo I y II Constitucional, establece lo siguiente “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.” (109)

Es por lo anterior, que se desprende que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Ejecutivo Federal presenta ante la Cámara de Diputados, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de que éste lo analice y en su oportunidad lo apruebe.

Una vez que la Cámara de Diputados tiene en su poder dicho proyecto, lo turna para su análisis y comentarios a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. La Comisión tiene la tarea de realizar un informe con el análisis y comentario debidamente firmado por todos sus integrantes.

Al respecto el artículo 42 fracción VIII, inciso f), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría indica “En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la

(109) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

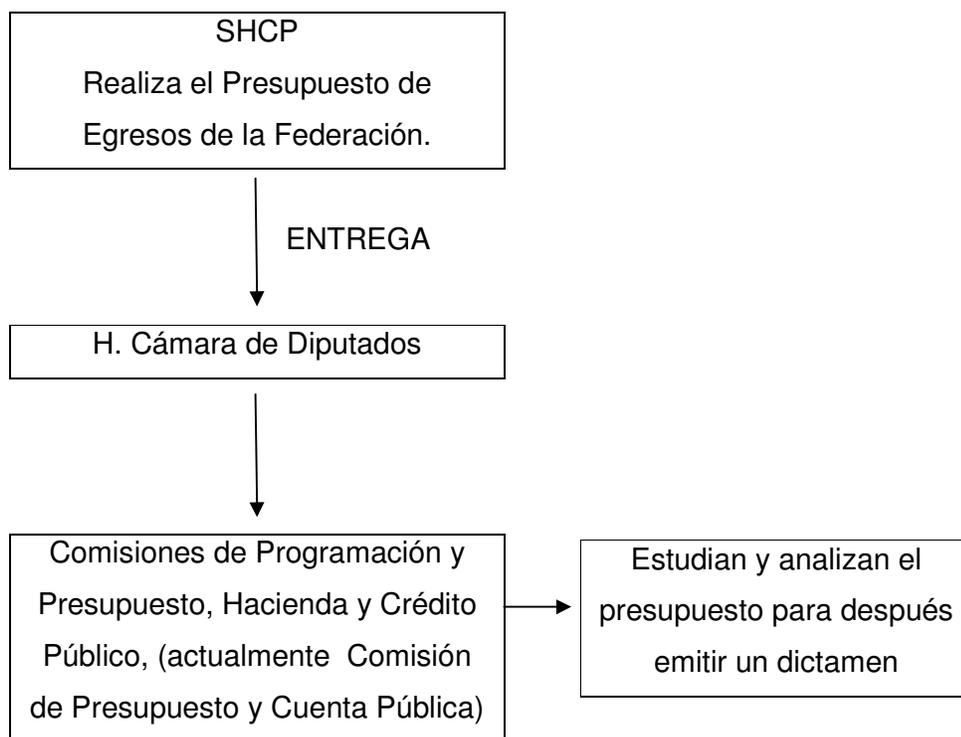
EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.”(110)

Cabe señalar, que para que el Presupuesto de Egresos de la Federación quede definitivamente aprobado, este deberá alcanzar la mayoría absoluta de los votos de los integrantes de la Cámara de Diputados, quien lo envía posteriormente al Ejecutivo Federal para su promulgación, publicándose posteriormente en el Diario Oficial de la Federación.

El autor José Ayala Espino, en su obra nos muestra un esquema sintetizando las etapas para la aprobación del presupuesto el cual me permito reproducir con la finalidad de que nos quede mas claro.

“Etapas de aprobación del presupuesto.”(111)



(110) LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

(111) AYALA ESPINO, José. Economía del Sector Público Mexicano, Segunda Edición, México, Editorial Esfinge, 2001, pág.183.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.



Se procede a leer el dictamen en el pleno de la Cámara y se turna a votación

Posteriormente, se da paso a la ejecución del Presupuesto de Egresos, de la Federación donde se otorga autoridad presupuestal a los órganos administrativos para que estos tengan el uso de los recursos, así mismo, se debe vigilar que estos órganos cumplan las obligaciones que aceptaron y que los gastos que realicen se encuentren delimitados en el presupuesto. Por último se somete a revisión el presupuesto, con la finalidad de que este haya alcanzado las metas que fueron propuestas.

Sin embargo, en el capítulo siguiente analizaremos los medios de control del mismo con más detalle.

Por otra parte, me parece conveniente analizar a continuación el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, por la importancia que tienen en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que son tomados como base éstas directrices del Ejecutivo Federal para su formulación.

III. IV. I.- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Tal como lo mencionamos en el tema anterior, el Plan Nacional de Desarrollo tiene suma importancia en la realización del Presupuesto, esto en virtud de que se deben tomar en cuenta los objetivos y metas que fueron propuestos en él, refirmando lo dicho el coautor Carlos Javier Cabrera Adame

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

menciona en su obra que “En la actualidad la institución responsable de elaborar y ejercer el presupuesto es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a partir de la administración del Presidente De la Madrid, el proceso de presupuestación tiene como antecedente la planeación a la que obliga el artículo 26 Constitucional y la Ley de Planeación. De este modo cada administración elabora un Plan Nacional de Desarrollo del que se desprenden los programas sectoriales, los cuales deben reflejar sus acciones y objetivos en el presupuesto.”⁽¹¹²⁾

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo es un documento que contiene la política interior, exterior, social y económica, determinando con ello el proyecto de país que persigue el Presidente en su periodo de gestión, es decir, sirve como guía para establecer las acciones que debe realizar el gobierno federal en el sexenio del Presidente que lo formula.

Por su parte, la Ley de Planeación en su artículo 3, define al Plan Nacional de Desarrollo como “... la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.” ⁽¹¹³⁾

Es por lo anteriormente citado, que el Plan Nacional de Desarrollo contiene las prioridades del país, así mismo establece los lineamientos bajo los cuales se cubrirán las necesidades de las mayorías y con ello poder cumplir con el propósito perseguido en ese periodo por el Ejecutivo Federal.

En relación a lo anterior, la autora Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz

⁽¹¹²⁾CABRERA ADAME, Carlos Javier., et al., Principales Indicadores Financieros y del Sector Externo de la Economía Mexicana, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pág.49.

⁽¹¹³⁾ LEY DE PLANEACIÓN

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

expone lo siguiente “En el Plan Nacional de Desarrollo se precisan los objetivos nacionales, la estrategia para el desarrollo integral del país, las necesidades cuya satisfacción tiene prelación, y las previsiones sobre los recursos que se asignaran a tal fin; se establecen los lineamientos de la política global sectorial y regional; se determinan los instrumentos y responsables de su ejecución.”⁽¹¹⁴⁾

Por otra parte, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo comienza desde la campaña política de cada candidato a la Presidencia, con el estudio de las quejas y peticiones planteadas por la población, por lo que se observa el estado en el que se encuentran los servicios públicos y con estos parámetros establecer la solución al problema. El Plan se elabora, aprueba y publica en un plazo no mayor a los seis meses en que toma posesión el Presidente de la República.

El Plan Nacional de Desarrollo, es elaborado tomando en cuenta a todas las fracciones de la población, es decir, participan las dependencias y entidades de la administración federal, los grupos sociales interesados y las entidades federativas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de someter a consideración del Presidente el documento que contiene el proyecto del Plan Nacional Desarrollo y una vez que este lo aprueba se ordena publicar en el Diario Oficial de la Federación.

La vigencia del Plan Nacional de Desarrollo no puede exceder del periodo constitucional del Presidente que lo formuló, cabe destacar, que en ocasiones es aprobado inclusive cuando contiene proyecciones y consideraciones a largo plazo.

Así mismo, de acuerdo a la evolución de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas pueden reorientarse, es decir se

(114) CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Planeación, Programación y Presupuestación. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 39-40.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

realiza una revisión periódica y como finalidad la de integrar objetivos y estrategias para el desarrollo integral del país, en virtud de la evaluación de sus resultados, por lo que se revisan periódicamente y en caso de que se considere necesario hacerle modificaciones se enviarán al Presidente para que las apruebe y en su momento sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

III. IV. II.-LOS PROGRAMAS.

Hemos comprendido en el tema anterior la importancia del Plan Nacional de Desarrollo así como el procedimiento de elaboración, sin embargo, para que pueda cumplir con los objetivos y estrategias para satisfacer las necesidades del país, es necesario que se establezcan programas.

Es por lo anterior que estudiaremos los programas a mediano plazo y los instrumentos operativos a corto plazo. (115)

➤ Programas a mediano plazo.

Los programas a mediano plazo se clasifican en programas sectoriales, programas regionales y especiales y programas institucionales, estos programas son los que determinan los objetivos, los fines y los medios con los cuales se puede efectuar el Plan Nacional de Desarrollo.

- Programas sectoriales.

Estos programas son los elaborados por dependencias de la Administración Pública tomando en cuenta el aspecto económico y social de un determinado sector que están en manos de dichas dependencias.

Para la elaboración de estos programas se toman en cuenta las ideas de

(115) Cfr. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Planeación, Programación y Presupuestación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 40-41-42.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

los de los organismos que dependen de la entidad que encabeza el sector, las recomendaciones de los Estados y Municipios así como también las opiniones de grupos interesados.⁽¹¹⁶⁾

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, examina este programa y posteriormente la dependencia coordinadora del sector le presenta al Presidente el programa para que lo considere y en caso de que lo apruebe este deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, otorgándole con ese hecho el carácter obligatorio para las dependencias de la Administración Pública.

- Programas regionales

Estos programas se elaboran para espacios determinados que abarcan más de una Entidad Federativa y que son de gran utilidad para el desarrollo del país, son realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, participan en su formulación las Entidades Federativas a las que va a impactar este programa.

Sirven estos programas para que se determinen las necesidades de estas regiones y así puedan crearse ciertas modalidades para que se desarrolle una economía creciente en cada una de ellas.

- Programas especiales.

Se crearon estos programas para que se pudieran cubrir las necesidades primordiales y necesarias para el crecimiento del país, o para cubrir las actividades de dos o más Secretarías de Estado.

Este programa de nueva cuenta le concierne su elaboración a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(116) Cfr. LEY DE PLANEACIÓN.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

Una vez que la Secretaría elabora los programas regionales y especiales, los presenta al Presidente para que éste a su vez los analice y en su caso establezca comisiones intersecretariales que desarrollaran actividades de planeación.

- Programas Institucionales.

Se refieren a los documentos que contienen los planes de trabajo de las entidades paraestatales, los cuales son preparados por orden del Poder Ejecutivo Federal, los cuales deben sujetarse a las previsiones del plan y del programa sectorial correspondiente, así como a la Ley que regula su organización y funcionamiento.

Así mismo, las entidades paraestatales deben tomar en cuenta el territorio donde actúan, también los programas multisectoriales y especiales que el Ejecutivo autoriza.

➤ Instrumentos operativos a corto plazo.

Los programas operativos a corto plazo son proyectos que tiene una vigencia de un año elaborados en el nivel global sectorial e institucional.

Detallan con mayor precisión los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y de los programas de mediano plazo, contempla las definiciones de los aspectos administrativos, políticos y sociales que incluyen.

Estos instrumentos operativos a corto plazo son tres: el Programa operativo anual global, los programas anuales preliminares y los programas anuales definitivos, los cuales se explicaran con más detalle a continuación:

- Programa Operativo Anual Global.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.

Este programa sirve de referencia para la elaboración del programa anual preliminar, toda vez que garantiza la coherencia de los planes con los lineamientos generales de la política económica y social del año oportuno, aunado a ello establece la fundamentación global del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este programa es realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la ayuda de las dependencias y entidades del sector público.

- Programa Anual Preliminar.

En estos programas se encuentran contenidos las manifestaciones de las Entidades Federativas en relación a lo que van a realizar para poder cumplir con los programas a mediano plazo; manteniendo congruencia y relación con los planes y programas de los gobiernos de los Estados.

Sirven de igual forma estos textos para los anteproyectos que conforman el Plan Nacional de Desarrollo.

- Programas Anual Definitivos.

Estos programas anuales ayudan a que el gobierno cumpla con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, es una herramienta para que se ejecute el Presupuesto, en este se detallan las actividades que deberán realizar las entidades públicas.

En estos programas se especifican las acciones que debieran ser objeto de coordinación con Gobiernos de los Estados, de concertación con los grupos interesados.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

CAPITULO IV

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

IV. I.- MEDIOS DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO.

En el presente capítulo, analizaremos los medios de control del gasto público, toda vez que es indispensable comprobar los egresos que el Estado realiza, teniendo como objeto principal evitar las irregularidades e incluso los abusos que pudieran ejercer sobre los mismos, imponiendo así una vigilancia real y estricta de la aplicación de los recursos no descuidando el tratamiento para impedir y descubrir las desviaciones de los recursos de manera delictuosa, radicando en un control financiero en que las operaciones se mantengan en su correcta aplicación, con un aprovechamiento al máximo.

Existen dos entidades que velan por el control del Gasto Público, primeramente encontramos a la Secretaría de la Función Pública, quien ejerce el control de manera interna con un carácter administrativo, toda vez que es la entidad que a través de una red de unidades de auditoría que aunque administrativamente se encuentren ligadas a las unidades de las cuales sean responsables, respetan y se adhieren a los lineamientos expresados por dicha dependencia y por otra parte tenemos a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, el cual es el organismo por el que se ejerce el control externo teniendo un carácter meramente legislativo.

Es por lo anterior, que considero pertinente analizar a la dependencia encargada de resguardar el control del gasto de forma interna refiriéndome así de la Secretaría de la Función Pública, la cual de acuerdo a lo establecido por el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

la Federación y en relación con el gasto público tiene las siguientes atribuciones:

Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;” (117)

Se desprende del artículo antes citado que la Secretaría de la Función Pública, es la responsable de la evaluación e inspección del ejercicio del gasto público federal, con la finalidad de que haya relación entre lo erogado y lo que se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, este control debe realizarse sin entorpecer, obstaculizar o alterar el ejercicio del gasto público, toda vez que pudiese ir en contra del fin del Presupuesto, el cual que es el de satisfacer las necesidades de la Administración Pública de acuerdo a los programas propuestos en el mismo, en virtud de que con ello se pretende lograr un óptimo beneficio para la sociedad en cuanto a los servicios que les prestan.

Así mismo, la Secretaría de la Función Pública, se encarga de coordinar a la par con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las evaluaciones y estrategias con las cuales se puede conocer los resultados de la aplicación de

(117) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

los recursos públicos federales y por ende se brinde un dispositivo que ofrezca mejores servicios por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Por otra parte, esta Secretaría se encuentra facultada para señalar los lineamientos bajo los cuales se deben llevar las auditorías a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la misma forma, esta encargada de designar a los auditores externos de las entidades, como también de regular y controlar su desempeño.

Por último, aún cuando la Secretaría de la Función Pública, tiene como principal función el de ser un medio de control interno del gasto público tiene estrecha relación con el control externo, es decir, debe colaborar con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, buscando con ello que ambas puedan cumplir con sus responsabilidades de control del gasto público de una manera armónica.

Ahora bien, respecto al control del gasto público de una manera externa es necesario analizar a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, por la importancia que tiene para la presente investigación y relación con el Poder Legislativo, en específico la Cámara de Diputados, es que se le da un apartado en particular para su estudio y que será el punto siguiente a tratar de la presente investigación.

IV. I. I.- ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

Recordemos que en capítulos anteriores mencionamos que una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados es revisar la Cuenta Pública del año anterior, sin embargo, dicha Cámara para poder realizar una

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

fiscalización mas detallada y precisa de los gastos posteriores se apoya de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, tal como se encuentra establecido en el artículo 74 fracción sexta, párrafo primero Constitucional, el cual establece lo siguiente:

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

...

VI.

...

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.”⁽¹¹⁸⁾

Es por lo anterior y con fundamento en el artículo 79 Constitucional, que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir en los términos que dispone la Ley de Fiscalización Superior de la Federación sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. ⁽¹¹⁹⁾

Al respecto, el autor Manuel Solares Mendiola, comenta lo siguiente “...la revisión de la cuenta pública estará a cargo de la Cámara de Diputados

(118) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS.

(119) *Ibidem*.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

quien se apoyará en esta institución que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia cuenta pública y que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna funcionamiento y resoluciones.”⁽¹²⁰⁾

De igual forma este órgano goza de autonomía financiera y presupuestaria, se encuentra al margen de los acontecimientos de la política con la finalidad de garantizar su confiabilidad, responsabilidad y su respetabilidad, apoyando lo anterior la autora Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz expone en su obra que “Para poder garantizar la excelencia en la prestación del servicio, dicho organismo cuenta con un servicio civil de carrera que permite tanto la objetiva y estricta selección de sus integrantes mediante exámenes de ingreso como su permanencia en la atención a evaluaciones periódicas respecto a su capacidad, eficiencia, calidad y sujeción a los ordenamientos legales aplicables; y que así mismo lo protege de cambios políticos radicales.”⁽¹²¹⁾

Por otra parte, los sujetos de fiscalización son los poderes de la Unión, los cuales son el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; los entes públicos federales, es decir, aquellos organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal.

Es importante comprender, que la inspección que lleva a cabo la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se debe practicar posteriormente a la gestión financiera, tal y como lo hemos comentado

(120) SOLARES MENDIOLA, Manuel. La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pág. 195.

(121) CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Planeación, Programación y Presupuestación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pág. 212.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

anteriormente que es un medio de control externo este organismo, es decir, lleva a cabo su encargo de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. (122)

Sin embargo, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, establece medios de coordinación para que sea auxiliada por las legislaturas de los Estados y por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con las atribuciones de control que les fuesen otorgadas, con la finalidad de fiscalizar los recursos federales que realicen las Entidades Federativas y los Municipios incluyendo sus administraciones públicas paraestatales y con ello verificar que se hayan aplicado correctamente los recursos federales.

Ahora bien, nuestra Carta Magna en su artículo 79, señala las atribuciones que dicho organismo tiene a su encargo las que me permito transcribir a continuación:

“Artículo 79.

...

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se

(122) Cfr. LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.”⁽¹²³⁾

(123) CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Dada la importancia de las facultades de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, me permito comentar las fracciones del artículo antes citado, comenzando con la primera fracción, donde señala que la facultad primordial de dicha Entidad, es la de revisar la Cuenta Pública específicamente posterior a la gestión financiera, que es la actividad financiera de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales, de todos los recursos públicos que utilizan, con la finalidad de que éstos se hayan ajustado a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, cumpliendo de la misma forma con los programas establecidos, para poder imponer sanciones resarcitorias, las cuales detallaremos mas adelante.

El autor Julián Alfonso Olivas Ugalde, al respecto señala que “Este tipo de revisiones apoya a las autoridades federales a cumplir con los objetivos para los cuales fueron creados, y además verifica que sean eficientes en sus tareas gubernamentales, con lo que se contribuye a un mejor gobierno y se propicia una adecuada rendición de cuentas.”⁽¹²⁴⁾

Cabe mencionar, que la Cuenta Pública a la que se refiere la fracción en estudio se encuentra conformada por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos, y programáticos, es decir, con toda la información que refleje el registro de la operaciones derivadas de la aplicación tanto de la Ley de Ingresos como del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones.

(124) OLIVAS UGALDE, Julián Alfonso, et. al. Estudios Jurídicos de Homenaje al XC Aniversario de la Escuela Libre de Derecho. México, Editorial Themis, 2002, pág. 270.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Por otra parte, la fracción segunda nos habla de que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, tiene la obligación de entregar los resultados de la revisión de la Cuenta Pública como fecha límite el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, así mismo señala los dictámenes que este debe reflejar, así como los comentarios y observaciones de los auditados. El informe de los resultados pueden ser conocidos por cualquier persona toda vez que es de carácter público, sin embargo, hasta que se entreguen a la Cámara de Diputados esos informes, hallazgos, dictámenes, observaciones y recomendaciones que dicha entidad haya determinado, podrán ser del dominio público.

De acuerdo a lo anterior, esta norma Constitucional establecida permite que los trabajadores de la Entidad de Fiscalización Superior, se dediquen a un trabajo técnico y profesional, así mismo protege a los funcionarios auditados de ser agredidos, además de que al conocer los comentarios u observaciones los presuntos infractores pudiesen desvirtuar los hechos cuando ejerzan su garantía de audiencia.

Ahora bien, la fracción tercera establece la facultad de realizar visitas domiciliarias encaminadas a esclarecer las investigaciones de actos u omisiones donde se involucren irregularidad o conducta ilícita respecto al Gasto Público, sin embargo, con la limitante de que se requieran solamente libros ó documentos relacionados a dicha investigación.

Por lo que se refiere a la fracción cuarta, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece que incurren en responsabilidad los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación y los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

Así mismo, menciona la Ley antes citada, que las sanciones que se impondrán serán para resarcir los daños y perjuicios, causados al Estado y a los entes públicos federales que se ven reflejados en su Hacienda Pública Federal o en su caso en su patrimonio.

Por lo que hace a las responsabilidades resarcitorias a que se refiere el Capítulo Segundo del Título Quinto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado, y subsidiariamente en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones haya omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Por otro lado, la misma fracción cuarta nos menciona que al frente de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se halla al Auditor Superior de la Federación, el cual es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, sin embargo, éste dura en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez.

Y toda vez que es fundamental para dicho organismo que se garantice su carácter apolítico, se establece que el Auditor durante su cargo no forme parte de ningún partido político, de igual forma no desempeñe

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

otro empleo, cargo o comisión, permitiéndosele exclusivamente los no remunerados, como por ejemplo: las asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

El Auditor Superior de la Federación, es inamovible durante su encargo y solamente lo pueden remover de éste con el mismo procedimiento utilizado para su designación, de acuerdo a los procedimientos que la Constitución establece respecto a los servidores públicos, por las causas graves que señala la Ley de Fiscalización de la Federación, como son: ser parte en las actividades partidistas, formar parte de algún partido, hacer promoción a cualquier partido político, desempeñar otro cargo en un sector privado, público o social, aceptar la injerencia de algún partido político durante el ejercicio de sus funciones, dejar de aplicar sin causa justificada las indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias cuando esté debidamente justificada la responsabilidad e identificado al responsable, utilizar en su beneficio o de terceros información confidencial, omitir presentar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública y el ausentarse en sus labores por más de un mes sin la autorización de la Cámara de Diputados.

IV. II.- LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

Podemos entender por transparencia que se refiere a lo que es claro, evidente, lo que se comprende sin duda ni imprecisión. Es por ello que cuando se habla de transparencia gubernamental, su significado se puede redactar como la posibilidad de que los ciudadanos se enteren de las gestiones públicas, traducidas en las gestiones llevadas a cabo por el Gobierno.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Al respecto, el autor Ángel Trinidad Zaldivar, afirma que “La gestión pública no puede estar apartada de la mirada de la sociedad sino que le debe ser mostrada, explicada y justificada.”⁽¹²⁵⁾

En este orden de ideas, al respecto el autor Ernesto Villanueva, señala que “La transparencia significa el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de la instituciones públicas.”⁽¹²⁶⁾

Es decir, la transparencia es la garantía con la cual podemos hacer real el derecho a la información pública, garantía que se encuentra fundamentada en el artículo 6 de nuestra Constitución Política, el cual establece que “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. **El derecho a la información será garantizado por el Estado.**” ⁽¹²⁷⁾

En tales condiciones, podemos afirmar que la transparencia existirá en la medida en que se avale el pleno ejercicio de la garantía de acceso a la información pública por parte del Estado.

Y para dar tal seguridad de que se cumplirá con dicha garantía, se encuentra la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

⁽¹²⁵⁾Trinidad Zaldivar, Ángel. La transparencia y acceso a la información, como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno. México, Cámara de Diputados L IX Legislatura, 2006, pág. 17.

⁽¹²⁶⁾ VILLANUEVA, Ernesto Derecho a la información, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pág. 71.

⁽¹²⁷⁾ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Esta Ley esta conformada por 64 artículos los cuales a su vez se encuentran subdivididos en cuatro títulos y actualmente tiene siete artículos transitorios.

El título primero se denomina “Disposiciones Comunes para los sujetos Obligados” y se subdivide en los cinco capítulos siguientes:

- a) Disposiciones Generales,
- b) Obligaciones de Transparencia,
- c) Información Reservada y Confidencial, y
- d) Protección de Datos Personales

El título segundo se designa “Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal” y se subdivide en cuatro capítulos siguientes:

- a) Unidades de Enlace y Comités de Información,
- b) Instituto Federal de Acceso a la Información Pública,
- c) Del Procedimiento de Acceso ante la Dependencia o Entidad, y
- d) Del Procedimiento ante el Instituto

El título tercero se nombra “Acceso a la Información en los demás Sujetos Obligados”, quien solo tiene un capítulo único.

El título cuarto llamado “Responsabilidades y Sanciones”, el cual también esta contenido en un capítulo único.

Como hemos visto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es muy amplia, sin embargo, me permito a continuación comentar los principios fundamentales de la misma.

Primeramente, esta Ley es de orden público y de carácter obligatorio,

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

teniendo como objetivos los siguientes: I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos, II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados, III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados, IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Los sujetos obligados, a cumplir con las disposiciones de la Ley objeto de estudio son los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), a los organismos constitucionales autónomos, como por ejemplo, nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, de igual forma, los tribunales administrativos, la Administración Pública y la Procuraduría General de la República.

Tal como lo prevé nuestra Carta Magna, éstos sujetos están obligados a otorgar información a cualquier persona que se lo solicite, es decir, no es necesario ser originario o ciudadano de nuestro país, de igual forma, tampoco pueden limitar la información porque pertenezcan a una Entidad federativa distinta al lugar de residencia del sujeto obligado. Así mismo, los solicitantes no tienen la obligación de acreditar su interés jurídico para que se le otorgue la información, el autor Ángel Trinidad Zaldivar, diserta al respecto "...el artículo 40 dispone que no se requiere demostrar interés jurídico alguno o justificar porque o para que se solicita la información lo que permite incentivar las solicitudes de acceso, pues las personas no se sienten cohibidas ni intimidadas al hacerlo." (128)

(128)Trinidad Zaldivar, Ángel. La transparencia y acceso a la información, como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno. México, Cámara de Diputados L IX Legislatura, 2006, pág. 17.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Por otra parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que toda información es pública y que en la interpretación de la Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados. (129)

Sin embargo, existe una excepción a lo que se expresó anteriormente, ya que la única información que no será pública, será la clasificada como reservada o confidencial.

Cabe señalar, que la información será clasificada en el momento que se genere, obtenga, adquiera o se transforme la información, o se reciba una solicitud de acceso a la información, ó en el caso de documentos que no se hubieran clasificado previamente. (130)

Por otra parte, se considera reservada la información, cuando se encuentra transitoriamente inmovilizada por alguna de las excepciones previstas por la Ley, las cuales a continuación me permito transcribir:

“Artículo 13.

Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

(129) LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

(130) REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14.

También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.” (131)

(131) Op. cit.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

De acuerdo al último párrafo del artículo antes citado, el Reglamento de la Ley en estudio en su artículo 36, precisa lo siguiente “es considerado como violaciones graves de derechos fundamentales y delitos de lesa humanidad los que se establezcan como tales en los tratados ratificados por el Senado de la República o en las resoluciones emitidas por organismos internacionales cuya competencia sea reconocida por el Estado Mexicano, así como en las disposiciones legales aplicables.”⁽¹³²⁾

Ahora bien, la información podrá dejar de tener el carácter de reservada cuando termine el tiempo de reserva, el cual es de hasta 12 años, cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la clasificación, cuando el Comité de la dependencia o entidad a la que se le solicitó fuera clasificada como reservada la información determine que se desclasifique la misma y por último cuando lo determine el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Por lo que respecta a la información clasificada con el carácter confidencial, la Ley establece que es la siguiente:

“Artículo 18.

Como información confidencial se considerará:

- I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y
 - II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.
- No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.” ⁽¹³³⁾

(132) Op. cit.

(133) Op. cit

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La información confidencial no tiene plazos de vencimiento, ésta será desclasificada siempre y cuando el particular otorgue su consentimiento al sujeto obligado para que la divulgue a quien la solicito. Cabe destacar que este consentimiento debe ir por escrito o por medio de autenticación equivalente.

Sin embargo, existe una excepción a la premisa anterior, ya que cuando la vida o la salud del sujeto que solicito la información corra peligro esta deberá otorgarse sin mediar el consentimiento expreso del titular de la información.

Por otra parte, una característica de la Ley en estudio, es que la información que sea solicitada no tiene ningún costo su búsqueda, únicamente la reproducción de la misma, el costo del material utilizado en la reproducción de la información o en su caso el costo de envío, sin embargo, para nuestra satisfacción existe un sistema informático por el cual se pueden hacer las solicitudes sin tener un costo, estamos hablando del SISI, el cual es un sistema autorizado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que contiene los formatos impresos y electrónicos para que las personas presenten sus solicitudes de acceso a través de medios electrónicos y así mismo funciona como sistema único y de captura de todas las solicitudes recibidas por las dependencias y entidades en otros medios de correo, mensajería o físicamente. (134)

Es tal la apertura para que en nuestro país exista Transparencia y Acceso a la Información, que la Ley prevé que las entidades o dependencias de la Administración Pública deben de proporcionar la información básica haciendo uso de los medios electrónicos, es decir, a través paginas de Internet y así proporcionar la información que en cierto momento se reservó por considerarse secreta, como por ejemplo mostrar su estructura orgánica, o por

(134) *Ibidem*

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

que no, los sueldos que cada servidor público de la entidad de que se trate reciba como contraprestación, por mencionar solo algunas, dicha información debe de renovarse y estar actualizada en las paginas de Internet de las instituciones del gobierno federal las cuales serán evaluadas por el Instituto para que esta información sea veraz.

Por otra parte, la información que fue solicitada deberá notificarse al interesado en el menor tiempo posible señalando como plazo no mayor de entrega de 20 días hábiles, el cual podrá ampliarse por el mismo tiempo cuando el sujeto obligado motive sus razones. Así mismo, dentro de los siguientes 10 días hábiles podrá recoger la documentación, si es el caso, del informe solicitado.

Sin embargo, no siempre el sujeto obligado a contestar la solicitud interpuesta por el interesado, o en ocasiones no se entrega la información en el tiempo señalado, o simplemente le contesta al interesado que dicha información se encuentra dentro de los documentos clasificados por ser reservada o confidencial.

Es por lo anterior, que la Ley prevé el recurso de revisión el cual podrá interponerse ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o la Unidad de Enlace, que haya conocido el asunto, esto dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación para poder inconformarnos contra la entidad a la cual le solicitamos dicha información. (135)

Cabe destacar, que los sujetos obligados no darán trámite a las solicitudes cuando sean consideradas ofensivas, cuando se haya entregado información sustancialmente idéntica a una solicitud de la misma persona o bien, cuando se encuentre dicha información públicamente.

(135) *Ibidem*

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Las resoluciones del Instituto, respecto a dicho recurso podrán consistir en desechar el recurso por improcedente o bien sobreseerlo, confirmar la decisión del Comité de Información y no entregar la información por estar dentro los supuestos de ser clasificada por ser reservada o confidencial, o bien revocar o modificar sus decisiones y ordenar a la dependencia o entidad que se le otorgue al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales reclasificando la información.

Las decisiones del Instituto serán definitivas para las entidades y dependencias, pero los particulares pueden impugnarlas ante el Poder Judicial.

De igual forma existe el recurso de reconsideración el cual señala que cuando haya transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que ratifique la decisión del Comité de Información, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución, sin embargo, dicho recurso solo podrá referirse a la misma solicitud.

Ahora bien, la ley en estudio prevé en su artículo 61, la figura llamada "Otros sujetos obligados", refiriéndose así, a aquél órgano de Poder Público Federal, que esta sometido al cumplimiento de la Ley en estudio, sin embargo, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública no es competente para conocer sobre las negativas de las solicitudes de acceso a la información; es decir, dichos órganos cumplen a través de reglamentos y acuerdos de carácter general con el objetivo de dar acceso a la información a los particulares indicando sus propios procedimientos y criterios. (136)

Dentro de los llamados "Otros sujetos obligados" encontramos a 15 órganos públicos, los cuales me permito transcribir a continuación:

(136) *Ibidem*

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

- 1) Cámara de Diputados,
- 2) Cámara de Senadores,
- 3) Auditoría Superior de la Federación,
- 4) Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- 5) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
- 6) Consejo de la Judicatura Federal,
- 7) Universidad Nacional Autónoma de México,
- 8) Universidad Autónoma Metropolitana,
- 9) Universidad Autónoma Chapingo,
- 10) Banco de México,
- 11) Instituto Federal Electoral,
- 12) Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
- 13) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,
- 14) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y
- 15) Tribunal Superior Agrario.”⁽¹³⁷⁾

(137) [En línea] Disponible en <http://www.ifai.org.mx/Osos/presentacion> Internet; accesado el 6 de febrero de 2008.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Los organismos antes citados, establecen mediante reglamentos los órganos, criterios y procedimientos institucionales para que se cumpla con el derecho de información; es decir, debe indicar las unidades administrativas por las que hará pública la información del organismo del que se trate, así mismo las Unidades de Enlace o su equivalente, la cual es el vínculo que existe entre la entidad o dependencia con el particular, ya que se encarga principalmente de recibir las solicitudes del particular para obtener información de dicho organismo, de promover el ejercicio del derecho de información, de auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, los orienta sobre las dependencias o entidades u otros órganos que pudiesen tener la información que solicitan, también debe señalar a su Comité de Información o su equivalente, el procedimiento de acceso a la información incluso debe contemplar un recurso de revisión y de reconsideración, de igual forma el procedimiento de acceso y rectificación de datos personales.

Ahora bien, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al no tener competencia para que los organismos antes citados cumplan con la Ley en estudio, éstos cuentan con órganos internos para resolver los recursos interpuestos contra las inconformidades que los particulares promuevan al no estar satisfechos con la información proporcionada, o bien por no habérselas proporcionado por considerarla como clasificación confidencial o reservada.

IV. III.-NATURALEZA JURÍDICA DE LAS PARTIDAS SECRETAS.

En el presente tema, para poder establecer la naturaleza jurídica de las partidas secretas, me permito robustecer primeramente su origen o motivos por los cuales fue creado, y de esta forma ir verificando su trascendencia en la vida política de nuestro país.

Nos remontamos al año de 1916 y principios de 1917, periodo en el cual

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

se encontraba en el poder Don Venustiano Carranza, en la Ciudad de Querétaro, teniendo como mira expedir una nueva Constitución Política que sustituyera la Carta Magna de 1857, la cual había soportado varias décadas de dictaduras, presentándose un proyecto de Constitución que albergaban reformas con un plan político para devolver legitimidad al poder del Estado y someter toda autoridad a la ley, siendo esto sueño de todo Republicano que se había manifestado desde la Constitución de Apatzingán.

Así mismo, en cuanto a las facultades del Presidente con relación al veto que podría realizar de los decretos y leyes del Congreso, éste debería de publicarlo o devolverlo total o parcialmente mismo que el Congreso solamente podría lograr la promulgación de la parte vetada si dos tercios de diputados y senadores confirmaban la aprobación, que de no ser así el Poder Legislativo estaría impedido de convertir los decretos en ley, habiendo una división de poderes en la cual se aprecia que se toma en cuenta la aprobación de un poder hacia con el otro.

Ahora bien, en la Constitución de 1857, conforme al Presupuesto de gastos del Ejecutivo, a los Diputados se les concedía tres meses y medio para analizar las propuestas de gastos del Ejecutivo y revisar la Cuenta del año anterior, a través de una Comisión conformada por cinco representantes y conforme a las reformas que pretendía Don Venustiano Carranza, eran que el Congreso de la Unión pudiera resolver de manera rápida el Presupuesto de Egresos de la Federación que se le enviaba para su análisis, proponiendo entonces que la revisión de la Cuenta Pública la realizará el Congreso de la Unión, donde no se limitaría si las cantidades erogadas se encontraban o no acordes con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se trasladaban a la verificación de la exactitud y justificación del gasto realizado como las responsabilidades a las que se hacían acreedores.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Don Venustiano Carranza, en este momento se topa con desenfrenos ya existentes en el gobierno del General Porfirio Díaz, por lo que pensó que los Secretarios de Estado se encontrarán bajo el control del Presidente, negándoles de esta manera el realizar gastos secretos sin vigilancia del Jefe de Gobierno ni autorización previa del Congreso, a lo que Carranza expresó que no podría haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, y que emplearan los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Dicha propuesta fue expresada con fecha 14 de enero de 1917, por el Constituyente de Querétaro, la cual fue aprobada sin discusión insertándose en nuestra Carta Magna las partidas secretas, lo anterior se refuerza con lo mencionado por el Senador Pablo Gómez, en su obra literaria al mencionar lo siguiente:

“Carranza propone:

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

La tarde del 14 de enero de 1917, el Congreso Constituyente de Querétaro aprobó, sin discusión y por unanimidad de 150 diputados, el segundo párrafo del artículo 65, instaurando la partida secreta en la Constitución de la República por primera vez en la historia independiente de México.”⁽¹³⁸⁾

De acuerdo a reformas hechas a la Constitución en el año de 1976, las partidas secretas fueron trasladadas del artículo 65 al artículo 74 fracción IV,

(138) GÓMEZ, Pablo. Los gastos secretos del Presidente, caja negra del presupuesto nacional, México, Grijalbo, 1996, pág. 31.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

párrafo III, es decir, actualmente se encuentran contenidas dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. (139)

Ahora bien, tal como lo señala la Constitución, estas partidas nacieron para ser empleadas por las Secretarías de Estado, es decir, para apoyar la gestión del Poder Ejecutivo en una situación emergente, bajo la supervisión y mediante acuerdo escrito del Presidente, las cuales deben ser autorizadas y otorgadas por la Cámara de Diputados.

En relación a lo anterior, el Senador Pablo Gómez, comenta en su obra “El señalamiento de que las partidas secretas deberán estar incluidas en el presupuesto implica que la Cámara de Diputados debe autorizarlas y al hacerlo, los diputados tienen la obligación de exigir a esa partida, como cualquier otra, se ajuste a la ley...” (140)

Sin embargo, aún cuando las partidas por su carácter de secreto no cumplen con el requisito de definir claramente con los programas base de algún proyecto señalando objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, éstas deben estar contenidas en el Presupuesto y al ser éste aprobado por la Cámara de Diputados, es por lo que considero que las partidas secretas tienen la misma naturaleza jurídica de éste último, la cual es un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo.

IV. IV.- DISCRECIONALIDAD EN EL MANEJO DE LAS PARTIDAS SECRETAS.

El Constituyente de 1917, aún cuando establece el bicameralismo y logra erradicar el excesivo poder del cual gozaba el Poder Legislativo, durante la vigencia de la Constitución de 1857 y crea en nuestra actual Carta Magna

(139) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN de fecha 6 de diciembre de 1976.

(140) Op. cit., págs.39-40.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

garantías sociales y laborales favorables para la población, éste instituye también el presidencialismo, el cual otorga más facultades para el Presidente y la impunidad de sus actos.

La idea de que se impusiera el presidencialismo en nuestro país, en un principio tenía como finalidad que existiera un gobierno fuerte, de tal suerte que las decisiones políticas no estuvieran sujetas a voluntades caprichosas de los legisladores, toda vez que por años el Congreso tendía a obstaculizar el trabajo del Poder Ejecutivo, sin embargo, nunca pensó que con el paso del tiempo muchos Presidentes abusarían de las facultades otorgadas.

Es por lo anterior, que se especificaran a continuación algunos casos en particular, por haber sido destacados o descubiertos a la luz al pueblo como excesos de las facultades de gasto público que le competen al Poder Ejecutivo y con ello observar la evidente discrecionalidad de las partidas secretas donde el Poder Legislativo ha quedado fuera en cuanto a su valoración, aprobación y comprobación de dichos gastos

El Presupuesto de Egresos, se encuentra compuesto por diversos ramos, con los que podemos identificar la asignación de los fondos y así mismo la responsabilidad de ellos.

Los ramos, a su vez están divididos en programas los cuales deben ir dirigidos a que estén acorde con la cantidad que va a gastar buscando objetivos concretos, por lo que desde el punto de vista presupuestal debe de indicar un ciudadano responsable con el dinero que se le autoriza poniendo a la par lo erogado con lo realizado para que haya un control del Gasto Público, pero ha existido ramos que no poseen metas cuantitativas de donde los Presidentes echaran mano como es el caso del que fue denominado erogaciones adicionales, mismo que para 1985, se le cambio de denominación

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

al de erogaciones no sectoriales, y ya para el año de 1995 tomo el nombre de provisiones salariales y económicas.

A lo largo del tiempo, se ha tomado este ramo como salida de gastos adicionales en diferentes ramos como pueden ser de salud pública, desarrollo rural, infraestructura regional por mencionar algunos, no obstante que hay ramos que los contemplan con dichos objetivos e incluso se llegó a dar los casos en los que se daban incrementos salariales a los servidores públicos, es así dicha elevación de sueldos y prestaciones que se arraigaban en la administración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, hasta que desapareció y actualmente realiza sus funciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe mencionar, que si bien es cierto que ha variado en el transcurso de las épocas conforme a la característica de un inventario de las partidas discrecionales, el ramo en el cual se encuentran contenidas sigue siendo el mismo, llamado ramo 23, en el que se alojan las partidas secretas desde 1985, como se refuerza por lo indicado por el Senador Pablo Gómez, al mencionar que “Se trata del cuantioso ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Ahí se aloja la partida secreta desde el 1° de enero de 1985, cuando Miguel de la Madrid Hurtado era Presidente de la República y Carlos Salinas de Gortari fungía como Secretario de Programación y Presupuesto.”⁽¹⁴¹⁾

Sin embargo, en 1996 se anexaron en el tomo que contiene menos páginas de información, denominado ramo 23, en el cual se encuentra el concepto 7300 y que indicaba lo siguiente:

“ Programa de gastos contingentes: objetivos: recursos previstos a la facultad que le otorga al titular del Ejecutivo Federal la fracción IV del artículo

(141) *Ibidem*, pág. 36.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

74 constitucional; meta anual; no cuantificable; unidad de medida; ninguna: Total: 650 millones; directo: 650 millones; gastos corriente (otras erogaciones): 650 millones.”⁽¹⁴²⁾

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es quien se encarga de la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos, el cual esta facultado por el Ejecutivo para recibir en el programa de gastos contingentes, el presupuesto anual para su ejercicio, pero la partida secreta no es un gasto que se derive de una facultad del Presidente de la República, como bien lo establece el Senador Pablo Gómez, “... es una erogación que se define como secreta, la cual no podrá ser ejercida más que por la firma del titular del poder Ejecutivo, debido a una condición impuesta por la Carta Magna...”⁽¹⁴³⁾, por lo tanto la explicación incluida en el tomo arriba expuesto, es falsa y de igual forma inconstitucional porque faculta al Ejecutivo para llevar a cabo una actividad que esta reservada al Poder Legislativo y aún mas, esta exclusivamente destinada a la Cámara de Diputados, por el mismo precepto citado al que hace mención la Secretaría de Hacienda para autorizar al Poder Ejecutivo.

Con lo antes expuesto, encontramos que se ha hecho una interpretación errónea del artículo 74 fracción IV, párrafo III Constitucional, alojando una facultad presidencial que se derivó de un presidencialismo mexicano excesivo, ya que como lo explicamos en el tema anterior, este artículo contiene las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y en realidad esta norma trataba de limitar a los Secretarios de Estado el uso discrecional de los fondos públicos, sin embargo, con el tiempo este control presidencial que instituye el precepto en estudio se convirtió en una facultad presidencial.

El monto de las partidas secretas debe incluirse en el Presupuesto de

(142) *Ibidem*, pág. 38.

(143) *Ídem*

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Egresos, por lo que se desprende que el objeto del gasto es secreto, es decir, el Presidente al conocer el monto aproximado del gasto de dichas partidas conoce su destino, sin embargo no lo declara, por lo que deduce la discrecionalidad de éste en tales partidas, al respecto el Senador Pablo Gómez, comenta “La Constitución, en efecto, señala que podrá haber partidas secretas, pero eso no implica que éstas tengan que destinarse a gastos discrecionales, pues sería tanto como contradecirse a sí misma, es decir, asumir que pueden existir pagos sin justificación ni objeto con tal de que fueran secretos. Pero esto no lo señala la Constitución ni se deriva de los preceptos en los cuales existen referencias a los asuntos de la hacienda pública y del presupuesto.” (144)

De acuerdo al trato que se les da a las partidas secretas se puede considerar como un tipo de gasto que sólo deben de conocer quienes guardan secretos dentro del gobierno, por lo que me atrevo a comentar que la lealtad hacia el Presidente es esencial para que haya carrera política dentro de nuestro sistema y sin ella no se podrían obtener puestos significativos.

Como ejemplo de lo anterior, encontramos que dentro del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado que comprendió de 1982 a 1988, se encontraba como titular de la Secretaría de Presupuesto y Programación, actualmente Secretaría de Hacienda, Carlos Salinas de Gortari siendo posteriormente Presidente de la República, periodo comprendido de 1988 a 1994, donde ocupaba el cargo de titular de dicha Secretaría Ernesto Ponce de León, quien en el siguiente sexenio también ocupó la presidencia de 1994 al 2000.

Cabe hacer mención, que en dichos sexenios resalta la excesiva discrecionalidad de las partidas secretas resultando el escrutinio de éstas,

(144) *Ibidem*, págs. 39-40

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

muy incómodas a los mencionados Presidentes de la República, al respecto el autor Pablo Gómez, expone en su obra las cantidades que fueron autorizadas y ejercidas bajo la denominación de partidas secretas durante los periodos siguientes:

PARTIDAS SECRETAS. (145)

AÑO	AUTORIZADO	EJERCIDO	DOLARES
1982	5 000 000	5 030 522	56 12 5 426
1983	5 000 000	7 111 171	47 310 032
1984	10 381 500	10 095 301	54 489 669
1985	17 000 000	16 595 316	52 896 809
1986	32 114 500	31 837 100	49 930 367
1987	80 000 000	79 449 600	56 587 228
1988	165 000 000	208 349 900	90 933 250
1989	231 440 000	254 098 500	102 415 298
1990	318 200 000	317 703 800	111 980 698
1991	409 596 000	399 595 000	132 539 611
1992	799 596 000	399 591 000	129 199 147
1993	1 160 000 000	600 000 000	190 476 190
1994	630 000 000	630 000 000	188 059 701

Indudablemente las partidas secretas han sido una constante en el Presupuesto Federal y a la par lo ha sido el silencio que ha guardado el gobierno respecto a su utilización, ya que se ha permanecido en la reserva absoluta al no haberse rendido informe alguno, de los llamados gastos contingentes o provisiones salariales y económicas, que se ha venido manejando en el denominado ramo 23.

IV. V.- PROPUESTA Y JUSTIFICACIÓN PARA QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN REVISE LAS PARTIDAS SECRETAS.

En el presente tema se verá la propuesta de que la Cámara de Diputados revise las partidas secretas, ya que como se detallará se encuentran

(145) *Ibidem*, pág.103

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

constitucionalmente facultados para ello, a demás de que se expondrá la justificación del porqué se deben de poner a la vista del país.

Para dar un inicio, las partidas secretas se autorizaron por la simple razón de que en la época de Don Venustiano Carranza, aún se estaban formando las bases de nuestro México Independiente, no existía un gobierno estable por lo que existían movimientos armados por lo que necesitaban una partida de la cual pudieran tomar dinero y utilizarlo principalmente para controlar las posibles sublevaciones y en su caso cubrir los gastos que no tenían previstos, de tal manera que al tener una partida destinada a gastos contingentes tenía el objeto de no afectar a la Administración Pública, ya que no se desestabilizaba el Presupuesto de Egresos y en dado caso que existiera una contingencia se tenía la posibilidad de cubrirse con dicha partida, sin embargo, con los años se fue desvirtuando este propósito, ya que quien se encontraba en el poder, es decir, en la Presidencia para ser exactos, busco la manera de como poder tomar dinero del pueblo, siendo esto del Presupuesto de Egresos que se reparte para cubrir las necesidades del país, sin que más adelante no se le pudiera juzgar en el momento de la revisión para justificar lo erogado, por ello es que las mencionadas partidas secretas fueron la opción para poder cumplir con su objetivo, ya que de su nombre se desprende la confidencialidad del gasto que se solicitaría por este concepto, ya no teniendo ningún temor a rendir cuentas a nadie ni mucho menos tener el temor de ser señalado por los gastos injustificados que pudiera ejercer.

De lo antes expuesto, es inexplicable que todavía estando en pleno siglo XXI, se siga permitiendo tal ilegalidad, predicándose que nos encontramos en un gobierno transparente, puesto que esto no es de transparencia o discrecionalidad del Poder Ejecutivo, sino se trata de la justificación del dinero del pueblo, que pareciera que se olvidaran que deben de ver por los intereses de quienes los eligieron como representantes y no lo manejaran a beneficio propio.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Es por lo anterior, que propongo en la presente investigación que se adicione el artículo 74 fracción IV, párrafo III de la Constitución y se establezca que la Cámara de Diputados debe fiscalizar los gastos realizados bajo la figura de partidas secretas, de entrada por que esta facultada constitucionalmente como se puede verificar en nuestra Carta Magna, en su artículo 74 fracciones II, IV, V y VI que me permito transcribir a la letra:

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

...

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;”⁽¹⁴⁶⁾

De acuerdo a la fracción antes citada, la Cámara de Diputados tiene la facultad de coordinar a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, a través de la Comisión de Vigilancia y así mismo evaluar el trabajo de dicha Entidad con la finalidad de que la labor que realiza se haga con la debida honestidad y certeza, de lo anterior considero que si la Cámara de Diputados coordina y evalúa a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación con independencia de la autonomía que goza ésta, propongo que dicha Cámara tenga acceso a revisar las partidas secretas y no solo se haga pública la información de éstas, cuando se promueva el fincamiento de responsabilidades.

“IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura

(146) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.”(147)

Con el párrafo anterior se confirma que la Cámara de Diputados es el órgano indicado para revisar las partidas secretas en virtud de que forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, al ser enviadas por el Poder Ejecutivo Federal estas podrán ser examinadas, discutidas y, en su caso, modificadas, con base al criterio de lo que se puede erogar basándose en la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

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

(147)Ibídem

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;"⁽¹⁴⁸⁾

En estos párrafos del artículo en comento, se plasma que el Ejecutivo Federal tiene una fecha en específico de cuando podrá mandar iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación no habiendo otra partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias, sin embargo, al ser en la práctica utilizadas discrecionalmente por el Presidente, éstas no cumplen con los principios del Presupuesto ya que no se sabe en que se gastaran, y al no saberlo la Cámara de Diputados no puede dar su aprobación sin conocer a donde será destinado y mucho menos fiscalizarlas quedando fuera de toda lógica presupuestal, pero lo que en la práctica se realiza no quiere decir que la Cámara de Diputados no este en facultada para pedir que cumplan con los principios las partidas secretas que solicita el Ejecutivo y mucho menos que no revise el fin que se les dieron.

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

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los

(148)Ibídem

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

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.

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

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

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;" (149)

De los párrafos antes transcritos la Cámara de Diputados es la encargada de revisar la Cuenta Pública, a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, verificara que la Cuenta se encuentre apegada a los programas y justificando los gastos realizados, por lo que es importante que las partidas secretas entren dentro de esta revisión para que se cumpla el mismo objetivo financiero e incluso se proceda en caso de un desvío de fondos, determinando así las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Ahora bien, otro punto con el cual se justifica que la Cámara de Diputados revise las partidas secretas, es conforme a los principios del Presupuesto de Egresos del Estado, que en capítulos anteriores estudiamos y que a continuación los relacionaré con las partidas secretas, toda vez que no es coherente el que las partidas sean una excepción a la revisión del Presupuesto de Egresos ya que estas forman parte del mismo.

Conforme al principio de universalidad, las partidas secretas al ser un gasto que realiza el Poder Público, deben de estar comprendidas en el Presupuesto de Egresos y no tomarse como gastos extra presupuestales permitiéndole a la Cámara de Diputados su debido control y así mismo cumplir con lo establecido por el artículo 126 de nuestra Carta Magna, el cual menciona que "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior."(150).

De acuerdo al principio de especialidad, las partidas secretas al formar parte del Presupuesto de Egresos de la Federación deben de detallarse

(149)Ibídem

(150)Ibídem

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

con la finalidad de conocer su destino de tal forma que la autorización que se haga de ellas solo sea utilizada para lo previsto.

Por otra parte, toda vez que las partidas secretas se encuentran dentro del Presupuesto de Egresos, éstas tienen una vigencia de un año, con ello se cumple con el principio de anualidad.

Ahora bien, referente al principio de claridad, las partidas secretas deben de especificarse de una manera que sea entendible tanto para los servidores públicos como para los ciudadanos.

Referente lo que establece el principio de publicidad, este va de la mano con el principio de especialidad, las partidas secretas deben de darse a conocer a los ciudadanos, toda vez que se trata del dinero de la población por lo que tiene derecho de saber que fue empleada para su beneficio.

De acuerdo con el principio de exactitud, se deben de autorizar a las partidas secretas cantidades congruentes, es decir solamente las necesarias para que cumplan con lo requerido, por lo que no se debe de exagerar la previsión y mucho menos prever cantidades que no cubran los objetivos para los cuales fueron solicitados.

El principio de programación señala la tarea de que el Presupuesto de Egresos de la Federación tenga un objetivo y metas a seguir y con ello se permita la comprobación del gasto y toda vez que las partidas secretas se integran dentro de éste, considero oportuno que de igual forma se especifique el objetivo para el cual van dirigidas las partidas secretas a la Cámara de Diputados para que con ello se tenga la posibilidad de aprobarse y así mismo llegado el momento al entregarse la Cuenta Pública se tenga un a referencia para fiscalizarlas y con ello cumplir con el principio de publicidad.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Por otro lado, otra de las razones de mi propuesta de que la Cámara de Diputados revise las partidas secretas, es por que en innumerables ocasiones se ha pretendido tomar cartas en el asunto, por lo que se han emitido diversas iniciativas dentro de ellas la formulada el 5 de abril de 2001, por el Ejecutivo Federal representado por Vicente Fox Quesada, quien remitió una serie de iniciativas de reforma Constitucional en materia presupuestaria a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dentro de las cuales propone que se deroguen las partidas secretas y se reforme el artículo 74 fracción IV, insertándole una serie de incisos siendo el inciso d) el cual nos interesa y me permito transcribir a continuación:

“Gastos de carácter confidencial (artículo 74, fracción III, inciso d).”

La partida secreta ha sido objeto de críticas por no existir mecanismos que permitan revisar su aplicación. A partir de 1999 no se han incluido recursos para dicha partida en el Presupuesto de Egresos. A pesar de que en la práctica se ha eliminado el uso de la partida secreta, esta Administración del Ejecutivo Federal propone eliminar cualquier partida de gasto cuyo ejercicio no pueda ser fiscalizado.

No obstante lo anterior, debe tomarse en consideración que existen gastos del Estado, concretamente los relacionados a la seguridad pública o nacional, que podrían requerir cierta confidencialidad para su ejercicio. Tales gastos se relacionan por ejemplo con acciones de combate al crimen organizado, incluyendo el narcotráfico, y acciones para salvaguardar la soberanía del Estado. En caso de que dichos gastos no estuvieren sujetos a criterios de confidencialidad, podrían dificultarse las acciones descritas anteriormente.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la presente iniciativa propone eliminar la partida secreta y crear la categoría de gastos de carácter

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

confidencial exclusivamente en materia de seguridad pública o nacional, los cuales estarían sujetos a principios de transparencia al ser revisados por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación se considera la instancia idónea para que sea la encargada de fiscalizar la aplicación de estos recursos. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, recientemente aprobada por esa H. Soberanía, contempla que la Auditoría pueda tener acceso a información confidencial cuando ésta se relacione con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales; asimismo, establece la obligación para que los servidores públicos de la Auditoría mantengan estricta reserva sobre dicha información hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan al informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública. En esta iniciativa, por tratarse de gastos relacionados con la seguridad pública o nacional, se propone que sólo se pueda hacer pública esta información cuando de su revisión se derive el fincamiento de responsabilidades.

Cabe destacar que en países como Alemania, Estados Unidos, España y Suiza, se cuenta con este tipo de mecanismos para gastos confidenciales, principalmente relacionados con seguridad nacional e inteligencia.

En suma, este mecanismo permitiría que el Estado pudiera realizar gastos esenciales de seguridad pública o nacional de manera confidencial, sujetos a la aprobación de la H. Cámara de Diputados y a la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, la

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

cual podrá revelar dicha información cuando promueva el fincamiento de responsabilidades.”⁽¹⁵¹⁾

Si bien la propuesta antes citada, se realizó porque los titulares del Ejecutivo que antecedieron al Presidente Vicente Fox Quesada, fueron quienes abusaron de dicha partida secreta e hicieron de ella la forma de poder desviar fondos, ya que dentro de los 15 años comprendidos entre 1983 y 1997 se gastaron “secretamente” casi mil 342 millones de dólares⁽¹⁵²⁾, sin embargo, no considero que ésta propuesta acabara con el problema fundamental que tienen las partidas secretas ya que no erradica la discrecionalidad, ya que propone el Presidente Vicente Fox con esta iniciativa que tengan nombre las partidas secretas, el cual será el de seguridad nacional pero que su destino no se conozca, es decir, legalizar el hecho de que dichos recursos tuvieran el carácter de confidencialidad y con ello quien podría asegurar que el gasto asignado a dicho objeto realmente fue utilizado con ese fin y no se desviarían nuevamente esos fondos.

Otras de las causas de mi propuesta, es por que en el año 2005, se presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados para su primera lectura el dictamen de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, legisladores y diversos actores políticos de inmediato observaron que sería una reactivación de las partidas secretas el artículo 49 de la ley mencionada y aparte que sería un enemigo del derecho de información y transparencia que poco a poco se quiere imponer en nuestro país.

El artículo 49 del dictamen de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, versaba de la siguiente forma:

(151) [En línea] Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> Internet; accesado el 31 de marzo de 2008.

(152) Cfr. [En línea] Disponible en <http://www.oem.com.mx/elsoldezacatecas/notas/n464810.htm> Internet; accesado el 2 de abril de 2008.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

“Las partidas secretas a que se refiere el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se incluyan en el Presupuesto de Egresos únicamente podrán destinarse a gastos de seguridad nacional y estarán sujetas a fiscalización por la Auditoría. La información utilizada, así como la derivada de sus resultados, tendrá el carácter de reservada y confidencial, y sólo tendrá acceso a ella el titular de la Auditoría.”⁽¹⁵³⁾

Este artículo pretendía regular a las partidas secretas que se refiere el artículo 74 fracción IV, párrafo III Constitucional, estableciéndole un objeto éstas con el nombre de seguridad nacional, sin embargo, se desprende del texto que la fiscalización de esta solo estaría a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, y no obstante con esa limitación redujo aún más la confidencialidad de el manejo de las partidas secretas, solo autorizaba al titular de dicha dependencia a conocer el destino de las mismas, con ello no daba cabida al derecho a la información, es más no vayamos muy lejos ni siquiera a la Cámara de Diputados, quien es por mandato Constitucional la encargada de fiscalizar el Presupuesto de Egresos de la Federación , le autorizaba que se le diera a conocer el resultado de dicha fiscalización.

Ahora bien, el definir como clasificada y reservada la información sobre la partida secreta, destinada a gastos en seguridad nacional, permitía que no fuera posible conocer y evaluar el buen uso de estos recursos, por lo que en lugar de regular estas partidas secretas a favor de la ciudadanía y agigantar los pasos del derecho a la información pretendía un retroceso, porque al no poder conocer esta información, no se tendrá manera de comprobar si efectivamente la discrecionalidad se redujo, es decir si efectivamente los recursos asignados a esta partida se destinaron a gastos de seguridad nacional.

(153) [En línea] Disponible en http://www.mexicotransparente.org.mx/pdf/La%20partida%20secreta_comunicado%20de%20prensa.pdf Internet; accesado el 2 de abril de 2008.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Por suerte, el artículo de referencia no fue aprobado como se estipulaba en el dictamen y se estableció como a continuación se transcribe:

“Artículo 49.- Los gastos de seguridad pública y nacional son erogaciones destinadas a los programas que realizan las dependencias en cumplimiento de funciones oficiales de carácter estratégico.

La comprobación y demás información relativa a dichos gastos se sujetarán a lo dispuesto en el Reglamento sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación en los términos de las disposiciones aplicables.

El ejercicio de estos recursos se sujetará a las disposiciones específicas que al efecto emitan los titulares de las dependencias que realicen las actividades a que se refiere el primer párrafo de este artículo, en los términos que establezca el Reglamento sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación en los términos de las disposiciones aplicables.

La adquisición de bienes destinados a las actividades de seguridad pública y nacional se entenderá devengada al momento en que se contraiga el compromiso de pago correspondiente.”⁽¹⁵⁴⁾

En este orden de ideas, las partidas secretas han sido una amenaza a la democracia y aun más al derecho a la información que en nuestro país se pretende desarrollar, esto por no estar reglamentadas y dejar al albedrío del Presidente en turno el destino de las mismas.

(154) LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Si bien es cierto, desde el año 2000 no se han realizado gastos bajo la rubro de partidas secretas, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Año	Artículos del DPEF que define recursos a la partida secreta	Monto asignado	Ejercido	Párrafo que hace referencia a la partida secreta y a la asignación de los recursos destinada a ella.
1998	Artículo 14	\$50,000,000.00	\$0.00	Las partidas a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo serán las comprendidas en el concepto 7300 del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. El ejercicio de los recursos que comprende el concepto 7300 del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, estará sujeto a las reglas que para tal efecto establezca la Comisión de Programación, Pre-supuesto y Cuenta Pública de la Cámara, las cuales deberán garantizar el carácter secreto de estas erogaciones.
1999	Artículo 12	\$1,000,000,000.00	\$0.00	
2000	Artículo 14	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

2001	Artículo 5	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2001	Artículo 5	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2002	Artículo 5	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2003	Artículo 23	\$0.00	**	Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2004	Artículo 8	\$0.00	**	Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2005	Artículo 8	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

2006	Artículo 9	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2007	Artículo 5	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2008	Artículo 5	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(155)

Es también cierto, que el artículo 74 fracción IV párrafo III, es una tentación que tienen de un pastel que han probado presidentes como Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Ponce de León, y que el hecho de que desde ese año hasta nuestras fechas, no se ha ejercido estas partidas no quiere decir que posteriormente a algún Presidente no se le vuelva a antojar una rebanada del mismo, es decir, ni la presión ciudadana ni los mecanismos de vigilancia con que cuenta el Congreso, garantizaría que la historia se repitiera posteriormente.

(155) [En línea] Disponible en <http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/gastopublico.pdf> Internet; accesado el 2 de abril de 2008, por lo que respecta a los años de 1998-2005 y lo que respecta a los años de 2006-2008, véase en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año respectivo.

LAS PARTIDAS SECRETAS COMO EXCEPCIÓN AL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Como hemos observado a través de la presente investigación, actualmente esta disposición constitucional no se encuentra reglamentada, y naturalmente no se han dejado de remitir iniciativas distintas a las descritas anteriormente, pero cuya finalidad es medularmente la derogación de las partidas secretas, sin embargo no han procedido, dentro de las razones encuentro en primer lugar que los recursos de estas partidas secretas pretenden asignarse para investigaciones en seguridad nacional. El problema es que el ejercicio del gasto y los resultados que emanen de él siguen estando fuera de la vista de los ciudadanos. No tiene ningún sentido para la democracia que el Auditor Superior de la Federación conozca esta información y no pueda hacerla pública.

Ahora bien en términos políticos, no considero conveniente su desaparición, sino que es necesario regular las partidas secretas, porque en un determinado momento que sean necesario realizar un gasto contingente se tendrían los fondos necesarios para cubrir el gasto, sin embargo, considero que antes de autorizarse dicha partida se cumplan con los principios del Presupuesto y así mismo que su fiscalización este bajo la custodia de la Cámara de Diputados conjuntamente con la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo, con el pequeño detalle de que esta información debe de darse a conocer a la población, cumpliendo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en virtud de que los recursos que se utilizan para sufragar dicha partida provienen de la ciudadanía.

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

CONCLUSIONES

En la trayectoria de la presente investigación, se analizó y explicó la importancia de la aprobación y revisión del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, procurando la mejor administración de recursos económicos públicos del país y basándome en todo lo expuesto, es que me permito exponer las siguientes conclusiones y propuestas:

PRIMERA.- En la Constitución de Cádiz, las facultades otorgadas a las Cortes, fueron la pauta para velar por los gastos de la Administración Pública anualmente, donde establecían las contribuciones e impuestos necesarios para el país.

SEGUNDA.- A lo largo de nuestras Constituciones, se ha buscado consolidar los lineamientos con los que se protejan y cubran las necesidades del pueblo, por ello fue creado desde los inicios del México Independiente una división de poderes, los cuales tienen determinadas facultades y obligaciones, para evitar los excesos de poder y enriquecer a algunos sectores del país.

TERCERA.- Dentro de la división de poderes encontramos al Poder Legislativo, quien está representado por el H. Congreso de la Unión, mismo que funciona a través de un sistema bicameral y de forma colegiada, es decir, esta integrada por una Cámara de Diputados y otra de Senadores, logrando con ello la imparcialidad en sus decisiones que son en beneficio del país.

CUARTA.- El Congreso de la Unión tiene como principal facultad, la creación legislativa, sin embargo, también le son asignadas otras actividades, como son velar por materias como la administrativa, la electoral, la fiscalizadora, la jurisdiccional y la educativa.

QUINTA.- Nuestra Constitución, le otorga a la Cámara de Senadores y

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

de Diputados facultades exclusivas e independientes, siendo la segunda de ellas la representante del pueblo y principal guardián de la Nación, y conteniendo dentro de dichas facultades una de las más importantes materias como lo es la del control del gasto público.

SEXTA.- La Cámara de Diputados al ser la encargada del control del gasto público, tiene la facultad de revisar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la revisión de la Cuenta Pública del año anterior y para realizar una fiscalización más detallada y confiable de la misma, es que se creó la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

SÉPTIMA.- El Presupuesto de Egresos de la Federación, es un documento que detalla los gastos necesarios para cubrir las necesidades de la Administración Pública, el cual debe estar debidamente aprobado por el Poder Legislativo, para ser precisos por la Cámara de Diputados con la finalidad de causar efectos en un año fiscal, sin embargo, para que éste sea eficaz en su aplicación y adecuado en el momento de constituirse, debe de cumplir con los principios de universalidad, unidad, especialidad, anualidad, acuciosidad, exclusividad, claridad, publicidad, periodicidad, exactitud y programación.

OCTAVA.- La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así mismo, goza de autonomía financiera y presupuestaria, encontrándose al margen de los acontecimientos de la política, con la finalidad de garantizar su confiabilidad, responsabilidad y su respetabilidad.

NOVENA.- La facultad primordial que tiene la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, es la de revisar la Cuenta Pública del año anterior, con la finalidad de que todos los recursos públicos utilizados se hayan ajustado a las

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, cumpliendo de la misma forma con los programas establecidos, para poder imponer sanciones resarcitorias.

DÉCIMA.- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, está estrechamente ligada al control del gasto público, ya que permite que nosotros como ciudadanos o las personas que no tienen el carácter de ciudadanos tengamos acceso a la transparencia de la actividad de la Administración Pública, estar al pendiente de los recursos que les son entregados y así mismo verificar que sean utilizados para el beneficio de país y que no sean desviados para beneficios particulares.

DÉCIMA PRIMERA.- El Presupuesto de Egresos de la Federación, se divide para su control en ramos, con los cuales podemos identificar la asignación de los fondos y así mismo la responsabilidad de ellos. En cada ramo se encuentran definidos los conceptos que pertenecen, a fin de definir los diferentes programas de las entidades que los solicitan, pero ha existido ramos en los cuales no poseen metas cuantitativas de los cuales los Presidentes echaran mano, como es el caso del que fue denominado erogaciones adicionales, mismo que para 1985, se le cambio de denominación al de erogaciones no sectoriales y ya para el año de 1995 tomó el nombre de provisiones salariales y económicas, el ramo en el cual se encuentran contenidas sigue siendo el mismo, el llamado ramo 23.

DÉCIMA SEGUNDA.- En el ramo 23, se han alojado las partidas secretas referidas en el artículo 74 fracción IV, párrafo tercero de nuestra Constitución.

Sin embargo, se ha hecho una interpretación errónea del artículo citado, causando se tenga un presidencialismo excesivo, toda vez que esta norma trataba de limitar a los Secretarios de Estado el uso discrecional de los fondos

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

públicos, sin embargo, con el tiempo éste control presidencial que instituye el precepto en estudio, se convirtió en una facultad presidencial, es decir, la partida secreta no es auditable y el Presidente puede disponer bajo su criterio discrecional de esos recursos que no están sujetos a comprobación o justificación de gastos, hechos que se puede observar en los sexenios de los Presidentes Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Ponce de León.

DÉCIMA TERCERA.- Si bien es cierto que desde el año 2000 hasta nuestras fechas no se han autorizado recursos bajo el rubro de partidas secretas, no quiere decir que posteriormente la historia no se repitiera, y se vuelvan autorizar partidas que nadie sabrá para que son invertidas, toda vez que Constitucionalmente no se encuentra reglamentada dicha fiscalización.

DÉCIMA CUARTA.- Naturalmente no se han dejado de remitir iniciativas con la finalidad de que sean derogadas las partidas secretas o en su caso se les cambie el nombre para ser utilizadas para investigaciones de Seguridad Nacional, sin embargo, considero que no han procedido, toda vez que los recursos provenientes bajo la figura de partidas secretas pueden ser útiles en determinado momento que surja una contingencia.

DÉCIMA QUINTA.- Toda vez que las partidas secretas tienen como la finalidad de cubrir una contingencia, es por lo que no creo conveniente la desaparición de las mismas, sino propongo su regulación, es decir, debe cumplir con los principios del Presupuesto, así mismo ser fiscalizada por la Cámara de Diputados conjuntamente con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y finalmente explicar y justificar su uso, cumpliendo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en virtud de que los recursos que se utilizan para sufragar dicha partida provienen de la ciudadanía.

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1993.

ARRIAGA CONCHAS, Enrique. Finanzas Públicas de México, Segunda Edición, México, Instituto Politécnico Nacional, 2001.

ARTEAGA NAVA, Elisur. Constitución Política y Realidad, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997.

AYALA ESPINO, José. Economía del Sector Público Mexicano, Segunda Edición, México, Editorial Esfinge, 2001.

BARRAGÁN BARRAGÁN., José., et al., Teoría de la Constitución, México, Editorial Porrúa, 2005.

BERLIN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral, México, Editorial Porrúa, 1980.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Decimoséptima Edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

CABRERA ADAME, Carlos Javier., et. al., Principales Indicadores Financieros del Sector Externo de la Economía Mexicana, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

**ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL
PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.**

CAMACHO VARGAS, José Luis. El Congreso Mexicano. Historia funcionamiento y propuestas de reforma, México, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2006.

CARBAJAL, Juan Alberto. La Consolidación de México como Nación, Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 2006.

CARBONELL, Miguel., et al., Constituciones Históricas de México, México, Editorial Porrúa, 2002.

CARPIZO, Jorge. Derecho Constitucional, Primera Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

CASTELLANOS HERNANDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México, México, Editorial Trillas, 2005.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Planeación, Programación y Presupuestación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. Prolegómenos a la historia constitucional de México, México, Universidad Autónoma de México, 1980.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Cuadragésima Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 2006.

FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, Vigésimo Quinta Edición México, Editorial Porrúa, 2003.

GAMAS TORRUCO, José. Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 2001.

**ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL
PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.**

GÓMEZ, Pablo. Los gastos secretos del Presidente, caja negra del presupuesto nacional, México, Grijalbo, 1996.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl. Programa de Derecho Constitucional, México, Grupo Editores Noriega, 2004.

LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario. El Derecho de la Política, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

MADRID DE LA HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.

MORENO, Rafael. Derecho Constitucional Mexicano, Decimosegunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1993.

OLIVAS UGALDE, Julián Alfonso, et. al. Estudios Jurídicos de Homenaje al XC Aniversario de la Escuela Libre de Derecho. México, Editorial Themis, 2002.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1988.

SERNA DE LA DE LA GARZA, José. Derecho Parlamentario, México, McGraw-Hill/Interamericana Editores, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Decimoquinta Edición, Tomo II, México, Editorial Porrúa, 1992.

------. Derecho Económico, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.

------. Trayectoria del Estado Federal Mexicano, Décima Edición, México, Editorial Porrúa, 1991.

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

SOLARES MENDIOLA, Manuel. La Auditoria Superior de la Federación; Antecedentes y Perspectiva Jurídica, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima Edición, México, Editorial Porrúa, 1996.

----- . Leyes Fundamentales de México, Vigésima Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

TRINIDAD ZALDIVAR, Ángel. La transparencia y acceso a la información, como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno. México, Cámara de Diputados L IX Legislatura, 2006.

VILLANUEVA, Ernesto Derecho a la información, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

B) DICCIONARIOS ENCICLOPÉDICOS.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1996.

DE PINA, Rafael., et. al, Diccionario de Derecho, Decimotercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1985.

C) LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

**ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL
PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.**

LEY DE PLANEACIÓN.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARÍA.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS PÚBLICA.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A
LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Reformas a la Constitución Política de
los Estados Unidos Mexicanos de fecha 6 de diciembre de 1976.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ley de municipio libre, la de divorcio,
la ley agraria y obrera, reformas al código civil y las de abolición de tiendas de
raya de fecha 3 de febrero de 1915, 1 de enero de 1915; 6 de marzo de
1915 ,en su orden respectivo.

D) JURISPRUDENCIA.

CD ROM. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN .DIRECCIÓN
GENERAL DE LA COMPILACIÓN Y SISTIMATIZACIÓN DE TESIS. PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

TSJ.- XXX/2000

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

F) DOCUMENTAL

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Carpeta 30, Dirección de Servicios de Biblioteca, Documentación Legislativa, Subdirección de Documentación y Archivo.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN LIV LEGISLATURA. Las Constituciones de México 1814-1989, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1989.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, Sexta Edición, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Tomo VIII.j

G) INTERNET

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/005_grupos_parlamentarios

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/gastopublico.pdf>

<http://www.ifai.org.mx/Osos/presentacion>

http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs_ES_PDF/sistema_electoral.pdf

**ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL
PRESUPUESTO POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.**

http://www.mexicotransparente.org.mx/pdf/La%20partida%20secretaria_comunicado%20de%20prensa.pdf

<http://www.oem.com.mx/elsoldezacatecas/notas/n464810.htm>