



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA,
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER
EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

EDGAR MIGUEL SALAS ORTEGA

ASESOR:

LIC. LUIS CARBALLO BALVANERA



MÉXICO D.F.

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mis padres,

*Gonzalo Salas Hernández y
María Elena Ortega Noriega.*

**AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA,
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

Índice

Índice	i
Introducción	iv
Capítulo I. La Organización Político Administrativa del Estado y la Asignación de Recursos para el Desarrollo de sus Actividades	1
1.1 La Actividad Financiera del Estado en el ámbito del Derecho Administrativo.	1
1.1.1 Hacienda Pública y Actividad Financiera.	1
1.1.2 La Actividad Financiera como manifestación de la Actividad Política Estatal.	4
1.1.3 Ubicación de la Actividad Financiera en la Organización Político Administrativa del Estado	6
1.2 Formas de Organización del Estado.	11
1.2.1 Organización Política.	13
1.2.1.1 El Estado Unitario o Centralista	13
1.2.1.2 El Estado Compuesto o Descentralizado.	15
1.2.2 La División de Poderes.	19
1.2.3 Organización Administrativa	22
1.2.3.1 La Centralización Administrativa.	23
1.2.3.1.1 La Desconcentración Administrativa.	27
1.2.3.2 La Descentralización Administrativa.	29
1.2.3.2.1 La Descentralización por Región.	34
1.2.3.2.2 La Descentralización por Servicio.	36
1.2.3.2.3 La Descentralización por Colaboración.	38
1.2.4 Los Órganos Constitucionales Autónomos.	40
1.2.5 Formas de Organización Financiera.	46
1.2.5.1 La Centralización Financiera.	47
1.2.5.2 La Descentralización Financiera.	48

Capítulo II. La Autonomía Presupuestaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	53
2.1 Consideraciones Generales de Derecho Constitucional Presupuestario.	53
2.2 El establecimiento de Órganos Constitucionales con Autonomía Presupuestaria...	69
2.3 Fundamento Constitucional para la determinación de la Autonomía Presupuestaria de los Poderes de la Unión.	75
Capítulo III. La Autonomía Presupuestaria en el marco de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	80
3.1 Alcances del término Autonomía.	81
3.1.1 Autonomía Orgánica.	83
3.1.2 Autonomía Técnica.	84
3.1.3 Autonomía de Funcionamiento.	85
3.1.4 Autonomía en la Administración.	86
3.2 Autonomía Presupuestaria.	88
3.2.1 Delimitación del término.	91
3.2.2 Naturaleza.	98
3.2.3 Finalidad.	99
3.3 La Autonomía Presupuestaria en el Proceso Presupuestario.	100
3.3.1 Programación, Presupuestación y Aprobación.	101
3.3.2 Ejercicio del Gasto Público Federal.	104
3.3.3 Control y Evaluación del Gasto Público	107
Capítulo IV. Ejecutores de Gasto con Autonomía Presupuestaria.	111
4.1 Poder Legislativo.	111
4.2 Poder Judicial	114
4.3 Los Entes Autónomos.	116
4.3.1 Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	117
4.3.2 Instituto Federal Electoral	118
4.4 Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal	122
4.5 Órganos Administrativos Desconcentrados con Autonomía Presupuestaria	124

4.6 La Autonomía Presupuestaria del Banco de México	126
Capítulo V. Consideraciones en torno a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	133
5.1 La facultad del legislador para determinar el contenido y los alcances de la Autonomía Presupuestaria	133
5.2 La transparencia en el ejercicio del presupuesto por parte de los entes con Autonomía Presupuestaria	138
5.3 Medidas de austeridad y disciplina presupuestal, su observancia por parte de los entes con Autonomía Presupuestaria.	140
Conclusiones.	142
Bibliografía.	147

Introducción

El estudio jurídico de las finanzas públicas del Estado Mexicano, ha cobrado en últimas fechas renovada importancia, sobre todo por lo que se refiere al ejercicio responsable del gasto público. Tanto académicos, como servidores públicos, han dedicado parte de su trabajo al análisis de estos temas. En efecto, la necesidad de mejorar la administración del patrimonio del Estado, ha propiciado que los diversos órganos de gobierno se hayan dado a la tarea de revisar los principios, las reglas y las normas bajo las cuales se erogan los recursos con que opera el aparato estatal.

Al respecto, no resultan ajenas las medidas que en materia de austeridad ha establecido el Ejecutivo Federal en casi la mayor parte de la administración pública, mucho menos los mecanismos de transparencia que se han implementado para acceder a información relativa al ejercicio del gasto público, particularmente en lo relativo a la remuneración de los servidores públicos.

Por su parte, el Congreso de la Unión, a través de la función legislativa que tiene encomendada, también ha contribuido a esta tarea, ya sea mediante la modificación de diversos ordenamientos jurídicos, o bien, a través de la creación de leyes especializadas en la materia. Tal es el caso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, ordenamiento que vino a significar, al menos en su objeto, un avance en relación con la anterior y abrogada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Dentro de los varios aportes que trajo consigo esta Ley, se encuentran entre otros, el establecimiento de medidas para la adecuada rendición de cuentas, así como disposiciones en materia de contabilidad gubernamental, que a la fecha ya fueron derogadas para formar un nuevo cuerpo legal. Sin embargo, lo que resulta de trascendental importancia para el objeto de la presente investigación, es la inclusión de ciertos artículos tendientes a regular la denominada “autonomía presupuestaria”. Sobre este tópico conviene destacar que si bien es cierto, dicho concepto no nos resulta desconocido, la realidad es que hasta entonces no existía documento legal que precisara sobre el mismo, mucho menos que pretendiera establecer disposiciones que delimitaran el alcance de tal autonomía en términos presupuestarios.

En ese sentido, podemos observar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes secundarias, hacen mención dentro de su articulado a que determinado ente posee patrimonio propio, o bien, que es autónomo en su administración, en el mejor de los casos se señala expresamente que contará con autonomía presupuestaria. Pese a ello, ni la doctrina ni la propia legislación proporcionan una explicación clara de la naturaleza que encierra el término que se alude. Preguntas como ¿Qué es la autonomía presupuestaria?, ¿Cuál es su fundamento?, ¿Cuáles son sus límites? y ¿Qué entes la poseen?, entre otras, aún carecen de respuesta.

Las anteriores interrogantes cobran mayor relevancia, dadas las recientes controversias que se han planteado ante nuestro Máximo Tribunal por parte de diferentes órganos en los diversos niveles de gobierno, que han argumentado sentirse vulnerados precisamente en su “autonomía presupuestaria”.

Bajo esos términos, con el presente trabajo denominado “Autonomía Presupuestaria, Fundamento Constitucional y Legal”, pretendemos no sólo determinar las bases sobre las cuales encuentra su fundamento tal prerrogativa económica dentro de nuestro orden jurídico, es nuestro objetivo también dilucidar su ubicación y naturaleza en el seno de la organización financiera del propio Estado. Lo anterior con el propósito de que, una vez establecidas dichas premisas y delimitado su significado, nos demos a la tarea de verificar la regulación aplicable a cada una de los ejecutores de gasto público con este tipo de autonomía.

Siguiendo ese orden, en el Capítulo Primero se analizará la importancia que tiene el ejercicio de la actividad financiera estatal para el desarrollo de esta investigación, destacando particularmente la relación existente entre la forma en que se encuentra organizado política y administrativamente el Estado, y la forma de organización financiera que le corresponde a los diversos entes que lo integran.

Así, expondremos la teoría de la división de poderes, la centralización y descentralización tanto política como administrativa y, por supuesto, las formas de organización financiera, con lo cual pondremos de manifiesto que la forma en que el Estado dota de recursos a sus organismos, corresponde recíprocamente a la forma en

que éstos se encuentran organizados política y administrativamente. Bajo esta explicación, también se dará base a la noción constitucional de órganos autónomos.

Una vez hecho lo anterior, el Capítulo Segundo versará sobre los preceptos a nivel constitucional que fundamentan la autonomía presupuestaria. De igual manera, aprovechando el análisis de nuestra Carta Magna, entraremos al estudio de la naturaleza y demás implicaciones generales en torno al Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Capítulo Tercero, por su parte, se enfocará concretamente en explicar los tipos de autonomía que son reconocidos dentro de nuestro régimen jurídico, entre ellos, precisamente la “autonomía presupuestaria”. Para ello, presentaremos las ideas y definiciones que se tienen respecto de este concepto, en qué consiste, cuál es su naturaleza y cuál es su finalidad.

Prestando especial atención a la forma en que es regulada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en este mismo Capítulo delimitaremos los alcances del término “autonomía presupuestaria”, e intentaremos definir el concepto en cuestión, atendiendo a una noción derivada y complementaria de la autonomía constitucional. Explicaremos también aquí, el régimen a observar por parte de los entes con autonomía presupuestaria dentro del denominado ciclo presupuestario.

En el Capítulo Cuarto llevaremos a cabo un análisis de los diversos ordenamientos jurídicos aplicables a los entes con autonomía constitucional, con el objeto de corroborar que la regulación sobre la autonomía presupuestaria atiende a la naturaleza y garantiza el objetivo que persigue aquella autonomía. Así mismo, se analizará el régimen de los demás entes públicos a los que se les ha dotado de este tipo de autonomía.

Finalmente y resultado del estudio de todo lo anterior, en el Capítulo Quinto expresaremos las consideraciones que en su momento estimemos pertinentes en relación con la forma en que a la fecha se encuentra regulada la autonomía que titula el presente trabajo.

Capítulo I. La Organización Político Administrativa del Estado y la Asignación de Recursos para el Desarrollo de sus Actividades

1.1 La Actividad Financiera del Estado en el ámbito del Derecho Administrativo

1.1.1 Hacienda Pública y Actividad Financiera

Dentro de las diversas actividades que el Estado lleva a cabo para el cumplimiento de las atribuciones que son a su cargo, resulta por demás destacable aquélla que el mismo realiza con el objeto de allegarse de los recursos económicos necesarios para la consecución de los fines que persigue. En efecto, para que el Estado se encuentre en condiciones de realizar las tareas que le han sido asignadas, es importante que cuente con el patrimonio suficiente que le permita actuar, es por ello que para atender tal necesidad requiere desarrollar una serie actividades encaminadas a la obtención de medios para su posterior utilización en la ejecución de su función pública.

Esa faceta económica del Estado no ha sido ajena al ámbito de estudio del Derecho, por el contrario, la doctrina jurídica ha identificado plenamente esta actividad, así como al conjunto de instituciones y actos desplegados en torno a la misma, a lo que ha denominado de manera general la “Hacienda Pública”. Al respecto, no pocos han sido los tratadistas que se ha ocupado de dicha materia, construyendo gran parte de su estudio alrededor del referido concepto, el cual, a lo largo de su evolución, ha sido abordado desde diversos enfoques, presentando cada uno de ellos una serie de elementos que permiten advertir los distintos factores que intervienen en tan importante disciplina.

En una primera aproximación respecto de los alcances del término que nos ocupa, Maurice Duverger refiere que dentro de la concepción clásica, la Hacienda Pública se presenta como la “ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes.”¹ En este mismo sentido, Pedro Manuel Herrera Molina señala, por su parte, que “-la Hacienda Pública- puede definirse como la acción del

¹ Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. “Finanzas Públicas”, Sexta edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2003, p. 1.

Estado y de los demás entes públicos encaminada a obtener los ingresos y realizar los gastos necesarios para el desarrollo de sus funciones.”²

A su vez, Joaquín B. Ortega, hace alusión a dicha institución al definirla como “la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines.”³

Como se observa, las definiciones dadas por los autores en cita, centran el objeto de su explicación en señalar las etapas que se contemplan dentro del campo de la Hacienda Pública, consistentes en primer lugar, en la obtención de fondos, posteriormente en su manejo o administración y, finalmente, en su erogación para el cumplimiento de las tareas estatales. Sin duda, es ésta la esencia de la materia que abordamos, no obstante, su análisis no debe pasar inadvertido los elementos que de manera especial concurren en el desarrollo de esta actividad y que nos permitirán establecer las bases que guiarán el presente trabajo.

Es así que reconocidos autores, como Fernando Sainz de Bujanda, han profundizado sobremanera en el examen del término que se comenta, advirtiendo de modo detallado los aspectos que integran la Hacienda Pública. Este autor apunta que al hablar de los alcances de la expresión “Hacienda Pública”, se hace referencia a tres realidades distintas: una de tipo objetivo, otra funcional y, finalmente, una de carácter subjetivo.

Desde el punto de vista objetivo, Sainz de Bujanda distingue a los institutos financieros, como lo pueden ser las leyes de ingreso y gasto, de las situaciones jurídicas, es decir, derechos, obligaciones o potestades, así como de los movimientos de fondos: cobros y pagos. De ahí el hecho de afirmar que la Hacienda, en la acepción objetiva, “está constituida por el conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico cuya

² HERRERA MOLINA, Pedro Manuel. “Metodología del Derecho Financiero y Tributario”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004. p. 3.

³ ORTEGA, Joaquín B., “Apuntes de Derecho Fiscal”, p.1, cit. por, GARZA, Sergio Francisco de la. “Derecho Financiero Mexicano”, 27ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2006. p. 5.

titularidad corresponde al Estado, a las Corporaciones Locales y a los Organismos autónomos que integran la Administración institucional.”⁴

En ese mismo sentido, Ernesto Flores Zavala nos ofrece una definición del término que se comenta, visto desde la citada perspectiva objetivista, al indicarnos que “por Hacienda Pública debemos entender el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados, municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo.”⁵

Conforme a las definiciones apuntadas anteriormente, podemos identificar de manera general a la Hacienda Pública desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de bienes, recursos monetarios, derechos y obligaciones que participen de esa misma naturaleza, que al Estado le son propios por cualquier título.

La segunda de las acepciones de la Hacienda Pública es, como ya se dijo, de índole funcional, con arreglo a ella, la Hacienda se identifica, en palabras de Sainz de Bujanda, como “un conjunto muy variado y complejo de actuaciones administrativas, aglutinadas en dos series fundamentales de procedimientos administrativos”, mismas que quedaron expuestas de manera general en párrafos anteriores y que adquieren particularidad bajo esta clasificación. Así, la primera de estas series la constituyen los procedimientos que se dirigen a la obtención de recursos financieros, sean de índole tributaria, crediticia o patrimonial; la segunda la integran los procedimientos que se encaminan a la ulterior aplicación de los recursos obtenidos a través de los gastos y pagos pertinentes.

Desde luego, no debe olvidarse que también dentro de estas actuaciones del Estado respecto al manejo de sus recursos, juega un papel importante, precisamente, la administración de los mismos.

Ahora bien, conceptualizar a la Hacienda Pública desde una perspectiva subjetiva, equivale a identificarla con un ente realizador de ciertas conductas, con un sujeto a quien le corresponde la titularidad de los comentados derechos y obligaciones. El sentido

⁴ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. “Sistema de Derecho Financiero I, Introducción”, Volumen Primero, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977, p. 25.

⁵ FLORES ZAVALA, Ernesto. “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”, 34ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004. p. 17.

subjetivo de la Hacienda Pública hace referencia, por tanto, al Estado como organización político administrativa que lleva a cabo las tareas inherentes a la Hacienda Pública, a quien corresponde la recaudación de ingresos, su administración y la ejecución del gasto público.

Como logra observarse de las nociones antes expuestas, la Hacienda Pública puede estudiarse desde cualquiera de estos tres aspectos, no obstante y por lo que respecta al objeto del presente apartado, es nuestra intención referirnos al concepto de Hacienda Pública a través de esta serie de construcciones teóricas, con el propósito de destacar que si bien ésta se exterioriza de manera general como un conjunto de acciones esenciales para el funcionamiento del Estado en sí mismo, actuaciones que constituyen la “actividad financiera” en sentido estricto, se requiere invariablemente del análisis del sujeto que la lleva a cabo, toda vez que depende de él para su debido desarrollo, desde la realización de los actos por medio de los cuales se provea de recursos, hasta la asignación de los mismos en las tareas que tenga encomendadas y, como plantearemos más adelante, de la naturaleza de este sujeto y de sus órganos dependerá la forma de asignación, administración y ejecución del referido patrimonio estatal.

1.1.2 La Actividad Financiera como manifestación de la Actividad Política Estatal

Se ha señalado ya que el desarrollo de la actividad financiera en su conjunto, tiene como objetivo fundamental el dotar de recursos al Estado para permitir así su funcionamiento y cumplir de esa manera con los fines que persigue como organización política. Bajo ese entendido, es posible advertir el hecho de que la actividad financiera se presenta como una de las diversas manifestaciones del quehacer estatal, es decir, como una actividad propia del Estado.

Es innegable que la actividad financiera no encuentra sentido si no es dentro de una organización social, de hecho, su propia existencia no puede ser concebida mas que como producto de la voluntad estatal, atendiendo a que la misma representa un medio del que el propio Estado se vale para satisfacer las necesidades públicas. Como puede observarse en todo Estado moderno, la selección de sus objetivos, la obtención de medios, las erogaciones que realiza para alcanzarlos y la administración y gestión de los recursos patrimoniales, son atribuciones que corresponden propiamente al Estado.

En vista de lo anterior, podemos atrevernos a señalar que, al ser el Estado el encargado de realizar la actividad financiera, la forma en que habrá de conducirse ésta dependerá de la forma en que se conduzca el Estado mismo, ello al ser dicha actividad financiera una manifestación de la actividad política estatal. Para poder explicar esta idea, haremos alusión a una elaboración doctrinal que entiende que la actividad financiera constituye, sin más, una exteriorización de la acción estatal, se trata de las llamadas doctrinas políticas sobre la Hacienda Pública.

Estas teorías parten de la idea de que los fines que el Estado se propone con su actividad financiera son políticos, porque constituyen la consecuencia de la naturaleza misma del sujeto activo de la Hacienda Pública, es decir, al ser el Estado un ente político que tiende a la satisfacción de necesidades colectivas, las actividades que lleve a cabo para alcanzarlos, como la financiera, participarán también de esa naturaleza.

Pugliese⁶ sostiene que la actividad financiera tiene naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que éste aparece investido y políticos son también estos mismos fines, para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera.

Sin embargo, debe entenderse de igual forma que, cuando estas doctrinas afirman la naturaleza política de la actividad financiera, ésta no debe atribuírsele sólo en el momento de determinación de los fines o de las necesidades, sino también en el reparto del costo de unos y otras, los cuales se comunican a través de mecanismos políticos y administrativos que efectúa el Estado, tanto en lo que se refiere a los ingresos como en lo que afecta a los gastos, de ahí que la organización política penetre también de modo decisivo en las operaciones estatales encaminadas a decidir la distribución de la carga tributaria y, más ampliamente, por lo que respecta al objeto de este trabajo, en el reparto, administración y asignación de los recursos obtenidos.

Como se logra advertir, la actividad financiera se desenvuelve dentro del marco de la organización política de un cierto tipo de Estado, cuya constitución y orientación responden a postulados de determinada especie, postulados que determinarán la

⁶ PUGLIESE, M., "Curso de Ciencia de las Finanzas", p. 2, cit. por, GARZA, Sergio Francisco de la. *Op. cit.*, p. 7.

naturaleza que de hecho tendrá la actividad financiera de ese determinado Estado, y es que, como expondremos más adelante, la explicación política es capaz de dar respuesta al surgimiento y sentido en que se pronuncian las decisiones financieras.

A este respecto, nos permitiremos citar una expresión de Sainz de Bujanda que ilustrará de manera clara lo que pretendemos explicar en este rubro, el autor citado señala que “si la actividad financiera del Estado constituye una parte de la Administración Pública y, ésta, a su vez, está integrada por el conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general, es evidente que *sólo podrá tenerse un concepto preciso de la actividad financiera partiendo de una noción clara de la organización y de los fines estatales*. La actividad financiera no puede considerarse más que como la actuación en concreto de la facultad que constituye la esencia misma del concepto de soberanía.”⁷

En ese sentido, debemos precisar que previo a llegar a dilucidar los alcances del tema que se plantea como título del presente trabajo de investigación, tema propio de la actividad financiera, consideramos necesario llevar a cabo un análisis de la organización del Estado mexicano, al ser ésta, de acuerdo a lo que se ha comentado, determinante para la forma en que habrá de conducirse dicha actividad financiera.

1.1.3 Ubicación de la Actividad Financiera en la Organización Político Administrativa del Estado

Para efectos de este numeral, habremos de comenzar por distinguir entre dos áreas de estudio del derecho; por un lado encontramos al aparato estatal como ente destinado a señalar originariamente los fines de interés para el Estado mismo y que éste aspira a cumplir, del otro lado, el aparato destinado a cumplir o realizar tales fines, que se suponen ya previamente señalados. Pues bien, siguiendo con lo que se ha expuesto en el apartado anterior, estas áreas del derecho que acogen el estudio de las ideas que han sido planteadas en líneas generales, pertenecen al campo del derecho administrativo.

Bajo esa tesis, podemos señalar que el Derecho Administrativo se presenta, de manera general, como aquél conjunto jurídico que, una vez dados por la comunidad

⁷ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Op. cit.*, p. 97.

estatal los fines que se pueden alcanzar, establece y hace funcionar los medios cuyo rendimiento se entiende indispensable para la obtención de aquéllos fines. Garrido Falla,⁸ en su Tratado de Derecho Administrativo, apunta que esta área del derecho “tiene por objeto (...) la organización y comportamiento de la Administración directa e indirecta del Estado en cuanto se dirige a asegurar la satisfacción de los objetivos de interés comunitario o, si se prefiere, el cumplimiento de los fines públicos.”

Cabe hacer mención que incursionar en la exposición de temas concernientes al área del derecho administrativo y, más aún, conceptualizarlo, trae siempre consigo una serie de complicaciones teóricas derivadas del gran número de posturas que en torno a esta materia se han elaborado para explicar desde su campo de estudio, hasta la determinación del órgano u órganos que en ella intervienen y las funciones que comprende. Atendiendo a ello y dado el propósito que nos orilla a abordar estos temas, nos limitaremos a señalar, en términos de Andrés Serra Rojas,⁹ que la Administración Pública, es decir, la administración del Estado, “se nos ofrece como la organización a la que se le encomienda la realización de actividades hacia fines colectivos que se derivan de la vida real”, siendo precisamente el Derecho Administrativo el “conjunto de normas que regulan *su estructura, funcionamiento y sus relaciones* con los particulares y *con los entes públicos*.”

Con base en esas ideas, aspiramos entonces a exponer los argumentos necesarios a efecto de plantear la correlación existente entre el conjunto de actuaciones que conforman la actividad financiera, con la estructura, funcionamiento y relación entre los entes públicos, materia de estudio estos últimos del Derecho Administrativo.

Hemos dedicado las primeras líneas de este primer Capítulo a identificar los elementos que participan en la Hacienda Pública, así como a detallar las etapas que integran la actividad financiera en sentido estricto, cabe ahora señalar que es precisamente el Derecho de la Hacienda Pública o Derecho Financiero, la rama del derecho encargada de examinar todo lo que se relacione con los aspectos jurídicos de la Hacienda Pública en su sentido más amplio. Así, nuestro ya citado autor Sainz de

⁸ GARRIDO FALLA, Fernando. “Tratado de Derecho Administrativo”, Vol. I, Parte General, 2ª edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pp. 41, 44.

⁹ SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Primer Curso”, 25ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004, p. 137.

Bujanda, se refiere a esta área del derecho como la “rama del Derecho público interno que organiza los recursos constitutivos de la Hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas, territoriales e institucionales, y regula los procedimientos de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que tales sujetos destinan al cumplimiento de sus fines.”¹⁰

Sergio Francisco de la Garza, a su vez, nos ofrece una clara definición de esta rama jurídica, misma que utilizaremos como punto de partida para el fin que perseguimos, este jurista entiende al Derecho Financiero como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.”¹¹

Como se observa, tanto el Derecho Administrativo como el Derecho Financiero atienden a un campo de estudio bien delimitado, incluso es de señalarse los esfuerzos de cierto grupo de especialistas en la materia de dotarle y reconocerle plena autonomía al Derecho Financiero respecto de cualquier otra rama del derecho. No obstante ello, sin la pretensión de intentar postular la pertenencia de una de estas disciplinas a la otra, no podemos negar la relación que guardan entre sí, tanto por el sujeto que participa en cada una de ellas, como por otra serie de elementos que enseguida nos permitimos anotar y que justifican dicha correspondencia.

Desde un criterio objetivo o material, el Derecho Administrativo se circunscribe a la administración de los intereses colectivos, a aquella de las actividades del Estado y entes subordinados que se conoce con la denominación de función administrativa. El Derecho Financiero, por su parte, participa en esta materia como medio para la obtención de recursos económicos para ser destinado a la satisfacción de esos intereses, gestión que se identifica con la función que realiza la propia Administración Pública. Según lo refiere Sainz de Bujanda, el tratadista español Ballbé argumenta que “el Derecho Administrativo

¹⁰ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Op.cit.*, p. 476.

¹¹ GARZA, Sergio Francisco de la. *Op. cit.*, p. 17.

se proyecta sobre toda la función administrativa del Estado en cuanto sujeta al Derecho público y que la actividad financiera del Estado, o sea, la relativa a sus medios económicos, es una parte de la función administrativa.”¹²

En opinión de Garrido Falla,¹³ la explicación se obtiene desde una perspectiva orgánica o formal, en el plano de la división de poderes del Estado, y más concretamente, en la determinación de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo, es decir, al corresponderle al Ejecutivo la función administrativa y al relacionarse con ella la función financiera, esta última participará de las características del derecho administrativo al ser dicho órgano del Estado el encargado de las actuaciones de la Administración Pública.

Subjetivamente, la relación se presenta al ser el Estado, Administración Pública, el agente que desarrolla las actividades propias de cada área, en sus diversos niveles: Federación, Entidades Federativas y Municipios, así como dependencias y entidades que integran la administración y las demás instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado.

Conforme a lo anterior, debemos entender que si bien es cierto, cada uno de estos órdenes jurídicos posee características propias que han propiciado su independencia como áreas distintas de estudio, la actividad financiera por su parte, para su desenvolvimiento, requiere invariablemente de la participación del Estado en su aspecto de administrador público, así como de los demás órganos del mismo Estado a través de quienes se desarrolla tal actividad en todas sus etapas, y es precisamente el Derecho Administrativo quien estudia de modo detallado su estructura, las formas en que se organiza y las características de cada una de ellas.

Dicha circunstancia ha sido reconocida por múltiples tratadistas, tal es el caso de Nicola D’Amati, quien señala lo siguiente: “Los institutos financieros han adquirido forma y contenido jurídico dentro del Derecho Administrativo, en el aspecto en que han sido

¹² BALLBÉ, M. “Derecho Administrativo” en “Nueva Enciclopedia Seix, Barcelona, p. 59, cit. por, SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Op. cit.* p. 424.

¹³ GARRIDO FALLA. Fernando. *Op. cit.* pp. 41-44.

encuadrados, sin perjuicio de reconocerles sus particularidades.”¹⁴ Y es que con lo hasta aquí expuesto, no cabe duda que de acuerdo a los fines a que atiende la conformación de un Estado como organización social, sea la Administración Pública de ese Estado quien administre a la Hacienda Pública, al ser dicho órgano un instrumento de gestión, un medio de actuación. La Hacienda Pública actúa a través de órganos y procedimientos administrativos, por ello que su gestión esté confiada de manera general a la Administración del Estado.

Vicente-Arche¹⁵ ha señalado con gran claridad ‘el engarce’, como él lo llama, del Derecho Administrativo con el Derecho Financiero, a partir de una concepción ‘ordinamental’ del Derecho Financiero. Para este autor, la Hacienda pública constituye una “unidad independiente del Derecho Objetivo que la Administración pública gestiona en el seno del Estado”. Esta actividad de administración financiera “se organiza y se cumple, como por fuerza ha de ser, dentro de un esquema organizativo general y con arreglo a unas formas de actuación que son en principio administrativos y, por tanto, integrados en el ordenamiento administrativo; pero que al no estar dirigidos al desarrollo del ordenamiento propio de la Administración pública, sino al de la Hacienda Pública, asume características especiales, dentro del ordenamiento administrativo, porque en ellos se proyectan los principios informadores del ordenamiento financiero al que sirven.”

Tomando en consideración lo arriba expuesto, en el siguiente numeral presentaremos un análisis de diversos aspectos que integran el área de estudio del Derecho Administrativo, especialmente por lo que respecta a la forma en que se encuentra organizado el Estado mexicano, así como a las características que le son propias a cada uno de sus órganos, lo que nos proporcionará las bases para determinar los fundamentos sobre los cuales descansará nuestro instituto financiero motivo del presente trabajo, bases en donde encontrará su origen y naturaleza.

La actividad financiera, como ha quedado precisado, comprende de manera general el conjunto de actuaciones que genera el movimiento de fondos públicos, tanto en lo

¹⁴ AMATUCCI, Andrea, D’AMATI, Nicola. “Historia del Derecho de la Hacienda Pública y del Derecho Tributario en Italia, El aporte del pensamiento jurídico financiero de la Italia Meridional”, Colección Derecho de la Hacienda Pública, Obras Fundamentales I, Editorial Temis S.A., Bogotá-Colombia, 2004, p. 147.

¹⁵ F. VICENTE-ARCHE DOMINGO, “Hacienda Pública y Administración Pública”, en HPE, núm. 26, 1974, p. 105, cit. por, HERRERA MOLINA, Pedro Manuel. “Metodología del Derecho Financiero y Tributario”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004. p.143.

relativo a la percepción de los recursos o ingresos, como en lo que atañe a la realización de los gastos. Por nuestra parte, dirigiremos nuestra investigación, principalmente, en torno a éste último rubro, relativo a los aspectos jurídicos de la ejecución de dichos recursos públicos y a la administración del patrimonio de los organismos políticos colectivos, área denominada Derecho Presupuestario, no obstante esta precisión será ahondada en el Capítulo siguiente.

Por ahora, baste señalar que en virtud de la relación antes planteada entre las dos áreas del derecho, administrativa y financiera, la forma que revista el Estado así como sus órganos, determinará la forma en que los recursos públicos les serán asignados y, atendiendo a la naturaleza jurídica y características propias de dichos órganos, también será la forma en que habrán de administrar y ejercer sus recursos para el cumplimiento de sus atribuciones particulares. La forma de organización que el Estado presenta, acota la naturaleza de la función financiera del Estado, la asignación de recursos y, más aún, la forma en que los órganos que lo integran ejercen esos recursos, configurándose en consecuencia la Autonomía Presupuestaria.

1.2 Formas de Organización del Estado

A efecto de abordar tema tan complejo como lo es la teoría del Estado, es imprescindible advertir en primer término a este ente, como un fenómeno que surge en el seno de una sociedad, con el objeto de realizar los fines de la colectividad y que se presenta e identifica como una forma de organización política. A título ilustrativo, Rafael Bielsa nos señala que “el Estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio.”¹⁶

En correspondencia con tales ideas, habremos de considerar al Estado, coincidiendo con Rafael Martínez Morales,¹⁷ como la estructura permanente de la organización política de una sociedad, que se encuentra asentada en un territorio determinado y donde aquélla ejerce su poder con exclusión de cualquier otra y de conformidad a un orden jurídico.

¹⁶ BIELSA, Rafael. “*Derecho Administrativo*”, Tomo I, Sexta edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1964, cit. por, MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “*Derecho Administrativo*, 1er. y 2o. cursos”, cuarta edición, Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, D.F., 2002, p. 28.

¹⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. cit.*, p. 33.

El Estado es una forma como la humanidad se ha organizado políticamente a través de la historia, y precisamente atendiendo a la evolución que la misma presenta, es que la formación de estas organizaciones se ha vuelto cada vez más compleja, configurándose formas cada vez más elaboradas y de acuerdo con las necesidades sociales de la colectividad. En el numeral 1.2.1 siguiente, presentaremos las características generales de dos de estas formas de Estado u organización política.

Vale la pena aclarar, por lo que respecta a los alcances del presente numeral y sus subíndices, la distinción existente entre formas de Estado y formas de gobierno, diferencia que se encuentra precisamente en el objeto a que responde cada uno de estos dos conceptos. En términos de Ignacio Burgoa Orihuela, el Estado, como ya ha quedado esgrimido, “es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece.”¹⁸

Andrés Serra Rojas¹⁹ nos indica que la palabra ‘Estado’, designa la organización política en su conjunto, mientras que ‘Gobierno’ se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio de la soberanía. El gobierno es, en otras palabras, el conjunto de órganos al que el Estado le ha conferido el ejercicio de ese poder.

En esa virtud, se hará especial alusión a ese conjunto de órganos y a la forma en que se encuentra organizado particularmente el órgano del Estado mexicano encargado de la función administrativa y, en lo que le corresponde, la financiera, en la parte conducente de los numerales 1.2.2 y siguientes de este Capítulo Primero.

Habremos de anticipar ahora, como ya lo apuntaba el maestro Burgoa, que si bien el Estado se presenta como una institución pública dotada de personalidad jurídica, también los órganos que lo conforman, por su parte, poseen atributos y características propias que los distinguen, entre los cuales encontramos al Objeto, que son las atribuciones y tareas que le han sido encomendadas; la Capacidad para cumplir con ese objeto; un Régimen

¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”, 14ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001, p. 401.

¹⁹ SERRA ROJAS, Andrés. “Teoría del Estado”, 11ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1990, p. 453.

Jurídico que les es propio y, por supuesto, un Patrimonio conformado por los recursos de los que han sido provistos para cumplir con su finalidad. Así mismo, como veremos más adelante, no sólo el Estado posee su propia personalidad jurídica, sino también ciertos organismos, como los constitucionales autónomos y los descentralizados, que también gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios, entre otras características.²⁰

Reiteramos que el fin de exponer, aunque de modo sucinto, las características específicas que reviste cada una de las formas en que se encuentra organizado el Estado mexicano y sus órganos, es el de propiciar las bases teóricas que han dado origen a que en nuestro sistema jurídico nacional, se reconozca la necesidad de otorgar a determinados entes un margen de autonomía en el ejercicio de sus funciones, en su administración y, por lo que es de nuestro interés, autonomía presupuestaria.

1.2.1 Organización Política

Como indicamos anteriormente, las formas de organización política se refieren, sin más, a las denominadas formas de Estado, visto este ente como un todo, con los diversos elementos que lo componen. En ese sentido, las formas estatales se pueden clasificar en dos grupos importantes, a saber; el Estado Unitario y el Estado Compuesto.

1.2.1.1 El Estado Unitario o Centralista

El Estado Unitario es aquél en que se encuentra formado un poder central, siendo éste el único que regula toda la organización y acción del mismo, que unifica y coordina a todos los demás entes que pudieran integrarle. De acuerdo con Andrés Serra Rojas,²¹ el Estado Unitario dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquel que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo. Para este autor, la idea de un poder central significa que de él emanan las decisiones políticas fundamentales, sin que se desvirtúe la acción centralizada, por la colaboración de entidades encargadas de mantener y ejecutar esas decisiones.

²⁰ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. cit.*, p. 32.

²¹ SERRA ROJAS, Andrés. “Teoría del Estado”, *Op. cit.*, p. 551.

Tomando en consideración las ideas que Ignacio Burgoa²² ofrece en esta materia, en el Estado Unitario existe lo que en la doctrina constitucional se llama „*homogeneidad del poder*’. De acuerdo con su explicación, este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen, es decir, la idea del Estado Centralista es contraria al sentido de la división de poderes. Así, en dicho tipo de Estado es sólo un órgano el que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, y es el mismo órgano el que ejerce la función administrativa en todas las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado Unitario. En otras palabras, en un Estado Unitario no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa y administrativa concierne, sino una unidad legal.

Las características sustanciales de este tipo de Estado, según cita del maestro Burgoa, son las que a continuación se enumeran: “a) La organización política es única porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales (no hay división de poderes). También el ordenamiento constitucional es único. b) La organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual. c) La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico, o sea, sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales.”²³

Cabe comentar que la distinción antes señalada atiende a criterios de orden teórico, que no encuentran ejemplo en la actualidad. En todo caso, el régimen que podría asimilar los principios de este tipo de organizaciones estatales son los llamados estados centrales, como lo son Francia y Holanda, en los cuales existen divisiones internas en provincias, departamentos, etcétera, pero los funcionarios y gobiernos locales que las dirigen dependen de la administración central.

Francia, por ejemplo, administrativamente se divide en regiones, departamentos, distritos, cantones, y municipios o comunas; adicionalmente cuenta con colectividades, territorios y dependencias, pero en cualquier caso, las decisiones políticas se toman desde

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*, p. 406.

²³ PRÉLOT. “Institutions politiques et droit constitutionnel”, París, 1972, p. 234, cit. por, BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*, p. 407.

el gobierno central, representado por el Presidente de la República Francesa, así como por el Primer Ministro y el Consejo de Ministros, mismas que se extienden a lo largo de su territorio mediante sus agentes y autoridades locales, subordinados a ese mismo poder central.

Sin perjuicio de lo anterior, si bien la organización administrativa francesa ha sido tradicionalmente centralizada, mediante las leyes de descentralización promulgadas entre los años 1982 y 1983, el gobierno central ha compartido algunas de sus competencias con las administraciones locales.

En el caso particular de Holanda, su organización administrativa se ubica bajo la denominación de Estado unitario descentralizado, en virtud de la cual se desarrollan las “relaciones intergubernamentales, delimitando el derecho de los entes provinciales y municipales a una acción autónoma (pero destacando) también la capacidad del Gobierno nacional para convocar a las provincias y los municipios para el gobierno conjunto.” Bajo este sistema de Estado, según se advierte, se pretende salvaguardar la negociación y consenso en las relaciones intergubernamentales. Así mismo, pese al ejercicio del poder nacional centralizado sobre el subnacional, emerge la idea de la mutua interdependencia, la cooperación y la negociación continuada.²⁴

1.2.1.2 El Estado Compuesto o Descentralizado

El Estado Compuesto es aquél que está formado por otros Estados, esto es, que comprende entre sus elementos constitutivos, valga la expresión, a Estados menores, presentándose como un Estado de Estados. Las dos formas fundamentales a las que se pueden reducir los llamados Estados compuestos son la Confederación y el Estado Federal. Por lo que resulta de interés para el desarrollo de este trabajo, nos limitaremos a analizar el último de éstos.

En líneas generales, el Estado Federal es una forma de Estado basada en una organización política donde cada Estado miembro es libre y soberano por lo que respecta a su régimen interior, pero que contribuye de igual forma a la formación de la voluntad del

²⁴ ROSENTHAL, Uriel; L. J. Roborgh. “Las tendencias administrativas en los países Bajos”, Departamento de Administración Pública. Universidad Estatal de Leiden, Revista “Política y Sociedad”, número 13, Madrid, 1993, traducción Manuel Estepa, pp. 51-74.

Estado Federal, tal y como lo consagra nuestra Constitución Política. Hans Kelsen en su Teoría General del Estado apunta que “el Estado Federal se define como un Estado soberano compuesto de varios Estados”.²⁵

Según apuntamos en el título que lleva el presente numeral, este tipo de organización política responde también a la denominación de descentralizado, y así lo reconocía Mouskheli, de acuerdo a la cita que hace el profesor Serra Rojas, al señalar que el Estado Federal “es un Estado que se caracteriza por una forma de descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores.”²⁶

En efecto, una forma de explicar a este tipo de Estados es partiendo de la Teoría de la Centralización y Descentralización, para ello nos permitiremos hacer uso de la concepción que al respecto nos ofrece el citado jurista Hans Kelsen.²⁷ Para este autor, se debe partir de la idea de reconocer al Estado como un sistema de normas que poseen una validez tanto espacial como temporal. En ese entendido, el problema de determinar su estructura territorial, o forma política según nosotros lo exponemos, no es más que un caso particular del problema en torno a la vigencia en el espacio de las normas constitutivas del orden estatal.

Como más adelante se expondrá, también el ámbito de validez de las normas jurídicas en su aspecto material, resulta determinante para delimitar la distribución de competencias o el ejercicio de las funciones estatales, entre los distintos órganos que integran el Estado.

Por lo que hace a la idea de validez espacial, la representación normal del Estado parte del supuesto primigenio de que todas las normas que constituyen un orden estatal valen de la misma manera para todo el territorio, y emanan de una instancia única, de un poder único encargado de la función legislativa que domina sobre la totalidad del territorio

²⁵ KELSEN, Hans. “Teoría General del Estado”, Título original “Allgemeine Staatslehre”, traducción directa del alemán: Luis Legaz Lacambra, Ediciones Coyoacan S.A. de C.V., México, 2004, p. 273.

²⁶ MOUSKHELI. “Teoría jurídica del Estado Federal”, p. 319, cit. por, SERRA ROJAS, Andrés. “Teoría del Estado”, *Op. cit.*, p. 553.

²⁷ KELSEN, Hans. *Op. cit.*, 2004, pp. 214-296.

estatal; en principio, el tipo de comunidad jurídica centralizada es aquella cuyo ordenamiento consiste única y exclusivamente en normas que valen para todo el territorio. Por el contrario, la idea de la comunidad jurídica descentralizada que ahora nos ocupa, será aquella cuyo ordenamiento se componga de normas que no valen sino para distintas partes del mismo.

En ese sentido, por lo que hace al Estado Federal, se trata de comunidades jurídicas cuyo conjunto de ordenamientos se integra de normas válidas sobre todo el territorio y en normas válidas o aplicables tan sólo en ciertas partes del mismo; en otras palabras, coexisten leyes cuyo ámbito de aplicación se extiende en todos los Estados integrantes de la Federación con leyes que son aplicables exclusivamente dentro del territorio de determinada entidad federativa.

Para Kelsen, la descentralización estatal se trata de la articulación espacial de una y la misma comunidad jurídica, de la estructura de uno y el mismo territorio; la unidad del territorio, así como la unidad del orden jurídico totalitario en el que se hallan comprendidas como órdenes parciales en virtud de una norma fundamental. El supuesto mínimo para poder hablar de descentralización es, al propio tiempo, la condición mínima para admitir la existencia de una pluralidad de comunidades jurídicas.

Siguiendo esas opiniones de nuestro autor en cita, el problema en torno a la centralización y la descentralización estatal es un problema de estructura, de articulación territorial de la comunidad jurídica y, en primer término, un problema acerca del ámbito espacial de validez de las normas constitutivas de un orden jurídico. Atendiendo precisamente a esta última afirmación, en el sentido de que las normas de un orden jurídico descentralizado poseen ámbitos diferentes de validez espacial, es que prevé la posibilidad de que en cada parte de territorio existan normas de contenido diferente, y a lo que señala que es esta diferenciación material del orden jurídico en el aspecto territorial, característica única y específica que corresponde a la esencia de la descentralización.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 121, fracción I, que las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

Ahora bien, de acuerdo al orden de ideas que se han planteado, la organización de un Estado Federal atiende de manera recíproca al concepto de descentralización en los términos expuestos, es decir, un orden jurídico para la federación y otro diverso para cada uno de los entes que lo integran, aunque coexistiendo dentro del mismo Estado. Así las cosas, acudiendo a las consideraciones generales realizadas por Kelsen, la esencia de esa descentralización a que alude, se resume en el “reparto de competencias entre el orden central y los órdenes locales”, competencia que será regulada en su respectivo sistema de normas. Esta idea viene a traducirse posteriormente, en el caso de nuestro país, en la declaración de la “supremacía de competencia” a favor de la unión, pues al delimitar la competencia entre el orden central y los órdenes locales, corresponderá al primero la regulación de todos aquellos asuntos que los órdenes locales no se hayan reservado.

Coincidiendo con la anterior explicación, el maestro Burgoa reconoce a los fenómenos de concentración y de descentralización como un medio, aunque parcial, para encontrar el signo peculiar de un Estado Federal. Así, expresa que “la descentralización, en efecto, supone el reconocimiento o el otorgamiento de una esfera autónoma gubernativa a favor de las entidades que integran el todo estatal, llámense provincias o Estados; y esa esfera puede ser de mayor o menor extensión de acuerdo con la calidad y número de facultades que a dichas entidades se adscriban. Consiguientemente, siguiendo el criterio de la descentralización, entre el Estado federal y el Estado central únicamente existe una diferencia de grado en lo que atañe a la amplitud cualitativa y cuantitativa de la autonomía mencionada que va desde la descentralización municipal hasta la descentralización federal, teniendo como tipo intermedio la descentralización provincial.”²⁸

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, el Estado mexicano se encuentra conformado como un Estado Federal, al establecer lo siguiente: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, *federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación* establecida según los principios de esta ley fundamental.”

²⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*, p. 413.

Así mismo, nuestra Carta Magna recoge el mencionado principio de supremacía de competencia, inherente al Estado Federado según lo antes expuesto, en su artículo 124, el cual dispone que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

1.2.2 La División de Poderes

Con lo que hasta aquí llevamos escrito, se ha puesto de manifiesto que de acuerdo con nuestra organización constitucional, se presentan diferentes formas de distribución de competencias, una territorial que opera entre la Federación y los Estados que la conforman, misma que se estudió en el numeral anterior, y otra de carácter material, que opera, como lo afirma el profesor Tena Ramírez,²⁹ entre los ‘tres Poderes Federales’, o dicho de otra forma, entre los tres órganos de la Federación encargados del ejercicio de las tres funciones en que se desenvuelve el poder supremo del Estado.

Sin caer en algún tipo de debate en esta cuestión terminológica, consideramos conveniente analizar la llamada teoría de la separación o división de poderes, al estimarla uno de los conceptos fundamentales alrededor del cual gira la organización del Estado, por cuanto hace a los órganos a quienes está encomendada cada una de las tareas estatales y principalmente a las características que les son propias y que les permiten garantizar un funcionamiento adecuado del mismo.

En términos generales, la división de poderes consiste en la distribución de las funciones del poder de imperio que corresponde al Estado, eliminando la posibilidad de que por acumulación se concentren o permanezcan concentradas dichas funciones en un sólo órgano; en otras palabras, consiste en un sistema que encomienda a órganos distintos cada una de las tareas de que se compone la actividad del Estado.

El origen de este tipo de teorías referentes al tema de la división de Poderes, es tan añejo como vasto el número de pensadores que han expresado su postura al respecto, desde Aristóteles, pasando por Locke, hasta llegar a Montesquieu. Sin embargo, no podemos omitir señalar que es justamente este último autor el que ha planteado las ideas

²⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, 36ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004, pp. 211 y 253.

que a la fecha se mantienen vigentes en torno a esta teoría. En su obra *“Del espíritu de las leyes”*, Montesquieu reconoce tres funciones, o poderes, propios de todo Estado, a saber: “el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”.³⁰ Dichas funciones son, en nuestro régimen actual, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, surgiendo así la teoría tripartita de la división de poderes.

Según las explicaciones que acompañan a esta serie de teorías, la primordial finalidad de separar o atribuir a órganos distintos el ejercicio de las tres funciones del Estado, respondía a evitar la tiranía del monarca que concentraba todo el poder. Héctor González Uribe³¹ nos explica que la teoría del barón de Montesquieu “... Era un sistema de frenos y contrapesos que aseguraba mecánicamente el equilibrio del poder, en beneficio de los ciudadanos. Se trataba, en última instancia, de salvaguardar la libertad y desterrar los abusos y extralimitaciones. Era, pues, una verdadera técnica al servicio de las ideas democráticas, y no un mero esquema de comportamiento organizacional del Estado moderno...”.

Como puede apreciarse, estas ideas de la división de poderes, fueron precisamente la base del constitucionalismo moderno y fuente inspiradora para el surgimiento de diversas organizaciones políticas, como el Estado Federal Norteamericano y de la República Francesa, Estados que sirvieron como modelo para el nacimiento y organización de las naciones independientes del siglo XIX, y que representaron un cambio a la división política de los entes Estatales del mundo.

Por su parte, nuestro Estado ha adoptado para su organización esta teoría de la división de poderes en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar en su parte conducente que: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación...”.

³⁰ MONTESQUIEU. “Del espíritu de las leyes”, (trad. Nicolás Estévanez), colección “Sepan cuantos...”, Porrúa, México, 2001, p. 146, cit. por, MORENO RAMÍREZ, Ileana. “Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano”, Colección Breviarios Jurídicos, No. 34, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2005, p. 14.

³¹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. “Hombre y Estado. Estudios Político Constitucionales”, 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1988, pp. 279 y sig.

Como se observa, el Estado mexicano ha asignado el ejercicio de las tres funciones que apuntaba Montesquieu, a tres órganos de gobierno reconocidos por nuestra Carta Magna. Así, de conformidad con lo establecido en los artículos 50, 80 y 94, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra depositado en un Congreso General que se encuentra dividido en dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores.

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, por su parte, se encuentra depositado en un solo individuo, que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Y finalmente, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, que en términos del citado artículo 94 constitucional, está depositado en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. De igual forma, no debe dejar de mencionarse que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, así como los Tribunales Agrarios, llevan a cabo también funciones jurisdiccionales.

Como se comentó, la división de poderes se ha convertido en la actualidad en una idea rectora de todos los Estados contemporáneos, pues asegura el equilibrio interno de la autoridad estatal, hasta llegar al punto de ser considerada el fundamento del constitucionalismo moderno y sustento de todo Estado democrático. A ello ha contribuido en buena medida, entre otras características, los controles jurídicos que cada Estado ha establecido para salvaguardar el libre ejercicio de la función que constitucionalmente les ha sido conferida a cada uno de esos órganos de gobierno, sin la injerencia por parte de otro ente en las decisiones que le son propias a cada uno de ellos.

Entre las diversas características, si cabe dicha expresión, que se han atribuido a los órganos depositarios del ejercicio de las funciones del supremo poder del Estado con el fin de asegurar que su actuación sea independiente, imparcial y, sobre todo, que no se encuentre viciada por presiones externas de cualquier índole, es importante mencionar para el trabajo que nos ocupa, la relativa a la asignación, administración y ejercicio de sus recursos económicos, cuyo mecanismo será distinto para cada uno de esos órganos y que, como expondremos en los Capítulos siguientes, se verá traducido en su caso, en una

autonomía presupuestaria, con los alcances que tal término tiene dentro de nuestro marco jurídico nacional.

Con lo anterior, queremos dejar por el momento enunciados a estos órganos de gobierno que, como parte del aparato estatal, llevan a cabo las funciones aludidas para el correcto funcionamiento y cumplimiento de las atribuciones que corresponden a toda organización política denominada Estado y que, según apuntamos en páginas anteriores, requieren necesariamente de recursos para su funcionamiento, cuya forma de determinarlos, administrarlos y ejercerlos se precisará a lo largo de este trabajo.

1.2.3 Organización Administrativa

Dedicamos parte del numeral 1.2.1.2 de este Capítulo Primero, para exponer el tema de la descentralización política como forma de organización del Estado; es nuestro interés ahora analizar los elementos que nos ofrece la llamada “Teoría de la Descentralización Administrativa” para los fines que perseguimos.

A primera vista, debe advertirse que el tema de la centralización como el de la descentralización en el ámbito administrativo, se refieren precisamente a la forma en que se establecen y ordenan los entes que conforman la Administración Pública de un determinado Estado. Al respecto, Rafael Martínez Morales nos señala, en líneas generales, que “la organización administrativa está integrada por los entes del poder ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a la constitución y a las leyes respectivas les han sido asignadas.”³²

Atento a lo anterior, las formas de organización que ahora nos ocupan, son la manera como estará integrada la Administración Pública, es decir, la forma en que se ordenarán los órganos del poder encargado de la actividad o función administrativa del Estado. Según veremos más adelante, estas formas de organización administrativa estarán determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor fuerza los vincula con el titular del propio Poder Ejecutivo.

³² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. cit.*, p. 53.

Hechas las anteriores anotaciones, debemos señalar que la ciencia del derecho estudia generalmente las siguientes formas: la centralización o concentración, la desconcentración y, finalmente, la descentralización administrativas.

Por lo que hace a la organización administrativa en nuestro sistema jurídico, cabe mencionar que la Constitución Política en su artículo 90, hace alusión de manera expresa a la forma centralizada y paraestatal, según lo indica dicho precepto al establecer lo siguiente:

“Art. 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”

Según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto del 2007, se modificó el precepto constitucional citado en el párrafo anterior, a fin de eliminar la figura de los “departamentos administrativos”, los cuales, actualmente han caído en desuso.

1.2.3.1 La Centralización Administrativa

Señalamos en el numeral correspondiente a la forma de Estado Centralista o Unitario que la característica esencial de ese tipo de organización política era la existencia de un poder central que dirigía sobre el resto del mismo Estado. Pues bien, la organización administrativa centralizada no dista mucho de ese principio, sólo que aplicado a los diversos entes que integran la Administración Pública del Estado, en cuya cúspide se encuentra el titular del Poder Ejecutivo.

En esa tesitura, la centralización administrativa se presenta como una forma de organización en la que los entes que conforman al órgano encargado de la administración

del Estado, se estructuran directamente bajo el mando unificado y jerárquico del titular del Ejecutivo Federal, es decir, del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Los poderes o las facultades que se derivan de esa relación jerárquica y que caracterizan a la centralización son, según indica Martínez Morales,³³ los siguientes:

- a) Poder de decisión, que implica que el superior puede tomar resoluciones para señalar el sentido en que habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más caminos por elegir.
- b) Poder de nombramiento, en virtud del cual el superior es quien designa a los empleados subalternos, conforme al sistema previsto en la ley.
- c) Poder de mando, que es la facultad para ordenar al inferior el sentido en que debe conducirse en algún asunto, o bien, la forma en que habrá de emitir un acto administrativo.
- d) Poder de revisión, para examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos, hasta en tanto no sean definitivos.
- e) Poder de vigilancia, que prevé el control mediato o inmediato de la actuación del órgano o servidor público inferior, con el fin de verificar que sea conforme a derecho.
- f) Poder disciplinario, que es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas.
- g) Poder para resolver conflictos de competencia cuando exista duda respecto a cuál es el órgano o qué funcionario es el legitimado para atender y resolver un asunto, el superior jerárquico está investido de facultad para decidir a cuál de ellos le corresponde ese caso concreto.

³³ *Ibidem*, pp. 56 y 57.

Conforme a esas ideas, la centralización administrativa implica que las facultades de decisión están concentradas en los órganos superiores de la administración pública y se caracteriza por que los órganos que la componen funcionan dentro de un estricto orden jerárquico, en donde los órganos inferiores atienden las instrucciones del órgano superior. Así, los órganos que integran esta clase de organización, carecen de personalidad jurídica propia y sólo son los conductos o canales a través de los cuales se expresa la voluntad del Estado dentro del ámbito funcional y competencial que la ley les confiere.

Precisamente, como lo refieren la mayoría de los autores, la característica esencial de la centralización es la liga jerárquica que mantiene supeditados a los órganos inferiores a las decisiones y directrices que señale el ente del cual dependan, según la estructura a la que pertenezcan. Al respecto, Sergio Valls Hernández apunta que “la jerarquía es el vínculo jurídico administrativo entre órganos que establece poderes de supraordinación o subordinación, para asegurar unidad en la acción administrativa”.³⁴ En tal virtud, el mismo autor señala que “la centralización administrativa es la forma de administración en la que impera el principio de jerarquía y su efecto principal es la concentración de las decisiones y los recursos en el órgano cúspide de la organización.”³⁵

En efecto, esta última conceptualización nos ofrece una clara idea de lo que implica la centralización en relación con el tema que abordamos, pues la dependencia que se presenta entre los órganos que participan en esta forma organizativa de la administración del Estado, va más allá de la toma de decisiones administrativas, trascendiendo al aspecto presupuestario, ya que como lo señala Valls Hernández, los recursos se encuentran concentrados en el órgano supremo, significando tal expresión, como se detallará en el apartado relativo del Capítulo IV, que dentro de la centralización administrativa, corresponde al titular del Poder Ejecutivo determinar la participación de sus dependencias en los recursos públicos, lo cual llevará a cabo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

³⁴ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio; Carlos Matute González. “Nuevo derecho administrativo”, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004, p. 501.

³⁵ *Ibidem*, p. 516.

Dentro de las características que distinguen a la administración pública centralizada, pueden citarse entre otras, las mencionadas por Fauzi Hamdan,³⁶ quien señala que la administración centralizada se encuentra integrada por órganos primarios que son creados siempre por Ley del Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya ley determina el número de tales órganos primarios y distribuye su competencia. Los órganos secundarios son creados por el propio titular del órgano ejecutivo a través de los llamados Reglamentos Interiores de cada una de las Secretarías de Estado.

Finalmente, debe comentarse que conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la parte conducente de sus artículos 1o. y 2o., a este tipo de organización pertenecen las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica, así mismo, dicho ordenamiento aún cita a los Departamentos Administrativos, al disponer lo siguiente:

"Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

..."

"Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos; y
- III. Consejería Jurídica."

³⁶ Cfr. FAUZI HAMDAN, Amad. "Naturaleza jurídica y diferencias entre las llamadas comisiones intersecretariales y los órganos de administración con competencia funcional propia", en la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, 1989, número 13, pp. 331 y sigs.

En esos términos, las Secretarías de Estado son órganos de la administración pública centralizada, de carácter político administrativo, encargados del despacho de los negocios relativos a un ramo de la administración pública, debiendo entenderse por tal, el conjunto de asuntos o servicios que le compete conocer o prestar de conformidad con las leyes aplicables.

Cabe comentar que, como señalamos anteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de Agosto de 2007, se reformó el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suprimiéndose así la mención a los señalados “Departamentos Administrativos”, por lo que aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los refiera, ya no encuentran fundamento constitucional, quedando sólo en espera de que el Congreso de la Unión realice las modificaciones legislativas pertinentes.

1.2.3.1.1 La Desconcentración Administrativa

Según lo establece el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con *órganos administrativos desconcentrados* que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Como se desprende de tal precepto legal, la administración desconcentrada estará integrada por diversos órganos que, de igual manera que los centralizados, su actuación se encontrará subordinada a las directrices emitidas por el poder central, toda vez que como lo dicta el mismo artículo, dichos órganos llevan a cabo atribuciones que en principio, corresponden a determinada Secretaría de Estado.

Acudiendo a lo que la doctrina expone en este rubro, debe señalarse que el origen de este tipo de organización atiende en primer lugar, a que la organización central administrativa, no siendo capaz por sí misma de la realización de todas las funciones que le corresponden de una manera especializada, se vio obligada a recurrir forzosamente al

reconocimiento de „subcentros’ administrativos que realicen tal actividad, pero siempre guardando cierta subordinación al ente al que pertenezcan.

Reconociendo tales características, autores como Sergio Valls Hernández señalan que “en una primera aproximación al concepto, por desconcentración se entiende: las medidas por las cuales se otorgan poderes y atribuciones a los agentes locales del poder central.”³⁷ Así mismo, este autor, citando a Serra Rojas, continúa señalando que a través de la desconcentración se confieren ciertos poderes de administración a un órgano jerárquicamente subordinado, para que los ejerza como competencia propia y bajo cierto control superior.

Como se advierte, la característica esencial de este tipo de organización es la asignación de una parte de su competencia, de un órgano central, a otros inferiores, que tiene como propósito, entre otros fines, descongestionar técnicamente en dicho ente la referida actividad, conservando el control jerárquico, pero con un régimen jurídico diverso al resto de los centralizados, no obstante, no hay creación de otro ente jurídico con personalidad jurídica propia.

Hemos reiterado en lo que va de este Capítulo, que la naturaleza y características de los entes que integran el Estado en su conjunto, resultan determinantes para la forma en que los recursos económicos que requieren para funcionar les serán asignados, quién lo hará y, más allá, cómo los administrarán y ejercerán. Pues bien, por lo que hace a los organismos desconcentrados, resulta importante destacar lo que el ya citado autor Sergio Valls señala al respecto, al decir que “la desconcentración administrativa es, según la teoría tradicional, la forma de organización en la que persiste la relación jerárquica, pero *el órgano subordinado goza de algún tipo de autonomía, ya sea técnica, presupuestal o patrimonial.*”³⁸

El alcance de cada uno de los tipos de autonomía señalados, quedará definido en la parte conducente del Capítulo III de este trabajo.

³⁷ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. *Op. cit.*, p. 518.

³⁸ *Ídem.*

Conforme continúa señalando el mismo Sergio Valls, los órganos desconcentrados a los que se les asignan la competencia que hemos comentado, pueden gozar de cierta independencia del poder central pero carecen de personalidad jurídica y, en la mayoría de los casos, de patrimonio propio. En efecto, por lo que es de nuestro interés, debemos dejar precisado que un organismo desconcentrado, si bien no se crea con personalidad jurídica propia, sí es dotado de autonomía de gestión, de autonomía técnica y en ocasiones, como se expondrá en Capítulos posteriores, también de autonomía presupuestaria, aunque generalmente sus recursos les serán entregados directamente por la Secretaría de Estado de la cual dependen.

1.2.3.2 La Descentralización Administrativa

Según el Diccionario de la Lengua Española,³⁹ la voz descentralización significa “acción y efecto de descentralizar” y esta última: “Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.

Tomando como base la anterior definición, en el Derecho Administrativo la descentralización administrativa puede entenderse como una forma jurídica en que se organiza la administración pública de un Estado, mediante la creación de entes públicos a los cuales se les asigna la responsabilidad de ejercer una actividad específica de interés público, cuyas características principales son el estar dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Como se observa, la nota distintiva de este tipo de organización se encuentra en la existencia de entes distintos a los que integran la administración centralizada. Al respecto, es posible advertir que las concepciones de Kelsen sobre el Derecho y el Estado que comentamos en apartados anteriores, tienen también su repercusión en la teoría de la descentralización administrativa que ahora nos ocupa, refiriéndose de forma general, a una transferencia de facultades para su ejercicio por parte de los órganos creados para tales efectos, aunque bajo cierta tutela por parte del Ejecutivo Federal, o en términos del mismo autor, a “un reparto de competencias entre el orden central y los órdenes locales.”

³⁹ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 22ª edición, España, Madrid, 2001, voz: “DESCENTRALIZACIÓN”.

Gabino Fraga⁴⁰ aborda a este tipo de organización en los términos siguientes: “La descentralización (...) consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía” y concluye diciendo que “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.”

Derivado de las consideraciones apuntadas, es de advertirse que la creación de este tipo de entidades responde a la necesidad de que los órganos constitutivos de la organización centralizada se vean descongestionados de parte de sus competencias, ya sea por lo especializado de la función que se requiere realizar, o bien, por la celeridad con la que se requiera cumplir y llevar a cabo dicha función, lo que repercute en la creación de personas jurídicas de derecho público capaces para la realización de esos cometidos. “Resumiendo, descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas.”⁴¹

En términos de Andrés Serra Rojas, “la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.”⁴²

Esta última definición aborda el aspecto que pretendemos destacar de este tipo de organización, relativo a los entes que a ella pertenecen, nos referimos a esa independencia o autonomía que poseen y a que hace alusión Serra Rojas. Gabino Fraga⁴³ señala a este respecto, que el otorgamiento de la personalidad y del patrimonio responde al motivo de dar a un organismo determinado una autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica, lo que lleva consigo, por lo que es de nuestro interés, el ejercicio de sus recursos también con cierto grado de autonomía, lo que será explicado

⁴⁰ FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”, 16ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1975, pp. 201 y 204.

⁴¹ OLIVERA TORO, Jorge. “Manual de Derecho Administrativo”, 7ª edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 1997, p. 284.

⁴² SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo, (...)”, *Op. cit.*, p. 526.

⁴³ FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 202.

en la parte conducente del Capítulo III y IV de este trabajo, por lo que sólo en este apartado queremos dejar establecidas las características que en general presentan este tipo de organismos, la naturaleza a la que atienden y por la cual fueron creados, lo que nos permitirá entender la necesidad de que nuestras leyes hacendarias les hayan otorgado autonomía presupuestaria con el fin de llevar a cabo las funciones que tengan conferidas de una manera eficiente.

En nuestro sistema jurídico mexicano, la organización administrativa descentralizada se encuentra reconocida, en primer lugar, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90, mismo que ya hemos apuntado con anterioridad y que establece en su parte conducente, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. El mismo precepto señala que será dicha Ley la que definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Para efectos de lo establecido en dicho precepto constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en el tercer párrafo de su artículo 1o., que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

En ese mismo sentido, el artículo 3o. del citado ordenamiento legal establece que “el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.”

Finalmente, el artículo 45 de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que “son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

A este respecto, cabe señalar a manera de comentario que si bien, la nota distintiva de este tipo de entes públicos es la de contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo cierto es que nuestra Carta Magna, en los preceptos relativos, no contempla como definitorias para este tipo de entes tales características que sí dispone la ley secundaria, aparentemente sin un mayor sustento constitucional; no obstante, apoyada por la totalidad de la doctrina.

En ese sentido, para que un organismo descentralizado se configure como tal, requiere poseer dichas características, las cuales han sido abordadas por diversos autores en la materia, como Sergio Valls Hernández,⁴⁴ quien señala que de acuerdo con las ideas de Agustín Gordillo en su Teoría General del Derecho Administrativo, los descentralizados, genéricamente considerados, tienen las siguientes particularidades:

- a) Personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado, puesto que pueden actuar por sí mismos en nombre propio.
- b) Cuentan, o han contado, con una asignación legal de recursos, lo que quiere decir que por ley tienen la percepción de algún impuesto o equivalente, o bien, que reciben sus fondos de manera regular del presupuesto general o, por último, que los recibieron en el momento de su creación y después se manejan únicamente con los ingresos obtenidos de su actividad.
- c) Como consecuencia de poseer personalidad jurídica propia, dichos organismos cuentan con un patrimonio propio.
- d) Su patrimonio es Estatal, lo que significa que los descentralizados pertenecen al Estado en el sentido de que éste puede eventualmente suprimirlos y darle a sus

⁴⁴ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. *Op. cit.*, p. 526.

fondos el destino que considere adecuado, es decir, puede disponer de dichos fondos como si fueran propios.

- e) Tienen capacidad de administrarse a sí mismos, lo que es una consecuencia de las características anteriores y es uno de los datos administrativos de identidad de la descentralización. En otras palabras, es la asignación de competencia específica para resolver todos los problemas que plantee la actuación del descentralizado, sin tener que recurrir a la Administración centralizada, sino solamente en los casos previstos por su propia normatividad.
- f) Son creados o suprimidos por el Estado, mediante ley o decreto, en los cuales se encontrará su regulación de manera específica.
- g) Están sometidos al control de la Administración centralizada, lo que supone no admitir su total independencia y, al mismo tiempo, rechazar una relación jerárquica rígida, que frustre prácticamente su finalidad de origen.

Este último rubro representa para nuestro tema un aspecto importante, pues si bien los organismos descentralizados se manejan bajo un determinado rango de autonomía, como lo hemos destacado, ello no significa que sean del todo independientes, pues como parte de la Administración Pública, mantienen un determinado control por parte del Ejecutivo Federal, ya sea directamente o a través de alguna de sus dependencias.

Así las cosas, Valls Hernández continúa señalando que precisamente ese control admite los siguientes matices:

- a) Control del presupuesto, en cuanto a su autorización o aprobación.
- b) Control de la inversión, a través de las dependencias competentes.
- c) Designación del personal directivo, esto es, los integrantes de su cuerpo colegiado de gobierno, su director general, etcétera.

- d) En sus relaciones con dependencias de la Administración centralizada y con entidades que se rigen por el Derecho público.
- e) De manera excepcional, y en casos graves, es posible la intervención.

De todo lo anterior, es posible resaltar que la descentralización consiste en una traslación de competencias de la Administración directa a entidades que guardan una relación indirecta con el Estado, otorgando facultades a un nuevo centro de imputación jurídica, a un nuevo órgano, que con el propósito de cumplir de manera adecuada sus funciones, es dotado a través de la legislación secundaria de personalidad jurídica y de un patrimonio, así como de autonomía técnica, de gestión y financiera.

Así, los entes que soportan la descentralización se presentan como personas jurídicas independientes de derecho público por un lado, y organismos económicamente autónomos por otro, dada la especial adscripción de recursos destinados para cumplir los fines que determinan su función, pero siempre dentro de la propia organización administrativa y con controles específicos por parte de ésta. Lo anterior, toda vez que los bienes que se adscriben como medios económicos al servicio de los entes descentralizados tienen un origen estatal.

No omitimos hacer mención que, siguiendo la teoría administrativista, algunos autores distinguen entre diversos tipos de descentralización, en ese tenor, se habla de descentralización por región, por servicio y, finalmente, por colaboración, mismas que a continuación nos permitimos comentar brevemente.

1.2.3.2.1 La Descentralización por Región

En términos de Gabino Fraga,⁴⁵ se conoce como descentralización por región, aquella que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

⁴⁵ FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 205.

Luis José Béjar Rivera,⁴⁶ citando a Alfonso Nava Negrete, indica que este tipo de descentralización la constituyen organismos que atienden necesidades públicas de un área, zona o región del país, dotados para ello de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Ejemplo tradicional de este tipo de organización es el municipio, sin embargo, tomando en consideración lo expuesto por diversos autores en este rubro, consideramos que este ejemplo presenta mayores complicaciones, toda vez que el municipio no se refiere únicamente a una forma de organización administrativa, sino también a una forma de organización política según lo indica el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme lo explica Ignacio Burgoa, “el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de Derecho Administrativo llaman descentralización por región.”⁴⁷

En cualquier caso, política o administrativamente, el municipio es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, adoptando claramente los elementos antes planteados respecto de este tipo de organización, como lo son personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico particular.

En congruencia con lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en el aludido artículo 115, que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. De igual forma, el artículo de mérito establece en sus bases II y III, que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Municipios tendrán a su cargo, entre otras, las funciones y servicios como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado

⁴⁶ BÉJAR RIVERA, Luis José. “Curso de derecho administrativo”, OXFORD University Press, México, 2007, p. 139.

⁴⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*, p. 904.

público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, así como mercados.

1.2.3.2.2 La Descentralización por Servicio

De acuerdo con Béjar Rivera,⁴⁸ el origen y la naturaleza de la descentralización administrativa que hemos expuesto a lo largo de este numeral 1.2.3.2., se encuentra en esta especie, pues como se comentó en su momento, ésta atiende a que el Estado, con el fin de dar cumplimiento a su obligación de prestar servicios públicos para la satisfacción de necesidades colectivas, de una manera más eficiente, en lugar de prestarlos en forma directa, el mismo Estado ha recurrido a la creación de entes descentralizados, cuyo objeto y función es la prestación precisamente de esos servicios, o bien, la atención especializada de áreas consideradas prioritarias, supuesto de donde deriva la denominación de esta clasificación y a la cual corresponde, en estricto sentido, la descentralización administrativa.

Así, resulta importante bajo este rubro, hacer mención de las figuras de la empresa de participación estatal, así como de los fideicomisos, a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo ejemplifica claramente esta subclasificación.

Según el artículo 46 de la citada Ley Orgánica, son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

⁴⁸ BÉJAR RIVERA, *Op. cit.*, p. 140.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

El mismo precepto indica que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Por su parte, los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuentan con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y con comités técnicos.

Como se aprecia, el objeto de estos entes es desarrollar una actividad prioritaria, en la que se requiere una atención especializada, y así lo corrobora la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ordenamiento que en su artículo 14 indica que, “son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

1.2.3.2.3 La Descentralización por Colaboración

Este tipo de descentralización que contempla la doctrina constituye, conforme lo señala Gabino Fraga,⁴⁹ una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, que consiste en que un particular se encargue de realizar funciones inherentes al Estado, con el fin de poder satisfacer necesidades colectivas, cuando este último no cuenta con la capacidad por sí mismo para prestarlo.

No obstante lo anterior, la descentralización por colaboración no constituye parte integrante de la organización administrativa, toda vez que las instituciones que llevan a cabo funciones como las señaladas, no poseen algún tipo de relación jerárquica o económica respecto del Ejecutivo Federal, ni se encuentran adscritas orgánicamente a la estructura de alguna dependencia.

Bajo este contexto, en el caso de nuestro país, conviene ejemplificar este tipo de instituciones haciendo referencia a las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo y de las Cámaras de Industria, así como de las Confederaciones que las agrupan, que encuentran su fundamento en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Conforme a dicho ordenamiento, las Cámaras y sus Confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas conforme a lo dispuesto en esa Ley y para los fines que la misma establece.

Los fines de estas instituciones son los de representar, promover y defender a nivel nacional e internacional, las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo y colaborar con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza, todo ello sin fines de lucro. También son órganos de consulta y colaboración del Estado, en sus tres niveles de gobierno, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento de la actividad económica nacional. Así mismo, pueden actuar como mediadoras, árbitros y peritos, nacionales e internacionales, respecto de actos relacionados con las actividades comerciales, de servicios, de turismo o industriales.

⁴⁹ *Vid.* FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, pp. 223-225.

Por otra parte, también tienen por objeto prestar los servicios públicos concesionados por los tres niveles de gobierno, destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio, los servicios, el turismo y la industria.

Según se advierte, las funciones que llevan a cabo estas Cámaras, se encuentran íntimamente vinculadas con las tareas que son a cargo del Estado, y que sin embargo, son realizadas de manera autónoma por dichos entes; no obstante, bajo la supervisión de algún ente estatal, en este caso, de la Secretaría de Economía, dependencia a la que corresponde, entre otras atribuciones y facultades, la de autorizar, previa opinión de la Confederación correspondiente, la constitución de nuevas Cámaras, coadyuvar al fortalecimiento de las Cámaras y sus Confederaciones y vigilar y verificar la observancia de la ley citada párrafos anteriores, así como sancionar los casos de incumplimiento.

Respecto de su integración, las Cámaras se encuentran conformadas por comerciantes o industriales; sus Confederaciones, por su parte, están conformadas sólo por Cámaras. La Asamblea General es el órgano supremo de las Cámaras y Confederaciones y se encuentra integrada, respectivamente, por sus afiliados y por representantes de las Cámaras, correspondiéndole, entre otras funciones, la de aprobar los Estatutos y sus modificaciones, el programa de trabajo y el presupuesto anual de ingresos y egresos; de igual forma le corresponde designar a los miembros del Consejo Directivo y al auditor externo, remover a éstos y a los demás directivos; aprobar o rechazar el informe de administración, el balance anual y el estado de resultados que elabore el Consejo Directivo, así como los dictámenes que presente el auditor externo; también le corresponde acordar la disolución y liquidación de la Cámara.

Por su parte, el Consejo Directivo es el órgano ejecutivo de una Cámara o Confederación y tiene entre sus atribuciones, las de actuar como representante de la Cámara o Confederación; cumplir con el objeto y obligaciones de la Cámara o Confederación respectiva; presentar anualmente a la Asamblea General el presupuesto de ingresos y egresos y el programa de trabajo para el ejercicio, y una vez aprobados por ésta remitirlos a la Secretaría; ejercer el presupuesto aprobado por la Asamblea General y analizar y dictaminar, en el caso de las Confederaciones, sobre las solicitudes para la creación de nuevas Cámaras, aprobando o rechazando la solicitud, sometiendo el dictamen correspondiente a la consideración de la Secretaría.

Resulta importante señalar, como se adelantó, que estas instituciones no mantienen relación económica con alguna dependencia o entidad del Estado, ni cuentan con alguna asignación del Presupuesto de Egresos de la Federación, pues como lo reconoce la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, en su artículo 25, el patrimonio de las Cámaras y Confederaciones se integra, exclusivamente, por los bienes muebles e inmuebles que posean o que adquieran en el futuro; el efectivo, valores e intereses de capital, créditos, remanentes y rentas que sean de su propiedad o que adquieran en el futuro por cualquier título jurídico; las cuotas ordinarias o extraordinarias a cargo de sus afiliados o de las Cámaras respectivamente, que por cualquier concepto apruebe la Asamblea General; las donaciones y legados que reciban; el producto de la venta de sus bienes; los ingresos por prestación de servicios; los ingresos derivados de servicios concesionados o autorizados, y los demás ingresos que obtenga por cualquier otro concepto.

1.2.4 Los Órganos Constitucionales Autónomos

En el apartado 1.2.2, abordamos los aspectos relativos a la teoría de la división de poderes, la cual, según comentábamos, consiste en la distribución de las funciones del Estado, mediante la encomienda a distintos órganos de cada una de las tareas de que se compone la actividad estatal, con el propósito fundamental de evitar que dichas funciones se concentraran en un solo ente.

Esta teoría atendió, de manera específica, al reconocimiento de tres actividades propias o comunes a todos los Estados, que como mencionamos anteriormente, consisten en la de dictar leyes, la de ejecutar las resoluciones públicas y la de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares, configurando así los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que actualmente conocemos, confiándose el ejercicio de cada uno de ellos a instituciones o sujetos determinados.

Los denominados órganos constitucionales autónomos, instituciones motivo del presente apartado, surgen precisamente en torno a esa teoría, presentándose como entes cuya característica principal es la de no encontrarse subordinados a ninguno de esos tres poderes, particularidad que atiende principalmente a que, dada la importancia de la

función que tengan asignada, requieren de cierto margen de independencia para actuar, que les permita garantizar la imparcialidad y especialización en el ejercicio de sus funciones.

El reconocimiento de estos órganos constitucionales autónomos en los diversos Estados u órdenes jurídicos, según logra observarse, responde a la misma finalidad o naturaleza de la teoría de la división de poderes, pues su objetivo es asignar o dividir las funciones del Estado en diversos órganos, en otras palabras y siguiendo la línea teórica que hemos manejado en los apartados anteriores, atiende a una distribución de competencias que, dada la naturaleza de determinadas funciones, o bien, el propósito que se persigue, recaiga en un órgano distinto a los poderes tradicionales que las realice.

En efecto, dado el desarrollo e importancia que revisten ciertas áreas que el Estado debe regular, tutelar, o bien, atendiendo la especialización de determinadas funciones que son a su cargo, ha resultado necesario reconocer la existencia de entes públicos que sin dejar de pertenecer a la organización del Estado, realicen tales funciones, pero que con el fin de garantizar su imparcialidad, especialización y, sobre todo, la no injerencia o presión política sobre sus decisiones, posean la característica de no pertenecer a alguno de los tres poderes tradicionales y, más aún, como lo sostiene gran parte de la doctrina, que estén a su mismo nivel jerárquico, pero sin atentar o romper con la teoría tripartita.

En el caso de nuestro país, encontramos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 28, párrafo sexto y séptimo, 41, fracción V; y 102, apartado B, se refiere, respectivamente, al Banco Central, al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismos públicos a los que la propia Constitución les otorga autonomía, los cuales han sido reconocidos de facto como organismos constitucionales autónomos. Así mismo, mediante reformas al artículo 26 de la misma Norma Fundamental, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 2006, se prevé en el apartado B de dicho precepto, la existencia de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios encargado de normar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

En el Capítulo IV de este trabajo, analizaremos con mayor detalle los aspectos relativos a los entes aludidos en el párrafo anterior, bajo el contexto de órganos

constitucionales autónomos, destacando la autonomía presupuestaria con la que cuentan, por ahora, el objeto de este apartado es señalar las características generales de este tipo de entes, con el fin de dilucidar las razones de fondo que justifiquen el hecho de que los diversos ordenamientos jurídicos hayan reconocido la necesidad de otorgarles, precisamente, esa autonomía.

En ese tenor, Ileana Moreno⁵⁰ advierte que uno de los primeros autores contemporáneos en deducir las características de estos entes, fue el constitucionalista Manuel García Pelayo, en su obra intitulada "El status del Tribunal Constitucional", por lo que siguiendo su línea argumentativa, señala como elementos de los órganos constitucionales autónomos, los que a continuación se comentan:

- a) La inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente por la Constitución, de ahí que su existencia, atribuciones principales, conformación y medios de designación estén contemplados de manera expresa desde el máximo ordenamiento jurídico.
- b) Son un componente fundamental en la estructura constitucional, "pues el motivo esencial para la creación de un órgano con esa característica debe radicar, entre otros elementos, en la importancia de su existencia para el Estado. Teóricamente, su relevancia es tal, que, si el ente desapareciera, se vería afectada la globalidad del sistema constitucional o el buen funcionamiento del modelo del Estado de derecho".

No se debe perder de vista que éste es el factor primordial de su existencia, la razón de ser de un órgano autónomo es ser un órgano fundamental sin el cual no se entiende un Estado; según lo señala Ileana Moreno, deben ser órganos excepcionales y esenciales.

- c) Tienen participación en la dirección política del Estado, al incidir en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones, o bien, en la solución de conflictos dentro del propio Estado.

⁵⁰ Cfr. MORENO RAMÍREZ, Ileana. *Op. cit.*, pp. 6 y sig.

- d) Cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales, lo que implica que los órganos autónomos no guardan relación alguna de subordinación respecto de algún otro órgano del Estado, pudiendo actuar con independencia.

Respecto de las anteriores consideraciones, cabe comentar que en el sistema jurídico mexicano la idea de inmediatez no es del todo estricta, puesto que no necesariamente se encuentran establecidos en su totalidad la conformación, organización y medios de designación de los componentes de los órganos constitucionales autónomos, en la propia Constitución, ya que es en ocasiones la función legislativa la que viene a especificar el mandato constitucional de autonomía de algunos entes. Así mismo, la función a realizar y para la cual fueron creados no es necesariamente consustancial, como es el caso del Instituto encargado de normar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Por otra parte, la idea de independencia respecto de otros entes estatales no es total, toda vez que sí se encuentran sujetos a la supervisión o fiscalización, como lo es, por ejemplo, la ejercida por la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados.

En todo caso, como se puede colegir de lo expuesto, los órganos constitucionales autónomos, bajo la óptica en que la doctrina los ha abordado, representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes, toda vez que se llega a reconocer la posibilidad de que existan órganos ajenos a los tres poderes tradicionales, sin que con ello se quebranten los principios constitucionales. Así, se presentan generalmente como órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o políticos propios de la organización estatal a la que pertenecen, configurándose como entes de equilibrio constitucional y político, que tienden a preservar el funcionamiento del Estado.

En nuestro orden jurídico, si bien no existe disposición legal expresa que establezca cuáles deben ser los órganos constitucionales autónomos, ni tampoco se precisan homogéneamente los principios y características que deben tener, o bien, el lugar que deben ocupar en la teoría de la división de poderes, el Poder Judicial de la Federación ha adoptado en esta materia el siguiente criterio jurisprudencial:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Ejecutoria: 1.- Registro No. 20102. Asunto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2006. Promovente: TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Abril de 2007; Pág. 1149.”⁵¹

No obstante el contenido de la tesis jurisprudencial citada y pese a los argumentos expuestos en el presente apartado, no debemos dejar de señalar que la catalogación de un determinado ente público como organismo constitucional autónomo dentro de nuestro orden jurídico, no resulta del todo clara, puesto que además de los organismos señalados en párrafos anteriores, a los cuales se les ha dado ya por hecho tal carácter, es posible advertir que nuestra Constitución Federal hace referencia a otros entes, respecto de los cuales la propia Constitución infiere en su texto la idea de autonomía.

Tal es el caso de los Tribunales Agrarios, contemplados en el artículo 27, fracción XIX; de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, previstos en los artículos 73, fracción XXIX-H, 115, fracción II, inciso a), 116, fracción V, y 122, disposición C, Base Quinta, y de la entidad de fiscalización superior de la federación, señalada en el artículo 74, fracción VI, y 79, así como de las universidades públicas, a que se refiere el artículo 3, fracción VII, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituciones cuyo régimen trataremos en el apartado correspondiente del desarrollo de los siguientes capítulos.

En todo caso, por lo que hace al tema del presente numeral, debe resaltarse con especial atención que, dadas las características que revisten los entes públicos reconocidos como órganos constitucionales autónomos, como lo son el no estar orgánicamente adscrito a alguno de los tres poderes, o bien, llevar a cabo sus atribuciones de forma eficiente y especializada sin la injerencia de otro ente público, por citar algunas de las antes expuestas, resulta necesario que cuente con ciertos atributos que garanticen su adecuado funcionamiento, siendo primordial contar con la asignación de los recursos económicos suficientes para cumplir con las atribuciones que constitucionalmente tienen encomendadas y, más aún, dotarlo de cierta autonomía para la determinación y ejercicio de ese presupuesto. Y así lo reconoció la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en la jurisprudencia antes citada, al señalar que estos órganos

⁵¹ Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Mayo de 2007. Página: 1647. Tesis: P./J. 20/2007. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Registro No. 172456.

constitucionales autónomos deben contar, entre otros, con autonomía e independencia financiera.

Ya precisaremos en el Capítulo correspondiente, los alcances de la expresión autonomía financiera, así como de los términos “autonomía orgánica”, “autonomía funcional” y, por supuesto, “autonomía presupuestaria”. No obstante, debe dejarse claro, por lo que se refiere a la exposición hecha en el presente apartado, que es precisamente en atención a la naturaleza de las funciones que realizan los denominados órganos constitucionales autónomos y que justifican su existencia, que el Estado les haya reconocido personalidad jurídica propia, independiente a la que el propio Estado posee, así como un patrimonio propio y la autonomía para ejercerlo.

1.2.5 Formas de Organización Financiera

El concepto de Hacienda Pública en su aspecto funcional, como se señaló con antelación, hace referencia a la serie de actividades que determinada organización política pone en marcha con el propósito, en un primer lugar, de captar recursos, para posteriormente destinarlos a la ejecución de sus funciones, encuadrándose estos actos bajo el término de actividad financiera.

Bajo esa óptica, el significado del término “financiero” resulta ejemplificativo; en sentido lato, implica ingreso de bienes y el gasto de los mismos. En efecto, analizar las formas de organización financiera, entendiéndose las propias a un Estado, conlleva la necesidad de contemplar sus dos vertientes: la de los ingresos y la de los gastos, conocidas en el ámbito del derecho financiero como la del derecho fiscal y del derecho presupuestal, respectivamente. En esa tesitura, hablar de formas de organización financiera de un Estado, es referirnos a las formas de organización que el mismo Estado instrumenta en sus diversos órdenes, para allegarse de recursos, así como, consecuentemente, los mecanismos organizacionales mediante los cuales ejerce el gasto público.

Para poder abordar este tema, debemos señalar, como advertíamos en el planteamiento de este trabajo, que las características de la actividad financiera estatal se ven determinadas primordialmente, en razón de la forma misma en que ese Estado se

encuentra organizado, tanto política como administrativamente, tal como lo reconoce Jacinto Faya, al expresar que “todos sabemos que las formas de organización financieras dependen de la forma como está organizado el Poder político.”⁵²

Atento a lo anterior, podemos distinguir entre centralización y descentralización como formas de organización financiera, tal como enseguida se exponen; no obstante, debe hacerse mención de que la mayoría de los autores que abordan este tema, como el propio Jacinto Faya, se refieren únicamente a una descentralización financiera política, es decir, las finanzas en sus tres órdenes de gobierno, el federal, estatal y los municipios.

Sin embargo, atendiendo al desarrollo que hemos realizado, el objeto de relacionar el tema de la autonomía presupuestaria con el tema de este apartado, es analizar también lo relativo a la segunda forma de distribución de competencias que referíamos en el numeral 1.2.2, es decir, a la competencia que se atribuye a los diferentes órganos del Estado en materia de determinación de sus recursos económicos, en otras palabras, la forma en que dichos entes estatales se organizan financieramente en relación con el propio Estado.

1.2.5.1 La Centralización Financiera

Apuntamos que la característica esencial de la forma de organización política correspondiente al Estado Unitario, es la existencia de un poder central que dirige sobre el resto del mismo Estado, lo que implica un solo ámbito de competencia espacial en el cual dicho poder central ejerce su soberanía.

En ese tenor, y por consecuencia lógica, la forma de organización financiera centralizada, desde su perspectiva política, debe entenderse como aquella en la que el régimen normativo relativo a la recaudación de impuestos y la erogación de sus recursos aplicarían para la totalidad del Estado.

Por su parte, la centralización financiera dentro de la Administración Pública, podría ser explicada siguiendo el mismo razonamiento, presentándose como una forma de organización financiera en la que la determinación de los recursos financieros correspondientes a los diversos entes que conforman al órgano encargado de la

⁵² FAYA VIESCA, Jacinto. *Op. cit.*, p. 264.

administración del Estado, así como su control y evaluación, se encuentran a cargo del titular del Ejecutivo Federal.

La centralización financiera implicaría, en esos términos, que las facultades de decisión en la materia, se encuentran concentradas en los órganos superiores de la administración pública, funcionando dentro de un estricto orden jerárquico, en donde los órganos inferiores atienden las instrucciones del órgano superior.

Dentro de nuestro derecho positivo, la centralización financiera dentro de la administración pública de la Federación, se encuentra reflejada en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en su artículo 6, señala lo siguiente:

“Artículo 6.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto.”

1.2.5.2 La Descentralización Financiera

La organización del Estado Federal responde, en cuanto a sus razones doctrinales, a la teoría de la descentralización política, la cual se resume en el reconocimiento de comunidades jurídicas dentro del Estado y en el reparto de competencias entre el orden central y los órdenes locales que lo conforman, reflejándose, según la teoría de Kelsen, en un ordenamiento jurídico consistente en normas válidas sobre todo el territorio y en normas válidas tan sólo en determinadas partes del mismo.

Atendiendo a ello, para el caso de un Estado cuya organización financiera responda a los principios de la descentralización, cada estado integrante de esa Federación tendría sus propias normas financieras, lo que implicaría la existencia de ordenamientos que les permitieran proveerse de recursos de manera directa, así como mandamientos legales propios a cada entidad federativa que regularan los mecanismos de ejecución de esos recursos, además de la normatividad financiera aplicable a la Federación en su conjunto.

“Desde esta amplia concepción, encajan las ideas de WELSEN, en el sentido de que la Descentralización Financiera puede conectarse con el ámbito de aplicación de la normativa financiera o tributaria. Así, podemos hablar –siguiendo a WELSEN- de normas centrales y de normas locales, y de la existencia de una pluralidad de órganos creadores de normas, sin referencia a las esferas territoriales de validez de las mismas.”⁵³

Lo anterior sucede en los Estados Unidos Mexicanos, al ser éste un Estado federal, tal como lo explica Hugo Carrasco Iriarte, al señalar que: “La regla en el sistema federativo mexicano consiste en la concurrencia (la facultad simultánea) que tienen la Federación y los estados para imponer contribuciones. Sobre esta regla se estructura el sistema contributivo del país; por un lado, el gobierno federal y, por el otro, los estados de la República, que pueden imponer con sus personales criterios las contribuciones que estiman necesarias (...).”⁵⁴

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge tal régimen en la parte conducente de sus artículos 73, fracciones VII y XXIX, 115, fracción IV, 117, fracción VII, y 124,⁵⁵ entre otros, en virtud de los cuales tanto la Federación, como las entidades

⁵³ *Ibidem*, p. 268.

⁵⁴ CARRASCO IRIARTE, Hugo. “Derecho fiscal II”, quinta edición, IURE editores, S.A. de C.V., México, 2005, p. 32.

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: (...)

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

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o.** Sobre el comercio exterior;
- 2o.** Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- 3o.** Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o.** Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o.** Especiales sobre:
 - a)** Energía eléctrica;
 - b)** Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c)** Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d)** Cerillos y fósforos;
 - e)** Aguamiel y productos de su fermentación; y
 - f)** Explotación forestal.
 - g)** Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

(...)”

federativas, cuentan con facultades para establecer contribuciones, que salvo las materias expresamente reservadas a la federación, pueden ser concurrentes, provocando una eventual duplicidad tributaria.

Cabe comentar en este contexto, que la situación antes planteada se encuentra regulada en nuestro sistema jurídico, mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual “constituye un conjunto de disposiciones y órganos que regulan la coordinación entre la Federación con las entidades federativas, incluido el Distrito Federal,”⁵⁶ andamiaje que se encuentra establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, misma que dispone en su artículo 1o. lo siguiente:

“Artículo 1o.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilice la expresión entidades, ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los

“**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:(...)”

“**Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.”

“**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

⁵⁶ CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Op. cit.*, p. 31.

otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.”

Como lo expone María de Jesús de Miguel Calzado, “la coordinación fiscal es la concertación en el ejercicio de las facultades tributarias de los diversos niveles de gobierno de un estado para lograr la armonización en los ordenamientos fiscales.”⁵⁷

De igual forma, cabe señalar que corresponde a las legislaturas locales de las entidades federativas que conforman la Federación, aprobar sus respectivos presupuestos de egresos. Así mismo, conforme lo dispone el artículo 115 Constitucional, fracción IV, inciso c), penúltimo párrafo, “las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.”

Ahora bien, dentro de la organización del Estado en su conjunto, encontramos que si bien la primordial distribución de competencias opera, como se señaló, entre los tres órdenes políticos, también se presenta una distribución de competencias entre los diferentes órganos del propio Estado, refiriéndonos a nivel federal a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como también a los órganos constitucionales autónomos. En este contexto, podemos señalar que la descentralización financiera dentro de estos órganos, acotada a la materia presupuestaria, operaría de manera general como la competencia que cada uno de éstos posee para la determinación y ejecución de su presupuesto, con las limitantes y conforme a los mecanismos que la legislación del Estado haya adoptado precisamente en esta materia, configurándose como consecuencia de dicha situación, la denominada autonomía presupuestaria.

En esos mismos términos, refiriéndonos a los entes descentralizados que se presentan al interior de la Administración Pública Federal, correspondería correlativamente un régimen presupuestario descentralizado, es decir, con determinada competencia para decidir sobre su presupuesto, o en otras palabras, con autonomía presupuestaria. En todo

⁵⁷ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz (*Coordinadora*). “Derecho Financiero”, McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., México, 1997, p. 157.

caso, los alcances de esta forma de organización financiera serán analizados en la parte conducente del Capítulo III.

Capítulo II. La Autonomía Presupuestaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2.1 Consideraciones Generales de Derecho Constitucional Presupuestario

El Derecho Financiero para Sainz de Bujanda, según quedó definido, es la “rama del Derecho público interno que organiza los recursos constitutivos de la Hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas, territoriales e institucionales, y regula los procedimientos de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que tales sujetos destinan al cumplimiento de sus fines.”⁵⁸

Como puede apreciarse, esta definición abarca en su conjunto los aspectos de la Hacienda Pública que expusimos en el desarrollo del primer Capítulo de este trabajo: desde su perspectiva objetiva, por lo que hace a los citados recursos; como subjetiva en cuanto se refiere al Estado, entidades e instituciones que lo integran, así como al aspecto funcional, es decir, al procedimiento de percepción de ingresos y el correlativo a los gastos y pagos que dichos entes efectúan.

Pues bien, el Derecho Presupuestario, por su parte, centra su objeto de estudio en torno al último rubro a que hace referencia la definición antes citada, encargándose de los aspectos jurídicos de la administración del patrimonio del Estado y los organismos públicos que lo conforman y, principalmente, de las normas que regulan la ejecución de dichos recursos públicos. Así entendido, el Derecho Presupuestario se presenta, dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, como un área “(...) enfocada a regular el gasto público que efectúan, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Poderes, los Órganos Autónomos por Disposición Constitucional, así como algunos otros entes que erogan recursos públicos.”⁵⁹

Bajo este contexto del Derecho Presupuestario, es en donde cobra importancia y fundamento el tema que nos ocupa, pues como lo hemos adelantado en lo que va del desarrollo del mismo y lo expondremos en los Capítulos siguientes, para que el Estado y los respectivos entes que lo integran logren cumplir eficaz y eficientemente con el mandato

⁵⁸ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Op.cit.*, p. 476.

⁵⁹ ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge. “Derecho Presupuestario Mexicano”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Universidad Iberoamericana, México, 2007, p. 2.

que tengan encomendado, requieren de un marco jurídico que garantice que los mecanismos para la determinación de sus recursos, así como las facultades con que cuentan para ejercerlo, atienden a la naturaleza propia de cada uno de ellos, lo que les permitirá cumplir cabalmente el fin para el cual fueron creados.

En esa tesitura, el presente apartado tiene por objeto exponer a grandes rasgos, el contenido de los preceptos de nuestra Carta Magna que conforman el denominado Derecho Constitucional Presupuestario, disposiciones que sientan las bases jurídicas de nuestro tema de mérito y que convergen en la reglamentación del Presupuesto de Egresos de la Federación, documento principal de esta materia, desde su planeación y aprobación, hasta su ejercicio, control y evaluación.

Doctrinalmente, autores como Ferreiro Lapatza afirman que “el presupuesto se puede definir como la expresión contable del plan económico de la Hacienda para un periodo de tiempo determinado.”⁶⁰ Narciso Sánchez, por su parte, indica que “el presupuesto de egresos del Estado, es el documento mediante el cual se asignan los fondos públicos a los programas de los Poderes Públicos por realizarse en un año fiscal, con el firme propósito de que todos sus gastos e inversiones queden debidamente especificados y protegidos con dicho documento”. “Las erogaciones contempladas en el presupuesto de egresos son aquellas que serán ejercidas por los Poderes Públicos (...), incluyéndose a sus organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.”⁶¹

Respecto a la referencia que hace Lapatza del presupuesto como la expresión del plan económico de un Estado, nuestra Constitución Política reconoce en la parte conducente de sus artículos 25 y 26, apartado A, que la rectoría del desarrollo nacional corresponde al Estado Mexicano, para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

⁶⁰ FERREIRO LAPATZA, José Juan. “Curso de Derecho Financiero Español –Instituciones–” 25ª edición, Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, Barcelona, 2006, p. 190.

⁶¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. “Segundo curso de derecho administrativo”, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005, pp. 92-93.

En ese sentido, el mismo precepto constitucional señala que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

Atento a lo anterior, el artículo 26, apartado A, establece que corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Derivado de ello, es que se prevé la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo que recoja las demandas y aspiraciones de los diversos sectores de toda la sociedad.

En tal virtud y en un primer esbozo, el Estado en su conjunto, como responsable de la actividad económica pública, debe perseguir en la formulación y ejecución del presupuesto, el cumplimiento de los objetivos que señalan los preceptos constitucionales citados.

Lo anterior se ve reflejado presupuestalmente en lo establecido en la Ley de Planeación, legislación reglamentaria del artículo 26 Constitucional, que en la parte conducente de su artículo 27 prevé que para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales que deberán ser congruentes entre sí y servirán de base para la integración de los anteproyectos anuales de presupuesto. “Con estas disposiciones se establece la lógica del sistema de planeación: planeación-programación y presupuesto; en la que los presupuestos reflejan la asignación de recursos a programas diseñados para alcanzar los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.”⁶²

En relación con lo expuesto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en su artículo 16, lo siguiente:

“Artículo 16.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los

⁶² ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge. *Op. cit.*, p. 20.

criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, (...)"

Cabe hacer mención que para el desarrollo de este apartado, nos basaremos primordialmente en la bibliografía de Doricela Mabarak⁶³ y Jorge Ortega,⁶⁴ quienes comienzan el análisis de los principios presupuestales constitucionales con el artículo 31 de nuestra Código Político, el cual establece en su fracción IV, que es obligación de los mexicanos: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Este precepto, si bien es reconocido como la justificación constitucional del aspecto tributario de la actividad financiera, también es el fundamento donde se sustenta la correlación que debe existir entre las contribuciones, como fuente de ingresos por excelencia, y su destino para los gastos del Estado, los cuales se cubren fundamentalmente con recursos tributarios, en otras palabras, toda contribución que el Estado perciba debe destinarse invariablemente para el gasto público.

Como consecuencia de la potestad tributaria del Estado para establecer las contribuciones, recaudarlas y destinarlas a cubrir los gastos públicos, es que existe la obligación de cada individuo a contribuir para financiar los servicios públicos y otras funciones del Estado, aunque con la garantía de que no se vea afectado en su situación patrimonial, en virtud de las garantías de proporcionalidad y equidad que también prevé el citado artículo de nuestra Constitución, quedando a su vez obligado el propio Estado a la aplicación de dichas contribuciones en la satisfacción de las necesidades de la sociedad. "En la medida en que se respeten los principios de equidad, proporcionalidad y aplicabilidad eficaz de las contribuciones, todo ciudadano debe tener la obligación ineludible con el Estado de aportar recursos a la Hacienda Pública."⁶⁵

⁶³ MABARAK CERECEDO, Doricela. "Derecho Financiero Público", Editorial Mc Graw-Hill/Interamericana de México S.A. de C.V., México, 1995, pp. 31-34.

⁶⁴ ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge. *Op. cit.*, pp. 3-11.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 4.

Adelantamos ya en el desarrollo del tema de la descentralización financiera, que el artículo 73 de nuestra Carta Magna prevé las facultades del Congreso de la Unión, entre las cuales se encuentra en la fracción VII, la correspondiente para "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto", lo cual significa que el Constituyente consideró que ambas Cámaras del Congreso debían participar en la determinación de las contribuciones que se establecerán para cubrir los gastos del Estado. La Constitución prevé por un lado la obligación de los ciudadanos de contribuir a los gastos del Estado, reservando por el otro al Congreso, la facultad para determinar dichas contribuciones.

Asimismo, se observa que la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, dispone atribuciones específicas al Congreso para establecer contribuciones en materia de: comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 (minerales, petróleo, agua); instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; así como contribuciones especiales en materia de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Por otra parte, el artículo 74 de la Constitución Política, en su fracción IV, representa trascendental importancia en esta materia, al ser el dispositivo en donde se encuentra establecida la reglamentación constitucional para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, instrumento en torno del cual gira el Derecho Constitucional Presupuestario. Dicho precepto, reformado recientemente mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 2008, establece en su parte conducente, lo siguiente:

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

...

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

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, así como de la Cuenta Pública, 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;"

Como logra advertirse de la lectura del precepto transcrito, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el resultado de un proceso de análisis, modificación y aprobación legislativa sui generis, toda vez que su aprobación es unicameral, tal como lo reconoce Jorge Ortega en su obra.

Derivado de esa particularidad, es que se ha discutido mucho sobre la naturaleza de ley o decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; lo único cierto es que como lo

expondremos más adelante, el Presupuesto se genera en un proceso legislativo, el cual inicia con la presentación que hace el Ejecutivo del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se analiza, discute, modifica y aprueba por la Cámara de Diputados y finalmente es promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Precisamente la complejidad para llegar a un consenso sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto, se genera al momento en que la Cámara de Diputados determina aplicar modificaciones al proyecto que presenta el Ejecutivo, pues el artículo 74 Constitucional deposita en la Cámara de Diputados la facultad para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya iniciativa es exclusiva del Ejecutivo y, en consecuencia, otorga la decisión definitiva de su aprobación a dicho órgano legislativo.

La Constitución no precisa si la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, puede ejercerse de manera ilimitada; se desprende de nuestro régimen constitucional y legal, que sí existen límites para la Cámara de Diputados en ésta facultad, y esto es reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Sentencia relativa a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en la que señala que "Una parte de la doctrina tradicionalista considera que la Cámara de Diputados tiene facultades absolutas para aprobar el Presupuesto de Egresos e incluso, para modificar en forma sustancial e ilimitada la propuesta del Ejecutivo Federal. Tal interpretación llevada al absurdo, implicaría que la Cámara de Diputados pudiera disminuir o, inclusive, suprimir las partidas presupuestarias de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Judicial de la Federación y de los órganos autónomos por disposición constitucional."⁶⁶

Este último aspecto resulta de gran importancia para el tema materia del presente trabajo, en el sentido de que, como quedará precisado en la parte respectiva de los Capítulos III y V, a pesar de que la Constitución y la legislación secundaria establecen que el Poder Judicial de la Federación y los órganos constitucionales autónomos en su generalidad, en ejercicio de su autonomía presupuestaria, elaboran sus propios presupuestos y los remiten al Ejecutivo Federal para su inclusión en el Presupuesto de

⁶⁶ *Vid.* ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge. *Op. cit.*, p. 6.

Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados estaría en posibilidad de reasignar o suprimir las partidas relativas a dicho Poder y órganos constitucionales autónomos.

En este supuesto, ni el Poder Judicial de la Federación ni los órganos constitucionales autónomos estarían en posibilidad de observar y controvertir las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados a su presupuesto, ya que conforme al artículo 105 constitucional, el único facultado para entablar una controversia constitucional en contra de dicha Cámara, es el Ejecutivo Federal, con lo que se vería violentada precisamente esa autonomía presupuestaria que se advierte y que más adelante quedará expuesta. En todo caso, esta problemática la abordaremos en el numeral 5.1 de esta investigación.

Respecto a este mismo tema, el artículo 74 Constitucional, en su fracción VI, prevé también la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública. “La Cuenta de la Hacienda Pública es el documento a través del cual el Poder Ejecutivo informa anualmente a la Cámara de Diputados sobre el ejercicio presupuestario realizado en el año correspondiente; la revisión de este documento es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y es el momento en el cual los diputados evalúan o mejor dicho, debieran evaluar, las metas y objetivos de los programas de gobierno alcanzados a través del ejercicio de los recursos previstos en el Presupuesto.”⁶⁷

Para realizar esta labor de fiscalización, la Constitución prevé el apoyo a la Cámara de Diputados por parte de la entidad de fiscalización superior de la Federación; la Auditoría Superior de la Federación. Se otorgan facultades a esta entidad de fiscalización, para establecer responsabilidades, en el caso de que se identifiquen discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o en los casos en que no exista justificación en los gastos realizados. De igual forma, derivado de las reformas realizadas en mayo del 2008 al precepto citado, se prevé que 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 respectiva.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 9.

La mayor parte del ejercicio del gasto público lo realiza el Poder Ejecutivo, en este sentido, el análisis de la Cuenta Pública está diseñado como un instrumento de control democrático en el sistema presupuestario, en tanto que el Poder Legislativo revisa la aplicación del gasto ejecutado por el Ejecutivo; sin embargo existen otros ejecutores de gasto, tales como el Poder Judicial y los entes autónomos por disposición constitucional como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los que también están sujetos a esta fiscalización.

Otro principio relacionado con el Derecho Presupuestario, es el contenido en el artículo 75 de nuestra Carta Magna. Al efecto, la fracción XI del artículo 73 Constitucional establece lo relativo al pago de servicios personales, al indicar que el Congreso tiene la facultad de crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, en esa virtud y en congruencia con tal precepto, el citado artículo 75 Constitucional prevé que en el caso de que la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación dejare de señalar la retribución correspondiente a un empleo establecido por el Congreso, se deberá entender por señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. Con esta disposición se garantiza que los empleados públicos cuenten con su dotación, en el supuesto de que se inicie un ejercicio fiscal sin que se cuente con la fijación respectiva dentro del presupuesto aprobado, convirtiéndose en un gasto obligatorio por disposición constitucional.

El artículo 126 Constitucional establece el conocido principio de universalidad⁶⁸ en materia presupuestal, según el cual no puede hacerse pago alguno que no esté previsto en el Presupuesto o determinado por la ley posterior. Por otra parte, el principio de especialidad se encuentra contenido en el artículo 74, fracción IV, de la misma Constitución Federal, el cual explica Doricela Mabarak al señalar que “la especialidad del presupuesto consiste en que no deben asentarse partidas genéricas, sino que a cada actividad programada debe corresponder la correspondiente partida presupuestaria. También (consiste en) que los gastos deben estar previstos de manera clara e indudable en cada uno de los renglones presupuestarios.”⁶⁹

⁶⁸ Sergio Francisco de la Garza señala que el principio de Universalidad contenido en el citado artículo 126 Constitucional “consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el Presupuesto”. *Vid.* GARZA, Sergio Francisco de la. *Op. cit.*, p. 136.

⁶⁹ MABARAK CERECEDO, Doricela. *Op. cit.*, p. 33.

Mención especial merece también el ordinal 134 de nuestra Constitución, según el cual, en su párrafo primero, se establece que “los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal, y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.” También se expresa que toda contratación de bienes o servicios se efectuará por medio de licitaciones públicas. “Todos estos requerimientos se exigen para un ordenado y transparente manejo de los recursos públicos, con el fin de garantizar una adecuada economía, eficacia, imparcialidad, eficiencia y honradez que aseguren a favor del Estado las mejores condiciones en el ejercicio del gasto público.”⁷⁰

Como lo anticipamos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es precisamente el precepto que en nuestro derecho positivo sienta las bases para la determinación de la forma en que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, colaboran en la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al respecto, dicho dispositivo constitucional ha sido objeto de múltiples interpretaciones con el fin de determinar la naturaleza jurídica de tan importante Institución, sin llegar a la fecha a un punto de acuerdo. Así, autores tanto nacionales como extranjeros, han elaborado una serie de análisis que a continuación abordaremos con el propósito de delimitar la naturaleza del Presupuesto de Egresos de la Federación dentro de nuestro orden jurídico nacional.

Debe tenerse previamente en cuenta, que la mayoría de las elaboraciones doctrinarias tendientes a dilucidar la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, centran su análisis en dos vertientes, a saber; si dicha institución encuadra dentro de las características de una Ley, o bien, si dicho documento resulta en esencia un acto administrativo.

En ese entendido, consideramos importante hacer mención a la llamada “teoría dualista de la Ley”, según la cual, existen dos clases de Leyes: a) leyes en sentido

⁷⁰ *Ibidem*, p. 34.

material, que contienen una norma jurídica, una regla de derecho emanada del Poder Legislativo que afecta a la esfera de derechos de los gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado, y b) leyes en sentido formal, que son aquellas disposiciones establecidas según el procedimiento constitucionalmente previsto para la formación y sanción de las leyes, cualquiera que sea el carácter y objeto de las mismas.

En nuestro país, autores como Alfonso Nava⁷¹ adoptaron esta teoría como medio para explicar la naturaleza jurídica de determinados actos emanados por los diversos Poderes de la Unión, señalando de manera general que, lo formal de un acto atiende a la naturaleza del órgano del Estado de donde proviene y de esta manera el acto será legislativo si el órgano que lo produjo también lo es; lo material hace caso omiso de la naturaleza del órgano autor del acto y se atiende a la naturaleza intrínseca de éste.

A esta teoría se adhirieron gran parte de los autores mexicanos al momento de buscar la naturaleza al Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que se determinó que al ser dicho documento resultado de la actuación del Poder Legislativo, adquiriría por ese sólo hecho el carácter de Ley, aunque sólo en su sentido formal, no así por lo que hacía a su aspecto material, el cual, según esta postura, correspondía a la naturaleza de un acto administrativo.

En ese sentido, Roberto Ríos Elizondo⁷² expresaba que “la Constitución de 1917 no considera al presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía el presidente a la Cámara de Diputados para su aprobación, por lo que el presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo.”

Por su parte, Sergio Francisco de la Garza⁷³ señala 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.

⁷¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. “Derecho Administrativo Mexicano”, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 111-112.

⁷² RÍOS ELIZONDO, Roberto. “El presupuesto de egresos” en “Estudios de Derecho Público Contemporáneo”, UNAM/FCE, 1972, pp. 251-293

⁷³ GARZA, Sergio Francisco de la. *Op. cit.*, p. 130.

Más recientemente, autores como Freddy Priego Álvarez,⁷⁴ han adoptado una teoría aún más radical, al señalar que el Presupuesto de Egresos, al provenir del órgano facultado para la emisión de Leyes, y cuya elaboración atiende al procedimiento legislativo, no sólo es una Ley en sentido formal, sino que goza de tal carácter también en sentido material.

Nuestro sistema constitucional, si bien ha recibido la influencia de las teorías antes citadas, goza de su propia particularidad, por lo que para poder delimitar la naturaleza del Presupuesto de Egresos de la Federación, resulta necesario acudir a los preceptos jurídicos que dan nacimiento a ese documento.

Según quedó asentado en párrafos anteriores de este numeral 2.1, es el artículo 74, fracción IV, de nuestra Constitución Federal, el que señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

Como se observa, el texto de dicho precepto constitucional no define la naturaleza del presupuesto en cuestión, limitándose exclusivamente a señalar la forma en que ambos entes del Estado, participan en la formulación del mismo. Sin dar mayor elemento que permita ubicarlo como una Ley, o como un acto administrativo, de acuerdo a las posturas expuestas en los párrafos anteriores. Para tales efectos consideramos conveniente hacer mención a lo siguiente.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas,⁷⁵ dentro de la definición de Ley que nos proporciona, señala que "...en nuestros días, la doctrina ha utilizado dos acepciones del concepto ley jurídica: ley en sentido formal, que atiende al órgano y al procedimiento seguido para su creación y ley en sentido material, que se refiere a las características propias de la ley sin importar el órgano que la hubiere elaborado ni el procedimiento seguido para su creación. (...)"

⁷⁴ PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy A. "Introducción al Derecho Presupuestario, Naturaleza y Efectos Jurídicos, Estudio en España y en México", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004, pp. 175-182.

⁷⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, decimatercera edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 1999, voces: "LEY" y "DECRETO".

El mismo Diccionario Jurídico, continúa señalando que “la Constitución de 1836, que al igual de la Constitución de 1857, omitió las definiciones de Ley y Decreto, en cambio en la Constitución de 1836 se halla, a juicio de Rabasa, la definición más perfecta que se pueda encontrar en el derecho positivo y que dice al respecto: „Toda resolución del Congreso General tendrá carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versan sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”

Por otra parte, se señala que “Decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.”

De acuerdo con lo antes expuesto, consideramos conveniente, con base en la propia Constitución, desestimar el carácter de Ley que se le pretende dar al Presupuesto de Egresos de la Federación, pues es indudable el hecho de que para la formación de una Ley se requiere dar debido cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 72 constitucional, el cual contempla la necesidad de que un proyecto de Ley, deba ser aprobada por ambas Cámaras. El Presupuesto de Egresos, sólo es aprobado por la Cámara de Diputados en ejercicio de la facultad exclusiva de que goza en esta materia.

Con lo anterior, es de estimarse que el Presupuesto de Egresos, si bien, requiere observar ciertas etapas de las contenidas para la elaboración de Leyes, no sigue estrictamente dicho procedimiento, por lo que no puede atribuírsele formalmente dicha naturaleza.

Ahora bien, el artículo 70 Constitucional, prevé que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto. Al respecto, si como lo hemos señalado en el párrafo anterior, el Presupuesto de Egresos no es una Ley, dicha Resolución de la Cámara de Diputados, como parte integrante del Congreso de la Unión, tiene la naturaleza de Decreto.

Con base en ello, queda de manifiesto que desde el punto de vista jurídico, el Presupuesto de Egresos de la Federación, al no cumplir con los requisitos constitucionales para la creación de Leyes, no puede tener tal carácter. Por el lado contrario, puede afirmarse que el mismo, atiende la naturaleza de Decreto, encuadrando en la característica general de “Acto Legislativo”, pero sin llegar a tener el carácter de Ley.

Sobre el particular, es de comentarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la resolución de los diversos recursos que se han planteado en torno al documento que se comenta, tanto a nivel local como federal, no se ha pronunciado al respecto de manera clara; no obstante ello, cabe resaltar lo que señaló en la parte conducente de la tesis jurisprudencial con título “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.”, en el sentido de que “Por Presupuesto de Egresos se entiende *el decreto* que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado”.

Por lo que se refiere a la ya aludida Sentencia de la Controversia 109/2004, promovida por el Ejecutivo Federal en contra del Acuerdo emitido en la Cámara de Diputados en dos mil cuatro, mediante el cual se negó a reconocer la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, cabe comentar que, si bien la resolución fue en el sentido de reconocer la facultad del Ejecutivo para formular observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados al ser, como hemos venido comentando, aplicable en lo conducente el procedimiento legislativo, nuestro Máximo Tribunal no precisó respecto de la naturaleza del mismo.

A continuación nos permitimos transcribir fragmentos de los considerandos y resolutivos de la Sentencia señalada en el párrafo anterior:

“CONSIDERANDO:

(...)

SEXTO. ...

(...)

Por las razones expuestas y con fundamento en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye **que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, una vez discutidas por la Cámara de Diputados, deberán ser superadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente.**

SEPTIMO. En virtud de las conclusiones obtenidas en el considerando que antecede, se concluye que el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por el que se desecha, sin discusión, el escrito de observaciones formuladas por el Presidente de la República, a las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, en términos de lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, constitucionales, vicio que trasciende al decreto emitido por dicho órgano legislativo, afectándolo de nulidad parcial.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por ser violatorio de los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal; motivo por el cual se declara también la nulidad de dicho Presupuesto **únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, a la mayor brevedad posible.**

(...)

OCTAVO. Por último, atendiendo a que la violación al procedimiento legislativo apuntada, conlleva la insubsistencia del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, en la parte que fue objeto de observaciones, procede declarar sin materia las objeciones de fondo que se plantearon en contra de los siguientes actos:

(...)

Por lo anteriormente expuesto y fundado **SE RESUELVE:**

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005, para los efectos que se precisan en el penúltimo considerando de esta resolución.

(...)⁷⁶

Debemos tener presente que el objeto de exponer los preceptos constitucionales relativos al Derecho Presupuestario, es conocer el marco jurídico fundamental en donde encuentra sustento, además del Presupuesto de Egresos de la Federación, el denominado Proceso Presupuestario, artículos que sientan las bases para el análisis de la legislación secundaria que los reglamenta y que derivado de su análisis podremos abordar los temas siguientes.

En esos términos, sin precisar todavía sobre los alcances de la figura jurídica llamada autonomía presupuestaria, hemos de señalar que, en lo que va de esta investigación, se han puesto de manifiesto bajo diversos rubros ciertas características propias a determinados entes estatales, como lo son los órganos constitucionales autónomos y los organismos descentralizados, por citar un ejemplo, que atendiendo a su naturaleza jurídica y a la forma en que se encuentran organizados financieramente respecto del Estado, requieren de un determinado margen de libertad para la determinación de su respectivo presupuesto, así como para decidir al momento de su ejercicio.

Siguiendo esa línea, y tomando como base las características de cada ente que integra el Estado Federal que analizamos en el Capítulo anterior, es decir, los poderes Legislativo, Judicial y diversos órganos del Ejecutivo, así como los órganos constitucionales autónomos, expondremos en los numerales siguientes los preceptos de nuestra Constitución Política en los que consideramos se encuentran reconocidos los principios jurídicos que sirven de fundamento para la determinación de la autonomía presupuestaria que corresponde a dichos entes.

⁷⁶ SENTENCIA, tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente, relativos a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de octubre de 2005.

2.2 El establecimiento de Órganos Constitucionales con Autonomía Presupuestaria

Dentro de las características que analizamos en relación con los órganos objeto del presente apartado, hicimos mención a la inmediatez, estudiada por autores como Manuel García Pelayo⁷⁷ y reconocida mediante jurisprudencia por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷⁸ La inmediatez consiste en que estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente por la Constitución, eso es, que su existencia, atribuciones, conformación y medios de designación de sus titulares estén contemplados de manera expresa desde el máximo ordenamiento jurídico.

De esta misma forma, debe ser en los textos constitucionales donde se les dote de garantías de actuación e independencia, tanto en su estructura orgánica, como en su funcionamiento, para que alcancen los fines para los que fueron creados; garantías que les permitan ejercer sus funciones de manera especializada y con autonomía de los clásicos poderes del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de las diversas garantías que reconoció a los órganos constitucionales autónomos, precisó como un elemento importante la distinción de su patrimonio, al señalar que deben contar, entre otras, con autonomía e independencia financiera, característica que como hemos venido sosteniendo, resulta necesaria para lograr que estos entes ejerzan sus funciones sin la injerencia o presión de algún Poder de la Unión.

En efecto, un aspecto tan importante como lo es la forma en que se encuentran organizados financieramente los órganos constitucionales autónomos, respecto del resto de los entes estatales, requiere encontrarse previsto de manera particular en la Constitución Federal, al ser ésta el documento en donde encuentran su propio fundamento.

⁷⁷ GARCÍA PELAYO, Manuel. “El status del Tribunal Constitucional”, Revista Española de Derecho Constitucional, volumen 1, número 1, enero-abril, p. 13, cit. por, MORENO RAMÍREZ, Ileana. *Op. cit.*, p. 7.

⁷⁸ *Vid.* numeral 1.2.4 del presente trabajo.

Así, nuestra Carta Magna, en los preceptos que enseguida comentaremos, parece reconocer esta característica en los órganos constitucionales autónomos reconocidos como tales y a los que hemos hecho referencia, artículos que consideramos para efectos de este trabajo, como los fundamentos constitucionales en los cuales se encuentra el sustento de la denominada autonomía presupuestaria que analizaremos y detallaremos en el Capítulo siguiente.

Siguiendo un orden sucesivo en la enumeración, y sin perjuicio de las instituciones señaladas al final del presente numeral, encontramos que el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en 2006,⁷⁹ prevé en su apartado B la existencia de un organismo constitucional autónomo en los siguientes términos:

“Artículo 26.

A. ...

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

...”

Como puede observarse en el último párrafo transcrito, es el texto constitucional que prevé la existencia de este ente, el mismo que le reconoce un patrimonio propio.

Por su parte, cabe hacer especial mención del Banco de México como organismo constitucional autónomo, el cual encuentra su fundamento constitucional en el artículo 28, párrafos sexto y séptimo, mismos que prevén la autonomía del banco central tanto en el ejercicio de sus funciones como en su administración, característica esta última que será explicada detalladamente en el numeral 4.6 de esta tesis.

⁷⁹ *Vid.* Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 2006.

“Artículo 28. ...

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. ...”

Por otra parte, encontramos establecido el régimen presupuestario del Instituto Federal Electoral, por un lado, y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el otro, en los artículos 41, fracción V; y 102, apartado B, respectivamente, que señalan a la letra, lo siguiente:

“Artículo 41. ...

...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. ...

...”

“Artículo 102.

A. ...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

...”

Como se advierte, salvo la disposición expresa del artículo 102, apartado B, que específicamente señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con autonomía presupuestaria, la Constitución Política se limita a mencionar, por lo que respecta al resto de los órganos constitucionales autónomos, que los mismos estarán dotados de un patrimonio propio. No obstante, esta condición no es del todo clara, pues como lo reconoce Jorge Olivera, la característica esencial de toda persona jurídica es, por consecuencia lógica, contar con un patrimonio propio, como una característica intrínseca de la personalidad.⁸⁰

Lo anterior podría hacer suponer que si la Constitución otorga de manera expresa a determinado órgano autonomía presupuestaria, los restantes entes que no cuentan con

⁸⁰ OLIVERA TORO, Jorge. *Op. cit.*, p. 255.

dicho precisión textual reconocida en la propia Constitución, carecerían de tal prerrogativa, situación que resulta incorrecta, pues en todo caso, el reconocer un patrimonio independiente al del resto de los entes estatales, implica una autonomía patrimonial y, en consecuencia, una autonomía presupuestaria, aunque por supuesto, con los alcances que la correspondiente ley secundaria determine para tal expresión.

Pese al razonamiento anterior, debe ponerse de manifiesto la falta de precisión en la terminología utilizada en nuestra Carta Magna respecto de tan importante materia, lo cual podría generar controversia al momento de pretender aplicar las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,⁸¹ principalmente al tratar de acreditar que determinado órgano cuenta con autonomía presupuestaria otorgada a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente a lo expuesto en este apartado y como se adelantó en la parte final del numeral 1.2.4, tal imprecisión cobra mayor importancia, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la existencia de otros entes públicos, respecto de los cuales se indica de manera expresa que cuentan con “autonomía”, o bien, que cuentan con facultades para administrar su patrimonio, tal es el caso de las Universidades Públicas, los Tribunales Agrarios, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y de la entidad de fiscalización superior de la federación.

En ese orden, la Constitución establece en su artículo 3, fracción VII, que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

⁸¹ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en la parte conducente de su artículo 5, lo siguiente:

“Artículo 5.- La autonomía presupuestaria **otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, **conforme a las respectivas disposiciones constitucionales**, las siguientes atribuciones:

...”

Por su parte, el artículo 27 constitucional, fracción XIX, segundo párrafo, señala que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

A su vez, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se encuentran previstos en los artículos 73, fracción XXIX-H, 115, fracción II, inciso a), 116, fracción V, y 122, disposición C, Base Quinta, de la misma Constitución Política, que a nivel federal, el primero de ellos indica que el Congreso tiene facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

Finalmente, cabe hacer mención de la entidad de fiscalización superior de la federación, contemplada en los artículos 74, fracción VI, segundo párrafo, y 79, constitucionales, que en su parte conducente señalan que, la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

En cualquier caso, el régimen financiero de estas instituciones lo trataremos en el apartado correspondiente del desarrollo de los siguientes capítulos, a fin de determinar si bajo la actual legislación aplicable se les reconoce o no autonomía presupuestaria.

Por último, y a reserva de que esta problemática sea analizada en el numeral correspondiente del Capítulo V, cabe adelantar que resultaría conveniente que así como se establece de forma literal en la Constitución Política la autonomía orgánica, técnica y de gestión de los órganos constitucionales autónomos, de igual forma se reconozca expresamente en el propio texto constitucional la autonomía presupuestaria de dichos entes, a fin de guardar congruencia con el principio de inmediatez y que su fundamentación constitucional sea explícita, aunado al hecho de que se aclararía la interrogante planteada, en el sentido de determinar si los sujetos mencionado en los párrafos que anteceden, poseen o no tal autonomía presupuestaria.

2.3 Fundamento Constitucional para la determinación de la Autonomía Presupuestaria de los Poderes de la Unión

Podemos leer en diversos textos⁸² que los poderes Legislativo y Judicial federales, cuentan con la facultad de formular sus respectivos proyectos de presupuesto y enviarlos oportunamente al Presidente de la República para que éste instruya su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual implica en una primera apreciación, una cierta independencia financiera de dichos órganos. Sin embargo, al momento de pretender ubicar el fundamento constitucional del cual deriva tal particularidad, es cuando se presentan diversas interrogantes.

Para poder llevar a cabo ese análisis, haremos uso de lo expuesto en el primer Capítulo, en relación con la teoría de la división de poderes, según la cual señalamos que la existencia de los tres órganos federales tradicionales, responde en términos generales a una distribución de competencias; distribución que trasladada al ámbito financiero operaría de manera general como la competencia que se le otorga a cada uno de esos órganos para la determinación y ejecución de su propio presupuesto.

La finalidad principal de esta forma de organización del ejercicio del Supremo Poder de la Federación, se centra en un sistema de pesos y contrapesos, que evita la monopolización del mismo en un solo órgano, o bien, la injerencia o presión de uno de ellos en las decisiones que adoptare otro, resultando de suma importancia para garantizar

⁸² *Vid.* GARZA, Sergio Francisco de la. *Op. cit.*, pp. 155-156 y ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge. *Op. cit.*, p. 33.

esa independencia e imparcialidad, la autonomía en la elaboración de sus proyectos de presupuesto, así como en su administración y gasto.

En tal virtud, es posible considerar que esa competencia otorgada en materia financiera a los Poderes de la Unión, se encuentra contenida en los siguientes preceptos constitucionales.

En primer término, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en la parte conducente de su artículo 49 que: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...”. Mediante este precepto se consagra la división de poderes, reconociéndose así la individualidad e independencia de cada uno de dichos órganos.

Ahora bien, por lo que hace de manera particular al Poder Legislativo, los ordinales 50, 70 y 77 de la Constitución Federal, disponen lo siguiente:

“Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”

“Artículo 70. ...

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.”

“Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

...”

Como se aprecia, en el texto de los preceptos citados se otorgan las bases para que el propio Congreso determine, a través de sus Cámaras y mediante el correspondiente ordenamiento secundario que al efecto expida, mismo que no requiere ser promulgado por el Ejecutivo Federal para tener vigencia, la forma en que se encontrará regulado su funcionamiento interior, complementándose con la disposición referente a su régimen económico, facultades constitucionales con las cuales puede establecer su normatividad

presupuestaria interna. No obstante, a nivel constitucional, el establecimiento de su autonomía para la elaboración de su proyecto de presupuesto no es expreso.

Situación contraria sucede con los dispositivos constitucionales aplicables al Poder Judicial, los que regulan tal situación en los términos siguientes:

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

...”

“Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

...

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

Al efecto, el referido artículo 99 constitucional, en su décimo párrafo, prevé que “La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder

Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento”.

En relación con la organización financiera al interior de la Administración Pública Federal, debemos recordar el planteamiento que hacíamos al principio de este trabajo, en el sentido de que la forma en que se encuentran organizados administrativamente los entes que la integran, es determinante para deducir la forma en que esos mismos entes se encuentran organizados financieramente, correspondiendo un régimen presupuestario centralizado a la Administración Pública Federal Centralizada; por otra parte, al referirnos a los entes descentralizados o paraestatales de la Administración Pública Federal, corresponderá correlativamente un régimen presupuestario descentralizado, lo que se verá reflejado en el reconocimiento de un presupuesto propio o autónomo.

Lo anterior es reconocido o expresado en los artículos 90 y 127 de nuestra Carta Magna, aunque dejando al Congreso la facultad de definir, mediante legislación secundaria, las particularidades relativas para su operación.

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La *(Las, sic DOF 02-08-2007)* leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”

“Artículo 127. El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o *en los presupuestos de las entidades paraestatales*, según corresponda.”

Conforme a lo desarrollado en este Capítulo, se puede advertir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien no en todos los casos consagra de manera expresa la autonomía presupuestaria para los órganos del Estado que hemos expuesto, sí contiene los fundamentos necesarios para reconocerles cierta independencia económica o patrimonial, así como facultades para autodeterminarse en el manejo de sus recursos económicos, y más precisamente, en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, aunque bajo los límites previstos en la misma Constitución respecto del procedimiento de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En todo caso, para los efectos de este trabajo, debe resaltarse que tanto la Administración Pública Federal paraestatal, como los poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos, para el ejercicio de sus recursos económicos atienden a directrices propias y específicas dadas por mandato constitucional, directrices que configuran la denominada autonomía presupuestaria, y que deben encontrarse reguladas y detalladas en un ordenamiento legal definido. Señalaremos en el Capítulo siguiente, los detalles de dichos lineamientos que establece en lo particular, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.

Capítulo III. La Autonomía Presupuestaria en el marco de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Con lo que hasta ahora llevamos desarrollado, podemos advertir que el régimen en que se encuentra establecido el Estado Mexicano, por lo que hace a su organización política y administrativa, contempla las bases teóricas y constitucionales que justifican la necesidad de reconocer a determinados entes públicos características particulares, las cuales les permiten llevar a cabo de manera más eficiente las tareas que según su ámbito de competencia les corresponden, tal es el caso de los poderes legislativo y judicial, los órganos constitucionales autónomos y los organismos descentralizados de la administración pública, cuyas particularidades quedaron expuestas con anterioridad.

Así, señalamos en su oportunidad que algunos de esos entes públicos gozan, entre otras características, de autonomía en el ejercicio de sus funciones, de autonomía orgánica y técnica, así como en algunos de los casos y de manera expresa, de autonomía presupuestaria por lo que respecta al tema de nuestro interés. Partiendo del reconocimiento a nivel teórico de esta última característica, es que planteamos la necesidad de investigar y exponer en el anterior Capítulo, la regulación que nuestra Carta Magna contiene en relación a este tipo de autonomía, al ser dicho Código Político en donde encuentra sustento toda la organización de los Estados Unidos Mexicanos.

Conviene ahora, para guardar congruencia con el orden planteado para el desarrollo del trabajo que nos ocupa, llevar a cabo un análisis de las elaboraciones conceptuales que nos ofrece la doctrina alrededor de la expresión autonomía, a fin de contar con los elementos suficientes que nos permitan delimitar sus alcances en términos presupuestarios y, en consecuencia, analizar la forma en que se encuentra regulada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como sus implicaciones en el ciclo presupuestario que realiza el Estado Mexicano dentro de su actividad financiera, de conformidad con ese mismo ordenamiento legal y su Reglamento.

3.1 Alcances del término Autonomía

De manera general, autonomía deriva del latín *autós* que significa sí mismo y de *nomos* que es ley. Autonomía es pues, en esos términos, la facultad de darse leyes a sí mismo.⁸³

El Diccionario de la Lengua Española,⁸⁴ por su parte, define a la autonomía como la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Así mismo, señala que habrá de entenderse por autonomía la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.

La Enciclopedia Jurídica Omeba⁸⁵ señala que el verdadero significado de la palabra autonomía equivale a independencia. Sin embargo -continúa señalando- actualmente se habla de autonomías regionales, provinciales y comunales, con distintos alcances, pero nunca con la significación de independencia, sino de descentralización política. Dentro de dicho sistema de descentralización política de algunos Estados modernos, autonomía se define como la facultad de algunos territorios subordinados a un Poder central, de tener su propio gobierno, dictar sus leyes y elegir sus autoridades, bajo la tutela del poder central de acuerdo a los principios generales que rigen a las instituciones políticas del Estado al cual pertenecen.

Derivado de esta última explicación que se cita, conviene resaltar que la autonomía, en este caso bajo la perspectiva de la organización política, si bien presupone facultades de gobierno, legislación y organización interna propias, acentúa determinado control o tutela en el ejercicio de sus atribuciones por parte del gobierno central, lo cual resulta justificable toda vez que, independientemente de las prerrogativas que se le otorguen a determinado organismo, continúa formando parte integrante de un ente mayor, respecto del cual debe guardar las directrices establecidas por este último.

⁸³ Diccionario Jurídico Mexicano. *Op. cit.*, voz: "AUTONOMÍA POLÍTICA".

⁸⁴ Diccionario de la Lengua Española. *Op. cit.*, voz: "AUTONOMÍA".

⁸⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I, A, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, voz: "AUTONOMÍA".

Según Rafael Entrena Cuesta, en un sentido amplio, autonomía es igual a capacidad general de autodeterminación. No obstante, dicha autonomía hace referencia a un poder limitado, toda vez que tal capacidad no implica de ninguna manera soberanía. En todo caso, indica este autor, “se trata, en definitiva, de un concepto jurídico indeterminado, que ofrece un margen de apreciación muy amplio, por lo que resta en manos de aquél (el legislador) su última concreción, mediante la delimitación de esos intereses respectivos para cuyo logro se atribuye.”⁸⁶

Atento a lo anterior, la autonomía, concebida en términos generales como la facultad de autodeterminarse, adquiere una connotación particular dependiendo del campo de estudio desde el cual se analice.

En ese sentido, la autonomía puede estudiarse por materia y a diferentes niveles, tal como lo reconoce Francisco Elías de Tejada dentro de la Nueva Enciclopedia Jurídica,⁸⁷ al señalar que “la separación de las distintas clases de autonomía resulta de la índole de tales limitaciones, en cuyo sentido se distinguen:

- a) Autonomías territoriales:
 - a. Regionales;
 - b. Locales.
- b) Autonomías materiales:
 - a. Políticas propiamente dichas;
 - b. Administrativas. Que a su vez se diferencian en:
 - i. Laborales
 - ii. Sanitarias
 - iii. Económicas, etc.”

Derivado de lo expuesto, podemos mencionar que la expresión autonomía puede concebirse desde diversos enfoques, pero en todo caso, viene a reflejar la noción de áreas específicas de actuación independiente, aunque como se mencionó, con determinado control, de manera tal que su esfera de actuación se encuentre delimitada por el núcleo superior al cual pertenecen, o en otras palabras, “la característica de libre

⁸⁶ ENTRENA CUESTA, Rafael. “Curso de Derecho Administrativo”, 9ª edición, Editorial Tecnos S.A., Madrid España, 1990, pp. 42 y 43.

⁸⁷ Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo III, Francisco SEIX, editor. Barcelona, 1989, voz: “AUTONOMÍA”.

actuación dentro de ciertos límites que posee una unidad social general sujeta al propio Estado.”⁸⁸

Bajo esas ideas, encontramos en nuestro derecho vigente la referencia a distintas clases de autonomía correspondientes a determinados entes públicos, que enseguida exponemos.

3.1.1 Autonomía Orgánica

La voz orgánico u orgánica, según el Diccionario de la Lengua Española,⁸⁹ deriva del latín *organĭcus*, y es un adjetivo que califica la pertenencia a un cuerpo. Así mismo, se dice de aquello que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios.

En esos términos, la autonomía, entendida según párrafos anteriores como la no dependencia, o bien, la capacidad de autodeterminación, en su acepción de autonomía orgánica puede explicarse como la característica que poseen determinados entes al no formar parte de alguna otra entidad, es decir, que no dependen jerárquicamente de ningún otro órgano, o bien, no pertenecen a alguna estructura superior.

En efecto, según la postura de Miguel Carbonell,⁹⁰ la autonomía orgánica se manifiesta a través de la no adscripción a otro órgano.

Como se puede observar, este tipo de autonomía se contrapone a la idea de relación jerárquica propia de la teoría de la centralización administrativa que expusimos en el Capítulo Primero, identificándose directamente por la independencia del sujeto que lleva a cabo las atribuciones que posee.

Así, “la autonomía orgánica significa que las actividades propias del organismo descentralizado habrán de ser realizadas por autoridades propias y distintas a las de la

⁸⁸ *Ídem*.

⁸⁹ Diccionario de la Lengua Española. *Op. cit.*, voz: “ORGÁNICO”.

⁹⁰ CARBONELL, Miguel. “Órganos Constitucionales Autónomos”, en Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, tomo V, México, 2002, p. 378, cit. por, MORENO RAMÍREZ, Ileana. *Op. cit.*, p. 44.

administración centralizada, y que además las primeras pueden oponer a las segundas su esfera de autonomía.”⁹¹

De igual manera, “se dice que existe autonomía orgánica, cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a este su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos reguladores (autonormarse).”⁹²

3.1.2 Autonomía Técnica

Para Rafael Martínez Morales,⁹³ la autonomía técnica se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones, aunque la política general y las directrices globales son definidas por el órgano centralizado.

Gabino Fraga, citando a Buttgenbach, indica que “la autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados de Estado.”⁹⁴

Gramaticalmente, la palabra técnico o técnica, deriva del latín *technicus*, y este del griego *τεχνικός*, de *τέχνη*, arte, y tiene entre otras, las siguientes acepciones: perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes; persona que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte; pericia o habilidad para usar de esos procedimientos y recursos y, habilidad para ejecutar cualquier cosa.⁹⁵

Siguiendo las anteriores descripciones, podemos entender que la autonomía técnica, dentro de nuestra área de estudio, reconoce precisamente esa especialidad que tiene determinado ente público para llevar a cabo la ejecución de tareas particulares, y que con

⁹¹ SERNA DE LA GARZA, José María; Gabriela Ríos Granados. “Autonomía Universitaria y financiamiento. Derecho de la educación y de la autonomía”, Serie de Ensayos Jurídicos, Num. 13, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pp. 10 y 11.

⁹² André Buttgenbach. “Manual de Droit Administratif”, pp. 86 y 87, cit. por, OLIVERA TORO, Jorge. *Op. cit.*, pp. 285 y 286.

⁹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. cit.*, p. 135.

⁹⁴ FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 203

⁹⁵ Diccionario de la Lengua Española, *Op. cit.*, voz: “TÉCNICO, CA”.

base en ello, es que se le otorga independencia para actuar en la esfera de competencia que tenga encomendada, sin que medien directrices u órdenes superiores a las cuales tenga que atender para la resolución de sus asuntos. Autonomía técnica es, bajo esos términos, la capacidad de los organismos públicos para decidir de manera independiente en los asuntos propios de la materia que les ha sido asignada.

3.1.3 Autonomía de Funcionamiento

Se entiende por funcionamiento la acción y efecto de funcionar, correspondiéndole a esta última expresión, a su vez, la definición de “ejecutar las funciones que le son propias.”⁹⁶

En consecuencia, para poder señalar que un ente público posee autonomía en su funcionamiento, resulta necesario que ese mismo ente encuentre garantizado su libre actuar para cumplir con las funciones que tenga a su cargo, garantía que, en nuestra opinión, se logra mediante la existencia tanto de la autonomía orgánica, como de la autonomía técnica que antes enumeramos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la autonomía de funcionamiento es “una combinación de los otros tipos de autonomía, ya que implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra en cierta forma a los citados tipos de autonomía.”⁹⁷

En otras palabras, es posible señalar que un organismo cuenta con autonomía de funcionamiento cuando posee un régimen jurídico que le permite desempeñar las tareas a su cargo, sin la injerencia de otro sujeto al cual le esté jerárquicamente subordinado y respecto del cual deba seguir ciertas instrucciones, o bien, requiera autorización para decidir sobre su organización interna, así mismo, que cuenta con la capacidad de decisión suficiente para resolver los asuntos a él encomendados.

⁹⁶ Diccionario de la Lengua Española, *Op. cit.*, voces: “FUNCIONAMIENTO” y “FUNCIONAR”.

⁹⁷ Texto tomado del Tercero de los Resultandos de la sentencia de la Controversia Constitucional 31/2006, presentada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

De igual forma, cabe comentar que dentro del texto constitucional, así como de otras leyes, se reconoce también la denominada autonomía de gestión, misma que, según fuentes consultadas, se caracteriza de manera general por el reconocimiento de la calidad que tiene un organismo de ejercer su función de manera independiente, sin sujeción a otro órgano; descripción que coincide, desde nuestro punto de vista, con el tipo de autonomía que titula este numeral, toda vez que dichas expresiones vienen a significar la capacidad que tiene un organismo público para gestionar sus asuntos internos y realizar sus funciones, con independencia y mediante el empleo de sus propios recursos.⁹⁸

En otras palabras, la autonomía de gestión puede entenderse como la capacidad de libre actuación, sin sujetarse a las autorizaciones, procedimientos, controles administrativos o demás cargas burocráticas presentes para el resto de los entes centrales del Estado, para el cumplimiento de sus atribuciones.

3.1.4 Autonomía en la Administración

Recurriendo de nueva cuenta a las raíces gramaticales para entender los alcances del título que lleva el presente numeral, el ya multicitado Diccionario de la Lengua Española explica la palabra administrar según las siguientes acepciones: Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan; dirigir una institución; ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes; suministrar, proporcionar o distribuir algo.⁹⁹

En esos términos, la autonomía en la administración puede entenderse, en un primer acercamiento, como la capacidad de autogobernarse, lo que implicaría el ejercicio de las actividades señaladas en el párrafo anterior a través de autoridades propias del ente que cuente con este tipo de autonomía.

⁹⁸ El “Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal”, define a la autonomía de gestión como el “mayor margen de maniobra otorgado a las empresas públicas que les permite tener mayor agilidad para adecuarse a las nuevas circunstancias para el desarrollo pleno de la capacidad gerencial de los niveles de dirección, reformulando el sistema de relaciones existentes entre sector central y paraestatal. Proceso mediante el cual las empresas públicas deciden responsablemente la adquisición o enajenación de productos, el ejercicio de los recursos propios, su estructura administrativa y los niveles de remuneración del personal cuya fijación no sea competencia de otras instancias, para cumplir más eficaz y eficientemente con los objetivos estratégicos que le asigna el estado.”

⁹⁹ Diccionario de la Lengua Española, *Op. cit.*, voz: “ADMINISTRAR”.

En efecto, la autonomía en la administración o autonomía administrativa, infiere la facultad que poseen algunos organismos de determinarse a sí mismos en el manejo de su organización interna y los recursos de que se encuentran provistos, ya sean materiales o humanos, debiendo destacar como parte de los primeros, a los recursos económicos.

En esta materia, Jorge Olivera Toro señala que “la autonomía administrativa es la que se presenta cuando el organismo o institución expresa su voluntad a través de sus representantes, sin tener que ser completada con la manifestación de la administración. Existe autodeterminación para elegir a sus dirigentes y resolver sus propios asuntos.”¹⁰⁰

Por otra parte, el Diccionario Jurídico Mexicano menciona que la “autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley.”¹⁰¹

Sabino Álvarez-Gendín¹⁰² indica que un ente público puede detentar, entre otros tipos de autonomía, la administrativa, la cual explica como la facultad de un ente de elegir a sus propios miembros o titulares de sus órganos de mando, sin la intervención de la autoridad central.

Atendiendo a los elementos que aportan cada una de las anteriores referencias, podemos entender que la autonomía administrativa consiste en la facultad del órgano respectivo para establecer los parámetros de su propia organización interna, así mismo, se ve reflejada en la libre administración o disposición de sus recursos materiales y humanos.

No obstante, no debemos olvidar, como lo expresamos anteriormente, que el ejercicio de las diversas autonomías que han quedado señaladas en los numerales que preceden, si bien se presentan como áreas de actuación independiente, el ejercicio de las funciones propias de esas áreas debe atender a parámetros generales, establecidos por el Estado como órgano supremo de organización, ya sea a través de leyes o bien

¹⁰⁰ OLIVERA TORO, Jorge. *Op. cit.*, p. 255.

¹⁰¹ Diccionario Jurídico Mexicano. *Op. cit.*, voz: “AUTONOMÍA”.

¹⁰² *Vid.* ÁLVAREZ-GENDÍN, Sabino. “Tratado General de Derecho Administrativo”, Segunda edición, Bosch, Casa Editorial, España, 1991, pp. 255-265.

mediante otro tipo de mecanismos que no violenten dichas autonomías, pero que en cierto modo, delimiten o marquen la directriz que deberán observar y seguir los organismos que las posean, aunque correspondiéndoles a ellos la toma de decisiones según el ámbito de competencia.

3.2 Autonomía Presupuestaria

Se ha dicho que para el ejercicio de ciertas actividades propias del Estado, se requiere contar con entes públicos cuyo régimen jurídico les permita llevar a cabo las funciones que en lo particular tengan encomendadas, sin intervención o presión por parte de algún otro órgano o poder, régimen que garantice el ejercicio de sus funciones de manera eficiente, independiente e imparcial.

Así, expusimos por ejemplo, la teoría de la división de poderes, destacando la particularidad de los órganos constitucionales autónomos; también se analizó la teoría de la descentralización. De lo anterior, pudimos advertir que a cada uno de los Poderes de la Unión, así como a los órganos autónomos y los organismos descentralizados de la administración pública, en aras de garantizar precisamente el ejercicio de sus funciones de manera independiente, ya sea directamente por la Constitución Federal, o bien, por mandato expreso de determinada Ley, y en algunos casos por disposición de los Decretos de su creación, se les ha reconocido una serie de características particulares, tales como las autonomías que expusimos en el numeral 3.1 anterior y sus subíndices.

No obstante ello, como lo hemos manifestado a lo largo del presente trabajo, para que estos órganos estatales encuentren garantizada fehacientemente su autonomía respecto de otros, debe estimarse fundamental que cuenten con cierto margen de actuación patrimonial que les permita cumplir cabalmente con los objetivos para los cuales fueron creados, es decir, que cuenten con autonomía presupuestaria, característica que consideramos fundamental puesto que si bien es cierto se requiere de autonomía técnica y orgánica, entre otras, para lograrlo, no menos cierto es que sin determinada libertad respecto a la disposición de sus recursos económicos, su propia naturaleza se vería restringida.

Para llegar a dilucidar los alcances de la expresión autonomía presupuestaria, debemos hacer referencia a los siguientes conceptos que en torno a nuestro tema han sido planteados por diversos autores.

El ya aludido autor Sabino Álvarez-Gendín,¹⁰³ habla de manera general tanto de la autonomía económica como de la autonomía financiera que pueden detentar los entes públicos. Indica que la primera es la potestad que tiene un ente de poseer patrimonio, conservarlo y administrarlo, ingresando el importe de sus productos, sus rentas y derechos económicos en la caja correspondiente de la propia entidad titular de tal patrimonio; por su parte, la autonomía financiera la explica como la potestad que tiene un ente de utilizar su riqueza o sus ingresos, independientemente del Estado o ente público organizador, de tal forma que sólo el ente puede disponer de ellos ya sea para ampliarlos o utilizarlos como reserva para afrontar delicadas o dificultosas situaciones que asuma en el ejercicio de sus funciones.

Al respecto, Jorge Olivera Toro señala que en esta materia es necesario precisar ciertos conceptos aplicables a las personas jurídico públicas y son: autonomía económica, financiera y fiscal. “Cuando se trata de una persona jurídica de carácter público que cuenta con patrimonio propio, el cual conserva y administra, se dice que tiene autonomía económica o patrimonial. (...) Se distingue la autonomía económica de la financiera, de la cual gozan algunos organismos de la administración, cuando existe separación matemática de las contabilidades pero sin patrimonio propio, ya que les es común el de la administración. (...) Si el organismo disfruta de la facultad de fijar derechos, se dice que tiene autonomía fiscal.”¹⁰⁴

Como podemos apreciar, las anteriores referencias no son del todo claras para explicar el tema que planteamos, llegando incluso a generar confusión y a ser contradictorias entre ellas, razón por la cual estimamos conveniente partir de la exposición que hicimos respecto del término financiero en el numeral 1.2.3 de este trabajo.

¹⁰³ *Ídem.*

¹⁰⁴ OLIVERA TORO, Jorge. *Op. cit.*, p. 255.

Según analizamos en el citado apartado, la palabra financiero implica, en sentido amplio, ingreso de bienes y el gasto de los mismos, sin obviar de forma alguna la labor de administración de dichos recursos. En efecto, al hablar de autonomía financiera debemos incluir tanto a la autonomía para allegarse de recursos, como la autonomía para ejercer o disponer de dichos recursos. Así, se acostumbra distinguir entre autonomía tributaria o fiscal y autonomía del gasto o presupuestaria.

Conforme al anterior razonamiento, las autonomías fiscal y presupuestaria son especie del género denominado autonomía financiera, mismo que desde nuestro punto de vista y según las argumentaciones de los autores que citamos párrafos arriba, no presenta divergencia alguna con la que ellos identifican como autonomía económica, toda vez que ambas implican ingreso de bienes, que se convierten en su patrimonio; y su administración, que lleva implícita su disposición.¹⁰⁵

En ese orden, Casado Ollero entiende a la autonomía tributaria como la “capacidad del ente de autodeterminar sus recursos fiscales y el poder de imposición como la potestad normativa de instituir, dentro de ciertos límites, tributos propios, únicamente podrá estimarse que el ente titular del poder de imposición goza de efectiva autonomía tributaria, en la medida en que el área de actuación reservada para el ejercicio y despliegue de su poder normativo en materia fiscal sea lo bastante amplia como para permitirle una auténtica capacidad de autodeterminación de sus ingresos tributarios.”¹⁰⁶ En otras palabras, la autonomía financiera en materia de ingresos se identifica con la posibilidad de creación de tributos propios.

Por su parte, la autonomía en materia de gastos o presupuestaria, en términos generales, significa la capacidad para poder elegir el gasto a realizar, para emplear los

¹⁰⁵ El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dentro de la voz “descentralización”, señala que la Autonomía Económica consiste “... en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.”

¹⁰⁶ CASADO OLLERO, Gabriel (*Coordinador*). “La Financiación de los Municipios, Experiencias comparadas”, Editorial DYKINSON, S.L., Madrid, 2005, p. 557.

gastos disponibles y además tiene un segundo significado cuantitativo, que se centra en la posibilidad de fijar el monto de los gastos a efectuar.¹⁰⁷

3.2.1 Delimitación del término

La autonomía presupuestaria, entendida entonces *lato sensu*, como la capacidad para autodeterminarse en el monto y ejercicio de sus gastos, debe estudiarse no como una característica o prerrogativa aislada, otorgada indiscriminadamente a ciertos órganos estatales, por el contrario, es objeto de nuestro trabajo sentar las bases teóricas que permitan ubicar su fundamento dentro de la organización del Estado Mexicano y consecuentemente dentro de nuestro orden jurídico.

Bajo ese entendido, no podemos ubicar a este tipo de autonomía si no es dentro del marco de la organización financiera, particularmente en su forma descentralizada, misma que identificábamos en las últimas páginas de nuestro Capítulo Primero, como una forma de distribución de competencias, entre los diferentes órganos del Estado, para la libre determinación, administración y ejercicio de sus recursos económicos.

Explicamos lo anterior: según apuntábamos previamente, la forma de organización que adopte el Estado, así como sus órganos, resulta determinante para fijar la forma en que dichos entes se encuentran organizados financieramente en relación con el propio Estado, lo que redundará en la forma en que les serán asignados sus recursos, así como en la forma en que habrán de administrarlos y ejercerlos para el cumplimiento de sus atribuciones particulares. A un ente descentralizado política, o bien, administrativamente, le corresponderá un régimen financiero también descentralizado.

En esos términos, la descentralización financiera, en su aspecto relativo al gasto, dentro los órganos que integran al Estado, refiriéndonos a nivel federal a los poderes Legislativo y Judicial, así como también a los órganos constitucionales autónomos, se verá reflejada como la competencia que cada uno de éstos posee para la determinación y ejecución de su presupuesto, con las limitantes y conforme a los mecanismos que la

¹⁰⁷ RÍOS GRANADOS, Gabriela (*Coordinadora*). “Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 2007, voz: “PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA”.

legislación especial establezca, configurándose como consecuencia de dicha situación, la denominada autonomía presupuestaria.

Así mismo, refiriéndonos a los organismos descentralizados que se presentan al interior de la Administración Pública Federal, dada su naturaleza les correspondería correlativamente un régimen presupuestario descentralizado, es decir, con determinada competencia para decidir sobre su presupuesto, o en otras palabras, con autonomía presupuestaria.

Como se plantea, “un aspecto de ineludible referencia en esta materia es el análisis de la relación existente entre la autonomía política y la autonomía financiera, que nos conduce a la conclusión de que una no puede existir sin la otra. Para poder predicar la autonomía política es necesario gozar de una mínima autonomía financiera, puesto que la mayor parte de las decisiones tomadas por los entes autónomos llevan consigo una necesidad de dotación de recursos económicos. Si dichos recursos son escasos o inexistentes, resulta obvio que de nada valen las declaraciones de principios carentes de plasmación práctica. Si además sucede que para poder obtener un mayor montante de ingresos se ha de acudir a un ente superior, que por distintos motivos puede ser que no atienda a esas peticiones, el resultado es que la autonomía declarada queda vacía de contenido. Por ello, la autonomía financiera permite ajustar, en alguna medida, por pequeña que sea, los ingresos a las necesidades de gasto. Cuando se puede decidir mínimamente sobre los ingresos y sobre los gastos, entonces se llevará a la práctica el principio de autonomía financiera, y con ésta se hará realidad la autonomía política.”¹⁰⁸

Entendida pues, a la autonomía presupuestaria en el marco de la organización financiera del Estado, corresponde ahora definir tal término.

La Real Academia Española ha señalado que la palabra presupuesto, entre otras acepciones, puede entenderse como el cómputo anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación, así como la cantidad de dinero calculado para hacer frente a los gastos generales de la vida cotidiana, de un viaje, etc.¹⁰⁹ En materia jurídica, y como lo expusimos en el Capítulo anterior, el Presupuesto de Egresos de la Federación,

¹⁰⁸ *Ídem.*

¹⁰⁹ Diccionario de la Lengua Española, *Op. cit.*, voz: “PRESUPUESTO”.

es el documento aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, en cuanto a su cuantía y destino, que deben realizar los diversos órganos del Estado que perciben sus ingresos por este conducto.

Compulsadas las anteriores ideas con el concepto de autonomía antes analizado, podemos estimar que la expresión autonomía presupuestaria corresponde a aquellos entes que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines, bajo un cierto margen de libertad. La autonomía presupuestaria se manifiesta como la capacidad de autodeterminarse en la proyección de sus gastos y en el manejo de sus recursos económicos, lo que le permite disponer de dicho patrimonio sin autorización previa de un órgano externo a él, aunque observando siempre la normatividad de la materia.

Según Ileana Moreno, este tipo de autonomía se ve reflejado en "...la capacidad de autodeterminar los recursos propios", así como en "...la facultad de ejercer el presupuesto de la forma que le parezca conveniente al órgano de gobierno de un ente autónomo"¹¹⁰

Atento a lo anterior, la autonomía presupuestaria implica cierto margen de actuación independiente en distintas etapas, a saber: la estimación o programación de su presupuesto, el manejo o administración de sus recursos y, finalmente, la disposición o ejercicio de los mismos.

Dentro de nuestro marco legal, es precisamente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el ordenamiento jurídico que tiene por objeto regular la materia en donde encuentra sustento el tema de nuestro trabajo. Dicha ley, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006 y tiene por objeto, según lo preceptúa su artículo 1, reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación,

¹¹⁰ MORENO RAMÍREZ, Ileana. *Op. cit.*, pp. 43-44.

presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.¹¹¹

Por su parte, es el ordinal 5 de la ley en cita, el precepto que regula el tema de la autonomía presupuestaria, mismo que a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 5.- La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;

d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;

e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;

¹¹¹ *Vid.* numeral 2.1 de este trabajo para referencia de lo establecido en los preceptos constitucionales que se indican.

f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;

II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;

d) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción anterior, y

III. En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría, por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta Ley;

c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d) y f) de la fracción I del presente artículo.

Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo.”

Como se advierte de la lectura del citado precepto, los entes públicos a los que se le reconoce autonomía presupuestaria, son precisamente los poderes Legislativo y Judicial, así como los entes autónomos,¹¹² mismos que identificamos anteriormente no como entes con prerrogativas injustificadas, sino como órganos públicos que dada su naturaleza y forma de organización requieren contar con esta característica para no ver truncado el ejercicio pleno de su respectiva función.

En términos generales, el precepto transcrito identifica claramente a esos entes las etapas que también indicamos con anterioridad, consistentes en la facultad de aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos; ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en ese ordenamiento, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la referida Secretaría de Hacienda y la de la Función Pública; autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización respectiva y, finalmente, realizar sus pagos a través de sus correspondientes tesorerías, así como determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos y demás misceláneos como el tema de la contabilidad.

¹¹² La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define en su artículo 2, fracción XV, a los entes autónomos como las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos.

Correlativamente, se regula la autonomía en materia presupuestaria de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales, identificados por la ley en cita bajo el término de entidades.

Mención especial requiere lo establecido en la fracción III del artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en virtud de la cual se regula la autonomía presupuestaria de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, situación que abordaremos en el apartado correspondiente de nuestro trabajo.

En vista de todo lo anterior, podemos entender a la autonomía presupuestaria como una forma de organización financiera, en su aspecto relativo al gasto, consistente en la facultad que poseen los entes del Estado, cuya naturaleza así lo requiera, para aprobar su proyecto de presupuesto, administrarlo y ejercerlo, sin estar supeditados a la autorización por parte de otro órgano. No obstante, ejerciendo tal margen de independencia con apego a la normatividad establecida por el Estado al cual pertenecen.

Efectivamente, como lo establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el último párrafo de su artículo 5, “los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo.”

A este último respecto, vale mencionar lo que plantearemos en nuestro último Capítulo, en torno a la vulnerabilidad de la garantía económica que presupone la autonomía presupuestaria dentro de nuestro marco jurídico, puesto que como puede inferirse, la misma sólo permite la autorización de un proyecto de presupuesto, quedando en facultad de otro poder u órgano su aprobación definitiva, así como en su caso, la posibilidad de ser modificado.

3.2.2 Naturaleza

Para efectos de este apartado, habremos sólo de destacar, como ya ha quedado suficientemente señalado, que la autonomía presupuestaria encuentra su naturaleza en el marco de la organización financiera del Estado, presentándose como una forma de descentralización financiera, correspondiente al rubro de los egresos, y acotada, para el caso que planteamos, entre los Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos. La cual resulta recíproca con la forma en que el ente que la posee se encuentra organizado política o administrativamente con el propio Estado.

Entendida pues, como una forma de organización descentralizada, la autonomía presupuestaria se manifiesta como la transferencia de facultades en materia de presupuestación, administración y ejercicio de recursos públicos e, invariablemente, en la independencia para ejercer tales facultades.

No omitimos mencionar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al hablar de autonomía presupuestaria, se refiere con el término de atribuciones y no a facultades, a este respecto el Diccionario de la Lengua Española¹¹³ define la palabra atribución como cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen. Por otro lado, define la facultad como aptitud, potencia física o moral, así como poder o derecho para hacer algo, por lo que consideramos no existe contravención en lo redactado en el párrafo anterior y lo prescrito por la ley.¹¹⁴

¹¹³ Diccionario de la Lengua Española, *Op. cit.*, voces: “ATRIBUCIÓN” Y “FACULTAD”.

¹¹⁴ Según Rafael Martínez, atribuciones o cometidos son las tareas que el Estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendiente a alcanzar sus fines. Facultad, por su parte, es la aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público) para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual exterioriza su voluntad. La facultad es, pues, la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos competencia de un ente estatal. A su vez, define competencia como las tareas concretas asignadas a cada órgano estatal para poder actuar legalmente, son los asuntos determinados que al ente le incube atender; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. cit.*, pp. 42-43.

3.2.3 Finalidad

Se ha señalado también en reiteradas ocasiones, la necesidad de dotar de suficientes garantías a ciertos entes públicos para que, atendiendo a la especialización o naturaleza de la función que les es encomendada, la lleven a cabo de manera eficiente, especializada e imparcial, sin la injerencia o presión de otro órgano.

En aras de ese propósito, el Estado ha adoptado diversas formas de organización, destacando la teoría de la división de Poderes y la teoría de la descentralización, por citar algunas de las aquí expuestas. Pues bien, en nuestra opinión, la finalidad de reconocerle autonomía presupuestaria a determinados órganos públicos, es precisamente la de proporcionar el régimen jurídico suficiente a los mismos, para su adecuado funcionamiento, siendo primordial contar con la asignación de los recursos económicos suficientes para cumplir con sus atribuciones, y más aún, contar con cierta independencia para su determinación y ejercicio.

Y es que el aspecto económico en cualquier orden resulta esencial para el correcto funcionamiento de la institución de que se trate, independientemente de las demás garantías que antes analizamos, pues como lo señala Ileana Moreno, “una menor dependencia económica de otro poder incrementa la autonomía. En los hechos, éste es uno de los factores con más peso. Sin la capacidad de autodeterminar los recursos propios, se sofoca la autonomía técnica y de gestión...” “Lo que resulta claro es que la manera mas eficiente para entorpecer la gestión de una institución es cerrando su flujo de recursos económicos.”¹¹⁵

Lo anterior, aunado al hecho de la dependencia recíproca entre la forma de organización financiera y la correspondiente organización político administrativa, puesto que, como lo señala Ollero, “la autonomía financiera constituye un instrumento coesencial de la autonomía política. La suficiencia de medios y la libertad de gastos son, de hecho, presupuestos instrumentales necesarios tanto para la realización del propio proyecto político del ente subestatal como para la instauración de un ligamen entre Administración y electores en la gestión de los recursos públicos.”¹¹⁶

¹¹⁵ MORENO RAMÍREZ, Ileana. *Op. cit.*, pp. 43, 45.

¹¹⁶ CASADO OLLERO. *Op. cit.*, p. 543.

Cabe comentar aquí, que el Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública,¹¹⁷ mediante el cual se presentó el proyecto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, señalaba entre sus argumentaciones, en relación con la “Autonomía Presupuestaria”, lo siguiente: “La Ley que se propone busca de limitar claramente el concepto y los alcances de tal autonomía en términos presupuestarios, diferenciando entre tres niveles: los órganos constitucionalmente autónomos, los organismos descentralizados y los órganos desconcentrados que por su naturaleza requieren cierto grado de autonomía. También se hace necesario que la Ley propuesta reconozca la autonomía funcional y administrativa que la Carta Magna otorga a ciertos entes autónomos.” Sin otorgar mayor elemento o justificación al respecto.

3.3 La Autonomía Presupuestaria en el Proceso Presupuestario

Podemos entender por proceso presupuestario la sucesión de etapas tendientes a la elaboración, aprobación, ejecución y control del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En nuestra Constitución Federal, este ciclo se encuentra previsto en su artículo 74, fracciones IV y VI, mismo que quedó transcrito en la parte conducente del apartado 2.1 de este trabajo, así como en la ya aludida Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. Finalmente, por lo que se refiere a la etapa de control, su regulación se contiene en la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.¹¹⁸

Bajo este marco normativo, abordaremos de manera general, lo relacionado con el proceso presupuestario en nuestro orden jurídico y, particularmente, el tratamiento que en este proceso se le da a la autonomía presupuestaria, con lo que podrá ponerse de manifiesto su naturaleza de descentralización, pues como se verá, los entes que la poseen llevan a cabo cada una de las etapas de dicho ciclo con independencia de la administración centralizada.

¹¹⁷ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1709-IV, jueves 10 de marzo de 2005.

¹¹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 2009.

Conforme los ordenamientos citados, el proceso o ciclo presupuestario está integrado por las siguientes etapas: programación, presupuestación y aprobación; ejercicio y, por último, control y evaluación.

3.3.1 Programación, Presupuestación y Aprobación

Conforme a lo establecido en el artículo 24 y 25 de la referida ley presupuestaria, la programación y presupuestación del gasto público en el sistema Mexicano, comprende las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo. También comprende las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el desarrollo de las actividades mencionadas. Por lo que es de nuestro interés, se considera también, dentro de la programación y presupuestación, a las actividades y previsiones de gasto público correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos, entre los cuales encontramos al Instituto Federal Electoral, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La programación y presupuestación anual del gasto público, tiene como base los anteproyectos que elaboran las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, los cuales deben sustentarse entre otros, en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales; las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales; el marco macroeconómico de mediano plazo de acuerdo con los criterios generales de política económica; el programa financiero del sector público que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y finalmente, basarse en la interrelación que en su caso exista con los acuerdos de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.

Por mandato del artículo 6 de la ley en cita, los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, tienen el

deber de coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectos de la programación y presupuestación. Así mismo, como expresión de la autonomía presupuestaria, en términos de los artículos 5 y 30 del mismo ordenamiento, los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los entes autónomos, formulan sus respectivos proyectos de presupuesto y los envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que sea ordenada su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo.

Los proyectos que presenten los ejecutores de gasto indicados en el párrafo anterior, deben ser compatibles con los criterios generales de política económica, así como con las clasificaciones y estructura programática del Presupuesto de Egresos.

Por lo que hace a las dependencias y entidades, los artículos 6 y 29 del ordenamiento legal de la materia, señalan que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, se encuentra a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. Las dependencias y entidades deben remitir a dicha Secretaría sus respectivos anteproyectos de presupuesto con sujeción a las disposiciones generales, techos y plazos que la misma establezca. Las entidades tienen el deber de remitir sus anteproyectos de presupuesto, por conducto de su dependencia coordinadora de sector. Las entidades no coordinadas deben remitir sus anteproyectos directamente a la Secretaría. Así mismo, se señala que la citada Secretaría queda facultada para formular el anteproyecto de presupuesto de las dependencias y entidades, cuando las mismas no lo presenten en los plazos establecidos.

Una vez que se cuenta con todos los anteproyectos, se prepara el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos del calendario previsto en el artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

“Artículo 22. Las actividades de programación y presupuesto se realizarán conforme al siguiente calendario:

I. De enero a marzo: formulación de escenarios de gasto y de programas prioritarios;

II. De enero a junio: etapa de programación;

III. De abril al 15 de junio: integración del informe del avance físico y financiero de los programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos;

IV. De junio a julio: etapa de presupuesto;

V. De junio a agosto: elaboración e integración del proyecto de Presupuesto de Egresos y elaboración de la exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos establecidos en la Ley, así como del proyecto de Ley de Ingresos y de los Criterios Generales de Política Económica;

VI. A más tardar el 8 de septiembre: envío del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del proyecto de Presupuesto de Egresos conforme al artículo 42, fracción III de la Ley, así como de los Criterios Generales de Política Económica, la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, salvo en el año en que inicie su encargo el Ejecutivo Federal, en que deberá presentarse conforme a lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VII. A partir de la fecha de aprobación del Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, conforme al artículo 42, fracción VI de la Ley, durante los 20 días naturales siguientes, la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos y sus anexos en el Diario Oficial de la Federación;

(...)"

A su vez, el artículo 60 del mismo reglamento dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe integrar al proyecto de Presupuesto de Egresos, los proyectos de presupuesto que le remitan los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos. Así mismo, debe integrar las políticas de gasto que le remitan los Poderes Legislativo y

Judicial y los entes autónomos para su inclusión en la exposición de motivos del Presupuesto Federal.

Previo a la aprobación, a que se refiere el título que lleva este numeral, se discute el presupuesto. El artículo 74 constitucional, en la parte conducente de su fracción IV, establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, entre otras, “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, (...) 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.”

Según dicta el ordinal 43 de la ley presupuestal, en el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal debe elaborar anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que este último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el día 15 del mes de diciembre.

Cabe agregar que una vez que la Cámara de Diputados recibe el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo turna para su análisis y comentarios a la o las Comisiones competentes, las cuales estudian y analizan el presupuesto y emiten un dictamen con sus conclusiones. Una vez emitido el dictamen de las comisiones, se incluye en el orden del día de los asuntos en cartera para la primera lectura en sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, acto seguido: la votación y, en su caso, la aprobación.

3.3.2 Ejercicio del Gasto Público Federal

Doricela Mabarak apunta que el ejercicio presupuestal “se identifica con el manejo y aplicación de los recursos económicos que realizan las diversas unidades administrativas

federales, para cumplir con los objetivos y metas de sus programas contenidos, y aprobados, dentro del presupuesto general.”¹¹⁹

Al respecto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la parte conducente de su artículo 45, indica que los responsables de la administración en los ejecutores de gasto son responsables de la administración por resultados; para ello deben cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en dicha ley y las demás disposiciones generales aplicables.

Los ejecutores de gasto con autonomía presupuestaria, en esta etapa del ciclo, deben observar lo que establece el artículo 5 de la ley de mérito, que en su parte conducente señala, para el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en dicha ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. Dicho ejercicio debe realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes; autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda, observando las disposiciones de esa Ley; realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes, y determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos.

Por lo que se refiere al caso de las entidades, ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en dicha ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. Dicho ejercicio debe realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes; autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos, y realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes, así como determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos.

¹¹⁹ MABARAK CERECEDO, Doricela. *Op. cit.*, p. 39.

Para los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, implica ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en la ley en cita, y realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes.

La Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectúa los cobros y los pagos correspondientes a las dependencias. La ministración de sus fondos correspondientes, es autorizada en todos los casos por la Secretaría de Hacienda, de conformidad con el Presupuesto de Egresos. Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos y las entidades, reciben y manejan sus recursos así como realizan sus pagos a través de sus propias tesorerías o sus equivalentes.

El artículo 60 de la ley presupuestal establece que los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, a través de sus respectivas unidades de administración, pueden autorizar adecuaciones a sus respectivos presupuestos siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo y deben emitir las normas aplicables. Dichas adecuaciones deben ser informadas al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, para efectos de la integración de los informes trimestrales y la Cuenta Pública.

Por último, el artículo 54 de la misma ley, indica que una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos, sólo procede hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe respectivo, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública. Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no pueden ejercerse.

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos,

deben reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

Finalmente, respecto de esta etapa del ciclo presupuestario, cabe resaltar la importancia que reviste para lograr una real autonomía presupuestaria, puesto que aun en la fase de programación y presupuestación, pese a la libertad para estimar el gasto, se está sujeto a la aprobación final que lleve a cabo la Cámara de Diputados, no así en el ejercicio, que si bien debe guardar congruencia con los principios de eficiencia, eficacia, etcétera, no se está sujeto a mayor aprobación. No obstante, esta autonomía en el ejercicio no es óbice para su control a posteriori, que verifique y acredite la legal aplicación de los recursos.

3.3.3 Control y Evaluación del Gasto Público

Los medios de control que prevé nuestro sistema jurídico son diversos, dependiendo de la etapa en que se pretendan aplicar y de los aspectos que se deseen supervisar. De manera general, el control se orienta fundamentalmente a evitar el surgimiento de desviaciones de recursos y en caso de detectarlas, a implementar las medidas adecuadas para corregirlas.

El proceso de control del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación se lleva a cabo por distintas instituciones y a diferentes niveles, entre los que destacan los controles ejercidos por los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Conforme lo dispone el artículo 6 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el control y la evaluación del gasto público federal relativo a las dependencias y entidades, corresponde a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Por su parte, el control y la evaluación del gasto de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, corresponde a los órganos competentes, en los términos previstos en sus respectivas leyes orgánicas.

Para el control de las dependencias y entidades, las citadas secretarías se apoyan en las unidades de contraloría interna de las entidades o dependencias, quienes son las

encargadas de verificar internamente la correcta instrumentación de las normas de regulación, control, fiscalización y evaluación vigentes. Son particularmente estas unidades interna las encargadas de realizar auditorías internas y operacionales sobre el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos de las unidades administrativas de determinada dependencia o entidad.

Por otra parte, el control que ejerce el Poder Legislativo, se lleva a cabo por el órgano superior de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación, que es la encargada de realizar la revisión de la Cuenta Pública.

En su oportunidad, se citó que es el artículo 74, fracción VI, de nuestro Código Político, el dispositivo que establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para 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.

En términos de dicho precepto, corresponde a la Cámara de Diputados, a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación, llevar la revisión de la Cuenta Pública, así como determinar las responsabilidades en caso de que 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. 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.

Jorge Ortega¹²⁰ señala que la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto que el Poder Legislativo como contrapeso del Ejecutivo conozca los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal.

La gestión financiera que es revisada por la Auditoría Superior de la Federación, comprende la actividad de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos,

¹²⁰ Vid. ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge. *Op. cit.*, p. 119.

fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales.

En términos del artículo 1, párrafo segundo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

Al efecto, son entidades fiscalizadas para efectos de dicho ordenamiento, conforme a su artículo 2, fracción IX, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aún cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines;

En materia de evaluación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la parte conducente de sus artículos 110 y 111, prevén que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y

entidades. Por su parte, las metas de los programas aprobados son analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

En términos de dicha ley, la evaluación del desempeño se realiza a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

Las secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuentan con facultades para verificar periódicamente, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes.

Capítulo IV. Ejecutores de Gasto con Autonomía Presupuestaria

4.1 Poder Legislativo

Como advertimos en la parte conducente de nuestro Capítulo Segundo, el fundamento constitucional de la autonomía presupuestaria en el Poder Legislativo, lo ubicamos en los artículos 50, 70 y 77 de dicho Código Político, de los cuales conviene destacar lo dispuesto en el ordinal 77, fracción I, el cual señala que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

Al respecto, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece en la parte conducente de sus artículos 34, 36, 51, 53, 66, 99, 111, 112 113 y 128, el régimen interno en materia presupuestaria para cada una de las Cámaras que lo integran.

Por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, es su Junta de Coordinación Política el órgano que cuenta con la atribución de aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados, siendo el Presidente de dicha Junta el facultado para disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual.

A su vez, el Servicio de Tesorería que realiza la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros de la Cámara de Diputados, comprende las acciones de programación y presupuesto, control presupuestal, contabilidad y cuenta pública, finanzas y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos.

La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, por su parte, tiene la facultad de Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de dicha Cámara, que a su vez le presente la Comisión de Administración, para su posterior remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara.

Se prevé también que en los recesos, el Presidente de la Mesa turne el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes.

Por lo que se refiere a la etapa de ejercicio y control que se presenta al interior de cada uno de los entes ejecutores de gasto público, en este caso del Congreso de la Unión, tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores, cuentan con una Contraloría Interna. Según dicta el artículo 113 de la referida Ley Orgánica, la Contraloría de la Cámara de Senadores, tiene la atribución de realizar la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara. También audita a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara, para lo cual deberán presentar un informe semestral; así mismo, presenta al Pleno por conducto de la Mesa Directiva un informe semestral sobre el resultado de la auditoría al ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, es remitido por el Presidente de la misma a la Auditoría Superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

Así mismo, la Contraloría de la Cámara de Diputados tiene a su cargo la facultad de practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas.

Expresamente, la Tesorería de la Cámara de Senadores tiene, entre otras atribuciones, las de recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de ministraciones aprobado; aplicar los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara; hacer los pagos de dietas y sueldos de los Senadores y servidores públicos de la Cámara y los demás autorizados en el presupuesto y la de presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara.

Como puede verse, es de concluir que el Congreso de la Unión cuenta con un régimen jurídico interno que le permite instrumentar cabalmente el ejercicio de su autonomía presupuestaria, señalando los órganos a través de los cuales ejerce las

facultades que se desprenden de lo previsto en el artículo 5, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por otra parte, bajo este rubro cabe hacer mención al régimen de la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, la cual, según comentábamos, conforme al artículo 79 de la Constitución Política cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que al efecto disponga la ley.

En ese sentido, la recientemente publicada Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, señala en su artículo 85, fracciones II y VI, párrafo segundo, que el Auditor Superior de la Federación tiene, entre otras atribuciones, la de elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal y las disposiciones aplicables; asimismo, expedir las normas para el ejercicio, manejo y aplicación del presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación, ajustándose a las disposiciones aplicables del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como informando a la Comisión sobre el ejercicio de su presupuesto en términos del artículo 85, fracción XVIII,¹²¹ de la Ley de Fiscalización que se comenta, y cuando la Comisión le requiera información adicional.

A su vez, el artículo 90, fracción III, del mismo ordenamiento, indica que la Unidad General de Administración de la Auditoría Superior de la Federación, cuenta con la atribución de preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación, así como implantar y mantener un sistema de contabilidad de la institución que permita registrar el conjunto de operaciones que requiera su propia administración.

¹²¹ “**Artículo 85.-** El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

XVIII. Dar cuenta comprobada a la Cámara, a través de la Comisión, de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio;

(...)”

Finalmente, resulta destacable lo establecido en el artículo 97 de la propia Ley de Fiscalización, el cual indica que la Auditoría Superior de la Federación elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Auditor Superior de la Federación a la Comisión a más tardar el 15 de agosto, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. La Auditoría Superior de la Federación ejercerá autónomamente su presupuesto aprobado con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente y las demás disposiciones que resulten aplicables.

Como se observa, pese a que la Auditoría Superior de la Federación no cuenta con autonomía presupuestaria establecida de manera expresa en la Constitución Federal, lo cierto es que la normatividad antes expuesta, sí garantiza tal prerrogativa. Tan es así, que dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, se encuentra comprendido dentro de los Ramos Autónomos.

4.2 Poder Judicial

Como lo indican los artículos 94 y 100 constitucionales, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se encuentra depositado en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, correspondiéndole al Consejo General de la Judicatura Federal la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En términos de los mismos preceptos, la Suprema Corte de Justicia elabora su propio presupuesto y el Consejo hace lo propio para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de la Constitución, dispositivo que se refiere al Tribunal Electoral. Así, los presupuestos elaborados tanto por el Máximo Tribunal, como por el Consejo, deben ser remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así mismo, corresponde la administración de la Suprema Corte de Justicia a su Presidente.

Efectivamente, la autonomía presupuestaria contenida en los citados preceptos, se ve reglamentado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en la parte relativa de sus artículos 11, 14, 81, 186, 191, 209 y 104, indica, para el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que su Pleno es el órgano que debe velar en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, teniendo a su cargo entre otras atribuciones, la de aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia que le someta su Presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.

Derivado de lo anterior, es atribución del Presidente de la Suprema Corte de Justicia formular anualmente el anteproyecto del presupuesto de egresos de la Suprema Corte de Justicia, y someterlo a la aprobación de esta última funcionando en Pleno. Así mismo, le corresponde remitir oportunamente al Presidente de la República los proyectos de presupuestos de egresos del Poder Judicial de la Federación, a fin de que se proceda en términos del último párrafo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que antes se mencionó. Por último, también corresponde al mencionado Presidente administrar el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia.

Por lo que se refiere al presupuesto del resto del Poder Judicial de la Federación, es el Consejo de la Judicatura Federal el órgano que cuenta con la atribución de aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual debe remitirse al Presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado para esta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo. De igual manera, corresponde al mismo Consejo ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción, por obviedad, del de la Suprema Corte.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación también contempla expresamente el régimen presupuestal del Tribunal Electoral, al prescribir que éste último, de conformidad con lo que señala la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo al

presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación.

Particularmente, es el Presidente del Tribunal Electoral quien tiene la atribución de someter a la consideración de la Comisión de Administración, el anteproyecto de presupuesto de ese Tribunal, a efecto de que, una vez aprobado por ella, lo proponga al presidente de la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

Para efectos de lo anterior, la referida Comisión de Administración del Tribunal Electoral tiene la atribución de aportar al Presidente del Tribunal Electoral todos los elementos necesarios para elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos del Tribunal, a efecto de que, una vez aprobado por la Comisión, sea propuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia a fin de que se incluya en el del Poder Judicial de la Federación, para su envío al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, corresponde a esta Comisión el ejercicio del presupuesto de egresos de este órgano jurisdiccional.

Por último, en materia de control, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación cuenta con la atribución de comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos.

4.3 Los Entes Autónomos

Como ya fue analizado, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 5, establece la regulación de la autonomía presupuestaria correspondiente a cada uno de los ejecutores de gasto que la poseen, correspondiéndole a la fracción I, la relativa a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los denominados “entes autónomos”.

Atendiendo a lo previsto en el artículo 2, fracción XV, del mismo cuerpo legal, para sus propios efectos, se entiende por “entes autónomos” a las “personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de ramos autónomos.”

En ese sentido, las únicas personas de derecho público que encuadran en tal hipótesis son, precisamente, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que enseguida exponemos. Lo anterior, no obstante las instituciones cuyo régimen nos permitiremos analizar al final de este Capítulo IV.

4.3.1 Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, encuentra su fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual expresamente la dota de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

El citado texto constitucional señala que la función de este órgano autónomo, es la protección de los derechos humanos que amparan el orden jurídico mexicano, así mismo, conoce de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Por su parte, es la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, el ordenamiento que desarrolla el texto constitucional arriba referido y señala en sus ordinales 2, 15, 19, 75 y 76, respecto a su ámbito patrimonial, que es facultad del Presidente de dicha Comisión Nacional elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma.

Una vez elaborado su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, la Comisión debe remitirlo directamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, para el trámite correspondiente.

En efecto, según lo establece el citado artículo 75 de la ley en comento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con patrimonio propio, debiendo el Gobierno

Federal proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.

En el ámbito del control interno, es el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional quien tiene la facultad de conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

4.3.2 Instituto Federal Electoral

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, es el cuerpo legal en donde encuentra su regulación el órgano constitucional autónomo materia de este numeral. Dicho ordenamiento señala que el patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de dicho Código.

Internamente, quien tiene la atribución de aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto es el Consejo General.

Por su parte, es facultad del Presidente del aludido Consejo, proponer anualmente a dicho órgano colegiado el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su probación y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, en los términos de la ley de la materia, es decir, de la antes estudiada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Dentro de su estructura orgánica, es el Secretario Ejecutivo del Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva de Administración, quien cuenta con la atribución de elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto del órgano, para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General, así como con la atribución de ejercer las partidas presupuestales aprobadas.

En lo tocante al tema de control presupuestal, es precisamente la Dirección Ejecutiva de Administración la facultada para establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales, así como para presentar al Consejo General, por conducto del Secretario Ejecutivo, un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto.

Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que en la materia tiene la Contraloría General del Instituto, previstas tanto en el artículo 41, fracción V, de la Constitución Federal, como en el propio código reglamentario, disposiciones según las cuales, dicho órgano de control es el encargado de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto y de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa contenidos en el presupuesto de egresos del Instituto, así como de revisar que las operaciones presupuestales que realice el Instituto se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias.

Los preceptos que establecen el régimen anteriormente expuesto son los artículos 106, párrafo 2, 118, párrafo 1, incisos h) e i), 119, párrafo 1, incisos o) y p), 133, párrafo 1, incisos c), d) e i), y 391, párrafo 1, incisos d) y f), del referido código electoral.

No omitimos mencionar, como en los anteriores Capítulos, que mediante reformas al artículo 26, apartado B, de la Constitución General, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 2006, y la posterior expedición de su Ley, también publicada en el Diario Oficial el 16 de abril de 2008, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se constituyó como organismo constitucional autónomo.

En ese sentido, el referido Instituto de Estadística es un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de realizar las actividades establecidas en su Ley.

Por lo que respecta a su régimen financiero, los artículos 82 a 84, 86 y 91 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, indican que el patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto; con los recursos que anualmente apruebe la Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión en el Presupuesto de Egresos, y de las donaciones y demás ingresos que al efecto reciba.

Peculiar resulta la elaboración y presentación de su régimen presupuestario, el cual se regula en el artículo 83 de la misma Ley, siendo éste el único órgano constitucional que en su propia Ley reglamenta de manera clara su autonomía presupuestaria, la cual recoge las obligaciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

“Artículo 83.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para su tratamiento presupuestario el Instituto se sujetará a lo siguiente:

I. Aprobará su proyecto de presupuesto y deberá enviarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

II. Ejercerá su presupuesto observando lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes;

III. Autorizará las adecuaciones a su presupuesto sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebasen el techo global de su presupuesto aprobado;

IV. Realizará sus pagos a través de su tesorería;

V. Determinará los ajustes que correspondan en su presupuesto en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y

VI. Llevará la contabilidad y elaborará sus informes conforme a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y deberá enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;

El Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal en que deban realizarse los censos nacionales, las cuentas nacionales y los índices nacionales de precios, a que se refiere el artículo 59 de esta Ley, deberá contemplar los recursos suficientes para que el Instituto los lleve a cabo.

Las Actividades Estadísticas y Geográficas que, en adición a las señaladas en el párrafo anterior, el Instituto determine llevar a cabo en los términos de esta Ley, estarán sujetas a la disponibilidad presupuestaria que, en su caso, se apruebe para tales efectos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.”

En lo relativo a la transparencia y rendición de cuentas, el Instituto de Estadística debe presentar en marzo de cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, su informe anual de actividades y sobre el ejercicio del gasto correspondiente al año inmediato anterior. Ello, sin perjuicio de que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión tiene la posibilidad de citar a su Presidente para que rinda informes sobre las políticas y actividades del Instituto.

Por otra parte, la vigilancia del Instituto se encuentra encomendada a una Contraloría Interna, función que realiza a través de la recepción de quejas, realización de investigaciones, de llevar a cabo auditorías internas, y de aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Como en los regímenes presupuestales anteriores, el ordenamiento que se comenta define de manera expresa que las actividades en materia de control interno, antes descritas, se realizarán sin perjuicio de los datos e informes que el Instituto deba rendir en

términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y demás disposiciones aplicables.

4.4 Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal

Dentro de las características de los organismos descentralizados, señalamos que dichas entidades son creados por ley o Decreto, pues bien, será a través de tales documentos en los que se encontrará reglamentado, de manera precisa, el régimen presupuestario interno de cada uno de los entes que conforman la Administración Pública Paraestatal.

No obstante ello, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, cuyo objeto es regular la organización, funcionamiento y control de este tipo de entidades dentro de la Administración Pública Federal, otorga los parámetros generales de dicho régimen en materia financiera.

Bajo esos términos, el ordenamiento legal mencionado contempla dentro de su articulado, en principio, que debe ser en precisamente en las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado, donde se establezca, entre otros elementos, las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento.

Por lo que hace a la programación y presupuestación, los presupuestos de las entidades se deben formular a partir de sus programas anuales, y deben contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus respectivos programas. En todo caso, los titulares de las Secretarías de Estado encargados de la coordinación de los sectores, se encuentran obligados a coordinar la programación y presupuestación de conformidad con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas.

Tal como lo prevé la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 5, fracción II, que analizamos en el Capítulo anterior, en la formulación de sus

presupuestos, las entidades paraestatales deben sujetarse a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a los lineamientos específicos que defina la Coordinadora de Sector.

En cuanto al ejercicio de su patrimonio, y en ejercicio de su autonomía presupuestaria, las entidades paraestatales son las que manejan y erogan sus propios recursos, por medio de sus órganos. Por lo que toca a la percepción de subsidios y transferencias, los recibirán de la Tesorería de la Federación en los términos que se fijan en los presupuestos de egresos anuales de la Federación y, en su caso, del Gobierno del Distrito Federal, debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos y sujetarse a los controles e informes respectivos, es decir, los que establece la aludida Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por lo que se refiere a la aprobación de sus presupuestos, los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, que pueden ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General, tienen la atribución indelegable de aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, invariablemente, sujetándose a los términos y con los alcances previstos en el citado artículo 5 de la ley presupuestal, es decir, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal.

En materia de Control y Evaluación, el Órgano de Vigilancia de los organismos descentralizados debe estar integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública, otrora Contraloría General de la Federación, a la que aún hace referencia Ley Federal de las Entidades Paraestatales en estudio. Los Comisarios Públicos tienen la facultad de evaluar el desempeño general y por funciones del organismo, de realizar estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, cuentan con la facultad de solicitar la información y efectuar los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones.

En el marco del tratamiento presupuestario de las entidades paraestatales, como bien lo percibe Jorge Ortega,¹²² aunque el artículo 52 de la Ley analizada bajo el presente numeral, es claro en prever que “la entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos,” en la práctica existen dos tipos de tratamiento presupuestario para estas entidades paraestatales, a saber: control directo y control indirecto, los cuales se apartan del espíritu de la disposición mencionada.

Según este autor, se ha considerado que las entidades se catalogan como de control directo por el control y seguimiento al cual son sujetas derivado de su impacto en las finanzas públicas, desde el punto de vista de su aporte a los ingresos de la Federación, como por el gasto que realizan con cargo al erario público; por otro lado, en la práctica el control y seguimiento de las entidades de control indirecto es menos estricto.

La anterior situación es recogida por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que dentro de sus definiciones indica que, para efectos de dicho ordenamiento, se entiende por entidades de control directo, las entidades cuyos ingresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos y sus egresos forman parte del gasto neto total; por su parte, son entidades de control indirecto, las entidades cuyos ingresos propios no están comprendidos en la Ley de Ingresos y sus egresos no forman parte del gasto neto total, salvo aquellos subsidios y transferencias que en su caso reciban.

4.5 Órganos Administrativos Desconcentrados con Autonomía Presupuestaria

Como lo resaltamos en la parte conducente del Capítulo Primero de este trabajo, la naturaleza y características de los entes que integran el Estado en su conjunto, resultan determinantes para la forma en que los recursos económicos que requieren para funcionar les serán asignados, así como para identificar quién los presupuestará y, más allá, cómo los administrarán y ejercerán. Por lo que hace a los organismos desconcentrados, resulta importante reiterar lo que el ya citado autor Sergio Valls señala al respecto, al decir que “la desconcentración administrativa es, según la teoría tradicional, la forma de organización

¹²² ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge. *Op. cit.*, pp. 79 - 85.

en la que persiste la relación jerárquica, pero *el órgano subordinado goza de algún tipo de autonomía, ya sea técnica, presupuestal o patrimonial.*¹²³

En efecto, si bien la teoría de la centralización ubica a los órganos desconcentrados como entes administrativos jerárquicamente subordinados a alguna dependencia, lo cierto es que la necesidad de su creación atiende precisamente a satisfacer alguna necesidad específica, para lo cual, como lo señala el autor de referencia, resulta preciso concederle ciertas garantías que le permitan cumplir la finalidad para la que fue creado, en este caso, autonomía presupuestaria, aunque con las limitantes que al efecto consigna la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad respecto a este tipo de entes.

Dentro de nuestro marco normativo, es posible ubicar algunos órganos desconcentrados con autonomía presupuestaria. Nos permitimos citar los siguientes.

El Servicio de Administración Tributaria, según los artículos 1o., 3o. y 14 de su Ley, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala dicho ordenamiento. El citado Servicio goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

El Presidente del Servicio de Administración Tributaria tiene la atribución de presentar a la Junta de Gobierno para su consideración y, en su caso, aprobación, los programas y anteproyectos presupuestales, el anteproyecto de reglamento interior y sus modificaciones, el manual de organización general, los manuales de procedimientos y los de servicio público.

Conforme a la Ley de Seguridad Nacional, en su ordinal 18, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al titular de dicha Secretaría.

También la Comisión Nacional del Agua, según lo dicta el artículo 3, fracción XII, de la Ley de Aguas Nacionales, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría

¹²³ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. *Op. cit.*, p. 518.

del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a la citada ley corresponde tanto a la Comisión como a los órganos de autoridad que se refieren en la misma.

En términos del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, en su artículo 14, el Director General de la Comisión Nacional del Agua es el facultado para formular el anteproyecto de presupuesto de la Comisión, tramitar ante las dependencias competentes el ejercicio del presupuesto aprobado y verificar su correcta y oportuna ejecución.

4.6 La Autonomía Presupuestaria del Banco de México

El 17 de mayo de 1993, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento en el que el propio Ejecutivo propuso dotar al Banco de México de autonomía en sus funciones y en su administración.

Derivado de tal iniciativa, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993, se reformaron los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional, preceptos que, junto con la Ley del Banco de México, publicada en el mismo Diario Oficial el 23 de diciembre de 1993, rigen actualmente a ese Instituto Central.

En virtud de dichos ordenamientos, se dotó de una nueva naturaleza jurídica al Banco de México, dejando de ser un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal para ser considerado como una persona de derecho público con carácter autónomo.

De acuerdo a la redacción del artículo 28 constitucional, la autonomía otorgada al Banco de México se refiere de manera expresa a dos aspectos, por una parte se otorga autonomía al Banco Central para ejercer las funciones que tiene encomendadas, lo cual implica la transferencia de facultades a favor de la Institución y, en consecuencia, la independencia para desplegarlas sin la subordinación o sujeción jerárquica por parte de

otro ente del Estado; por otra parte, el reconocimiento de la autonomía administrativa a favor del Banco Central, misma que se traduce en la capacidad de autogobernarse, lo cual implica, como mencionamos en el Capítulo anterior, la facultad de autodeterminarse en el manejo de sus recursos tanto humanos como económicos, lo cual le permite disponer de dicho patrimonio sin autorización previa de un órgano a él ajeno.

Bajo esos términos, la Ley del Banco de México, en la parte conducente de sus artículos 1o., 38 y 46, fracción XI, dispone que el banco central es una persona de derecho público con carácter autónomo y se denomina Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se rige por las disposiciones de la ley en comento, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México se encuentran encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

Para el caso que nos ocupa, la Junta de Gobierno del Banco tiene, entre otras facultades, la de expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno tiene el deber de hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A este respecto debe destacarse, como ya ha quedado ampliamente expuesto, que los organismos constitucionales autónomos son entidades que dada su naturaleza, ostentan diversos grados de independencia respecto de los tres Poderes de la Unión. Por lo que se refiere al Banco de México, debe hacerse especial mención de que si bien la principal naturaleza de su autonomía es la de procurar la estabilidad de precios, es decir, el control de la inflación, dicha autonomía también viene a reconocer la naturaleza y características propias del Banco Central como un ente independiente de los órganos de gobierno señalados, tal es el caso de la naturaleza de los recursos económicos de que dispone el propio Banco, los cuales no provienen de asignación por parte del Presupuesto

de Egresos de la Federación. Por el contrario, el Banco Central genera los recursos para su operación a través de las operaciones que la Ley del Banco de México le permite realizar.

Según se lee en la citada ley del Banco, en su artículo 46, fracción XI, el Congreso de la Unión estableció sendas hipótesis para el ejercicio de la autonomía administrativa que por mandato constitucional le fue dotada a dicho órgano, reconociéndole su autonomía presupuestaria mediante la facultad de aprobar su presupuesto, así como las modificaciones correspondientes durante su ejercicio, sin la aprobación por parte de algún órgano del poder público, no obstante, con la responsabilidad de actuar bajo el criterio de que la evolución de su propio presupuesto guarde una relación lógica con la que presente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como se observa, el referido dispositivo legal reconoce la distinción y especialidad de ambos documentos; por una parte, el Presupuesto de Gasto Corriente e Inversión Física del Banco de México, cuya elaboración, ejercicio, control y vigilancia se encuentran reguladas de manera especial por la citada ley del Banco y, por la otra, el Presupuesto de Egresos de la Federación, del cual hemos hablado en este trabajo.

En materia de control, la misma ley del Banco Central contempla en sus artículos 50, 51, fracción I, y 52, la obligación de dicho ente de enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, en enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio.

Particularmente, el Congreso de la Unión, a través de cualquiera de sus Cámaras, puede citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución. Lo anterior, sin perjuicio del control que le corresponda a la Auditoría Superior de la Federación.

Por parte del Ejecutivo, el Secretario de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de solicitar a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, de entre las cuales

debe designar al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la salvedad de que tales servicios son contratados por cuenta del Banco.

El citado auditor cuenta con las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Banco, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

En otro orden de ideas, y como lo veníamos adelantando en lo que va de este trabajo, además de los entes autónomos analizados en el presente Capítulo, existen otras instituciones consagradas en el texto constitucional respecto de las cuales se infiere la idea de autonomía. Así, señalamos a las Universidades Públicas, a los Tribunales Agrarios y a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Respecto de la Auditoría Superior de la Federación ya observamos que sí cuenta con las disposiciones legales necesarias para considerar que cuenta con autonomía presupuestaria.

Por lo que se refiere a las Universidades Públicas, el artículo 3, fracción VII, del texto constitucional, habilita la existencia de instituciones de educación superior a las cuales la ley otorgará autonomía, no obstante, la Constitución no precisa a un órgano en específico ni su naturaleza, facultando a la legislación secundaria para determinar los parámetros en que se habrán de constituir tales instituciones.

En tal virtud, del análisis de la legislación orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como de la Universidad Autónoma Metropolitana, por citar algunos ejemplos, se advierte su naturaleza de organismos descentralizados, con lo que les resultaría aplicable el régimen señalado en el numeral 4.4 de este Capítulo, es decir su autonomía presupuestaria estaría sujeta a lo establecido en la fracción II del artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y regulada particularmente en sus respectivas leyes orgánicas.

Situación distinta ocurre con el Instituto Politécnico Nacional, que en términos del artículo 2 de su Ley Orgánica, posee la naturaleza de órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

Por su parte, en relación con los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, así como con los Tribunales Agrarios, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone en su artículo 4, penúltimo párrafo, que ente otros entes, los tribunales administrativos, entendidos en términos de esa misma ley, precisamente, como los órganos conformados con tal carácter en las leyes federales, tales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los Tribunales Agrarios, se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de la referida ley presupuestal.

Atendiendo a tal precepto, y pese a la regulación contenida en sus respectivas leyes orgánicas,¹²⁴ en el sentido de aprobar sus propios proyectos de presupuesto, se encuentran sujetas al régimen correspondiente a una dependencia, es decir, al de una Secretaría de Estado, con lo que sus facultades en esta materia se encuentran seriamente limitadas.

Tratamiento similar corresponde tanto a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje como al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los cuales se encuentra sectorizados presupuestariamente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a la Secretaría de Gobernación, respectivamente.

¹²⁴ **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

“Artículo 1.- ...

El proyecto de presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será aprobado por el Pleno de su Sala Superior con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez aprobado su presupuesto, el Tribunal lo ejercerá directamente.”

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

“Artículo 8o.- Son atribuciones del Tribunal Superior Agrario:

(...)

VIII.- Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;

(...)”

Finalmente, no omitimos mencionar brevemente el régimen en materia presupuestal correspondiente tanto al Instituto Mexicano del Seguro Social, como al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su carácter de organismos fiscales autónomos. Carácter bajo el cual, tanto sus ingresos propios, que recaudan de manera directa, como sus egresos, se encuentran considerados en su totalidad en la Ley de Ingresos y en el correspondiente Presupuesto de Egresos, como parte del gasto neto total.

Conforme a la Ley del Seguro Social, en la parte conducente de sus artículos 272 y 274, el Instituto debe formular su proyecto de presupuesto y ejercer el gasto correspondiente, con estricto respeto a los criterios de disciplina, productividad, ahorro, austeridad, eficacia, eficiencia, desregulación presupuestaria y transparencia, debiendo aplicarlos en forma tal que no afecte la atención a sus derechohabientes. El Instituto planeará su gasto de manera que contribuya a mantener su estabilidad y equilibrio financiero en un horizonte de mediano y largo plazo, conforme a las tendencias demográficas y epidemiológicas de su población beneficiaria.

En ese sentido, a más tardar cuarenta y cinco días naturales antes de que conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal remita al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Director General propondrá al Consejo Técnico el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Instituto, que incluya los gastos de operación y el flujo de efectivo, tomando en cuenta los criterios de política económica y presupuestaria del Gobierno Federal, así como la evolución de los ingresos de éste y lineamientos del control del gasto.

El Consejo Técnico discutirá y aprobará dicho anteproyecto de presupuesto que será remitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los efectos del artículo 276 de esa Ley. El Consejo Técnico aprobará, en cualquier etapa del ejercicio fiscal, las adecuaciones que requiera el presupuesto del Instituto para el mejor cumplimiento de los objetivos de sus programas.

El citado artículo 276 señala que el anteproyecto de presupuesto aprobado por el Consejo Técnico, será remitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más

tardar veinticinco días naturales antes de que conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal remita al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con el fin de que ésta lo analice y, en su caso, modifique y apruebe.

Aprobados estos montos, el Instituto realizará las modificaciones relativas a efecto de que sea oportunamente remitido a la Secretaría para que ésta lo incluya en la Iniciativa de Ley de Ingresos y en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se sometan a la aprobación del Congreso de la Unión.

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sin mayor reglamentación al respecto, establece en su artículo 214, fracciones III, XVI y XVII, que corresponde a la Junta Directiva, examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, así como los diversos correspondientes al Fondo de la Vivienda y al PENSIONISSSTE.

Capítulo V. Consideraciones en torno a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

5.1 La facultad del legislador para determinar el contenido y los alcances de la Autonomía Presupuestaria

Reservamos el presente apartado, con el objeto de manifestar en él las distintas problemáticas que se logran advertir en torno a la institución que titula este trabajo, derivadas del análisis que al efecto realizamos del régimen jurídico mediante el cual el legislador reglamentó tal figura.

Así, encontramos en un primer orden, la imprecisión que tanto la Constitución Federal, como los diversos ordenamientos planteados, reflejan en cuanto a la denominación de la autonomía presupuestaria.

Salvo lo expresamente previsto en nuestra Carta Magna sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que ese organismo constitucional cuenta con autonomía presupuestaria, no existe dispositivo similar para el resto de los entes descentralizados presupuestalmente.

En todo caso, para este tipo de sujetos se señala que gozarán de autonomía administrativa, o bien, que tendrán patrimonio propio, expresiones que desde nuestro punto de vista no resultan del todo claras, puesto que como lo indicamos en su oportunidad, la característica esencial de tener personalidad jurídica es, por consecuencia lógica, contar con un patrimonio propio, como elemento inherente a la personalidad. En ese sentido, puede tenerse patrimonio propio, es decir, asignado de manera independiente, pero estar sujetos a instrucciones para su cuantificación o ejecución, situación que suele presentarse en determinados organismos descentralizados que dada su actividad se encuentran sujetos a un control y supervisión excesivos, incluso mayores al de una dependencia u órgano desconcentrado.

El anterior planteamiento cobra importancia al momento de pretender aplicar lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ordenamiento que, como se indicó, hace referencia en su artículo 5 a “la autonomía presupuestaria

otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes.” Pudiendo llevarse al extremo de que ningún ordenamiento otorga esa autonomía salvo a la referida Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De igual forma, con lo expuesto en la parte final del Capítulo IV, cabría la posibilidad de analizar la conveniencia de reconocer plena autonomía presupuestaria tanto al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como al Tribunal Superior Agrario, pues resulta un tanto cuestionable, entre otros argumentos, el hecho de que instituciones que, sin demeritar sus funciones, su importancia en el país no es tan esencial y prioritaria como es el caso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, respecto de la actividad jurisdiccional que realizan tales Tribunales.

Una segunda problemática la ubicamos justamente al momento de pronunciarse en torno a la naturaleza del Presupuesto de Egresos de la Federación, sobre todo, por sus consecuencias en relación con el trámite que debe observarse para su aprobación. Efectivamente, como resultado de esa cuestión procesal, deviene el hecho de determinar si el Ejecutivo Federal cuenta con facultades para observar el Presupuesto que le es presentado después de haber sido aprobado por la Cámara de Diputados. En otras palabras, si existe el veto al Presupuesto.

Esta situación, si bien no ha sido del todo aclarada en la doctrina, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado su criterio al respecto, mediante la ya aludida Sentencia de la Controversia 109/2004, promovida por el Ejecutivo Federal en contra del Acuerdo emitido en la Cámara de Diputados en dos mil cuatro, por medio del cual, dicha Cámara se negó a reconocer la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos.¹²⁵

En esta sentencia se concluyó, en términos generales, que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, ya que nuestro Máximo Tribunal determinó que para la aprobación del referido Presupuesto, le resulta

¹²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del lunes 24 de octubre de 2005.

aplicable, en su parte conducente, el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Federal.¹²⁶

De igual manera, la complejidad para llegar a un consenso sobre la naturaleza jurídica del mismo documento económico, se agudiza al momento en que la Cámara de Diputados determina aplicar modificaciones al proyecto que presenta el Ejecutivo, pues el artículo 74 Constitucional deposita en la Cámara de Diputados la facultad para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya iniciativa es exclusiva del Ejecutivo y, en consecuencia, otorga la decisión definitiva de su aprobación a dicho órgano legislativo.

En principio, puede estimarse que si la Cámara de Diputados disminuye, reasigna o suprime las partidas presentadas en los proyectos de presupuesto de los entes con autonomía presupuestaria, particularmente del Poder Judicial y los órganos constitucionales autónomos, tales modificaciones serían en extremo violatorias a la referida autonomía con que son facultados los órganos mencionados, a grado tal que presentaría un verdadero obstáculo para el correcto desempeño de las funciones que por mandato constitucional se les ha encomendado.

Lo anterior, toda vez que tales presupuestos, como se expuso en su momento, deben ser elaborados observando los criterios generales de política económica, lo que supone una congruencia con el resto de las partidas propuestas por los demás entes ejecutores de gasto público.

A este respecto, la Constitución Política no precisa si la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación prevista en su artículo 74, puede ejercerse de manera ilimitada, e incluso si puede variar los presentados por los sujetos mencionados. Consideramos que no existe dispositivo constitucional ni legal, que impida lo anterior.

Atento a ello, resulta de gran importancia destacar que actualmente, en nuestro régimen jurídico, ni el Poder Judicial de la Federación ni los órganos constitucionales

¹²⁶ Sobre la facultad de veto del Presidente de la República, se recomienda la tesis profesional del licenciado Raymundo Vázquez Castellanos, titulada “Notas sobre las facultades legislativas del Presidente de la República”, Escuela Libre de Derecho, 1983.

autónomos, estarían en posibilidad de observar y controvertir las modificaciones hechas por dicho órgano legislativo a su Presupuesto.

La anterior situación, inclusive, ya ha sido tema de discusión en el ámbito legislativo y judicial, al tratarse, ya sea a través de iniciativas de ley o de resolución de conflictos en nuestro más alto tribunal, de solventar las carencias legales actuales en materia presupuestal que tienen los mencionados entes autónomos.¹²⁷

Dentro del procedimiento de aprobación del Presupuesto Federal, en principio, la facultad de veto a cualquier ley o decreto emitido por el Congreso de la Unión corresponde de manera privativa al Presidente de la República, según lo dispone de manera expresa el artículo 72 de la propia Constitución, no pudiendo ser delegable o transferible a los entes autónomos.

Una vez aprobado, el problema se agrava de manera considerable, si la violación que pudiera argumentar el ente autónomo está prevista en el propio Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio correspondiente.¹²⁸ Ya que conforme lo establece el artículo 105 constitucional, el único facultado para promover una controversia constitucional en contra de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, es el Ejecutivo Federal, con lo que se ve debilitada seriamente esa autonomía presupuestaria que hemos expuesto.

¹²⁷ En la Sentencia relativa a la Controversia Constitucional 31/2006, publicada en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 25 de abril de 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, estaba legitimado para promover controversia constitucional respecto al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal aprobado por Cámara de Diputados e impugnar su artículo 3º, el cual facultaba a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal a emitir interpretaciones relativas a la aplicación del Decreto de Presupuesto de Egresos, las cuales resultarían vinculantes para el órgano o entidad que la consulten, entre ellos el citado Tribunal, órgano autónomo.

¹²⁸ A mayor abundamiento de este tema, pueden consultarse dos ensayos. El primero es de Miguel Alvarado Esquivel, “Las Leyes del Presupuesto. Problemas Constitucionales”, en Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, número 7, 1999; el segundo es del ministro David Genaro Góngora Pimentel, “¿Procede la Acción de Inconstitucionalidad en Contra del Presupuesto de Egresos? (a propósito de la Naturaleza Jurídica del Presupuesto)”, en Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, número 7, 1999.

El tema no es sencillo, pues el citado precepto de la Constitución omite claramente que tales entes se ubiquen en alguno de los supuestos que al efecto prevé,¹²⁹ lo que ha originado que inclusive los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mantengan criterios opuestos sobre el tema que nos ocupa, como lo fue respecto de la Controversia Constitucional 31/2006, en donde finalmente se resolvió por mayoría de votos que los órganos autónomos no tienen legitimación para interponer controversia constitucional.¹³⁰

Al efecto, resulta interesante conocer la opinión del Ministro Presidente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, quien con su voto de calidad, inclinó el sentido de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para negar la legitimación del Instituto Federal Electoral para interponer controversia constitucional, éstas son sus palabras concluyentes:

“Son los comentarios que tengo respecto de la interpretación que propone el proyecto, que con distintos razonamientos y separados de la redacción del proyecto, algunos de los señores ministros han compartido en el punto de decisión. Yo no la comparto, estoy consciente de que el Instituto Federal Electoral es un órgano

¹²⁹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
 - b) La Federación y un municipio;
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
 - d) Un Estado y otro;
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;
 - f) El Distrito Federal y un municipio;
 - g) Dos municipios de diversos Estados;
 - h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
 - k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- (...)”

¹³⁰ *Vid.* contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 12 de junio de dos mil siete.

constitucional autónomo, dotado de atributos de autoridad, inclusive, su actuación es trascendente para el Estado mexicano, pero, yo no veo cómo darle cabida dentro de las distintas hipótesis de controversia constitucional, que establece la fracción I, sí veo en cambio, la voluntad legislativa al menos a nivel de iniciativa de otorgarle la acción de inconstitucionalidad, con lo cual, debe quedar excluido de la legitimación para promover controversia, o generamos esta singularidad de crear pretorianamente una nueva legitimación doble, para promover cualquiera de las dos acciones que establece el artículo 105.

La fracción I inciso c), claramente se refiere a controversias que surjan entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, ni siquiera habla de todos los Poderes Federales. Así es que al margen de que el Instituto Federal Electoral pudiera ser catalogado como un Poder, ni siquiera reconociéndole ese atributo podría quedar incluida en este inciso, y generar un nuevo inciso para decir “todos los órganos constitucionales autónomos pueden promover controversia”, es crear una norma constitucional, donde a mi juicio no hay un vacío sino una decisión de no otorgarse. Por esas razones yo votaré en contra de la propuesta.”

Por todo lo anterior, si bien el objeto de este trabajo no es el análisis judicial, consideramos prudente plantear la necesidad por parte del Poder Legislativo, de no dejar a la interpretación jurídica el colmar estas deficiencias legales, sino prever por mandato constitucional y legal límites a las facultades de los diversos poderes del Estado que tiendan a vulnerar las atribuciones que garantizan la autonomía de los entes constitucionales a que nos hemos referido en la presente investigación, en específico en materia presupuestal, así como mecanismos que les permitan impugnar tales actos o decisiones. Toda vez que no dotar de garantías que permitan salvaguardar esa autonomía presupuestaria, harían nugatoria su existencia.

5.2 La transparencia en el ejercicio del presupuesto por parte de los entes con Autonomía Presupuestaria

Un tema importante también a destacar, es el relativo al ejercicio transparente de los recursos por parte de los entes con autonomía presupuestaria. Sobre todo, dado el margen de libertad con que cuentan para administrarlos.

La legislación en la materia, contiene elementos que permiten garantizar esta transparencia. Así lo indica, en la parte conducente del artículo 1, la ley que titula este Capítulo, al señalar que los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de ese ordenamiento, deben observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Atento a tal disposición, el artículo 106 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en cita, correspondiente al Título Sexto, denominado “De la Información, Transparencia y Evaluación”, establece que los ejecutores de gasto, incluidos en este concepto los entes con autonomía presupuestaria, en el manejo de los recursos públicos federales, deben observar las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Consecuentemente, la obligación que contiene el ordenamiento legal en materia de transparencia respecto al régimen presupuestario, consiste en que los sujetos obligados tienen el deber de poner a disposición del público y actualizar, entre otra, la información a que se refiere su artículo 7, fracción IX, es decir, la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución.

En el caso del Ejecutivo Federal, esa información debe ser proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además tiene la obligación de informar sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.

Particularmente, cabe destacar lo señalado en la parte conducente del artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, dispositivo que regula la figura de la autonomía presupuestaria, y que establece que los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, tienen la atribución de ejercer sus presupuestos con base en los principios de eficiencia, eficacia y, por lo que es de nuestro interés, de transparencia.

A su vez, los órganos constitucionales autónomos, en ejercicio de su autonomía, cuentan con sus respectivos reglamentos en esta materia, en virtud de los cuales, se establecen mecanismos de acceso a la información en posesión de los mismos, pudiendo ser, entre otra, la referente al ejercicio de sus recursos económicos e información sobre el presupuesto asignado, así como la información relacionada con las políticas y normas de servicios personales.

5.3 Medidas de austeridad y disciplina presupuestal, su observancia por parte de los entes con Autonomía Presupuestaria

Si bien es cierto que la autonomía presupuestaria implica la libre administración y ejecución de su patrimonio, también lo es que el desarrollo de esas actividades no puede ser de modo alguno arbitrario. Por el contrario, toda vez que el ejercicio de esa autonomía conlleva la utilización de gasto público, requiere ser empleado de manera tal que no se traduzca en excesos o abusos, sino en un estricto e indispensable gasto.

Estos principios de austeridad y disciplina presupuestal también se encuentran reconocidos en la ley de la materia, dentro del Título Tercero, denominado “Del Ejercicio del Gasto Público Federal”, “Capítulo IV. De la Austeridad y Disciplina”, que en su ordinal 61, prescribe que los ejecutores de gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deben tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos.

Así mismo, se indica que el Ejecutivo Federal, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, tiene el deber de establecer un programa de mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reduzcan gastos de operación, debiendo considerarse dentro de estos últimos a los servicios personales.

En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009, el artículo 16 señala que el Ejecutivo Federal debe reportar en los Informes Trimestrales los ahorros

que, en su caso, se generen como resultado de la aplicación de las medidas de racionalización del gasto previstas en el Programa de Mediano Plazo, establecido conforme a lo dispuesto, entre otros, en los artículos 45 y 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Adicionalmente, las dependencias y entidades cuentan con el Programa de Mediano Plazo, el cual integra medidas de racionalidad en materia de servicios personales; en los gastos administrativos y de apoyo al desempeño de las funciones y, en los gastos de operación, entre otras.

Por lo que hace a los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes autónomos, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009, indica que los mismos deberán implantar medidas, en lo conducente, equivalentes a las aplicables en las dependencias y entidades, respecto a la reducción del gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo y del presupuesto regularizable de servicios personales, para lo cual tienen la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil de febrero, sus respectivos lineamientos y el monto correspondiente a la meta de ahorro. Asimismo, deben reportar en los Informes Trimestrales, las medidas que hayan adoptado y los montos de ahorros obtenidos. Dichos reportes serán considerados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en el proceso de análisis y aprobación de las erogaciones correspondientes al Presupuesto de Egresos para el siguiente ejercicio fiscal.

Conclusiones

PRIMERA. La Hacienda Pública, en su aspecto funcional, tiene como propósito fundamental el dotar de recursos al Estado para permitir el adecuado cumplimiento de los fines que persigue como organización política.

Precisamente, al ser el propio Estado el encargado de realizar la actividad financiera, la forma en que se organiza esta actividad, depende de la forma en que el Estado mismo se encuentra organizado, ello al ser dicha actividad económica una manifestación de la actividad política estatal.

SEGUNDA. Atento a lo anterior, es posible aseverar que la forma en que el Estado se organiza, tanto política como administrativamente, es determinante para identificar la forma en que los recursos públicos son administrados por los órganos que lo integran.

Atendiendo a la naturaleza, funciones, características propias y, particularmente, grado de descentralización de dichos órganos, será el régimen aplicable para definir el mecanismo de determinación del monto de sus recursos, la forma en que habrán de administrarlos y la libertad para ejercerlos en el cumplimiento de sus atribuciones particulares.

TERCERA. Considerando la teoría de la descentralización política, podemos decir que el Estado Mexicano se encuentra organizado en una Federación y en cada uno de los dos órdenes de gobierno, el federal y el local, se adopta la fórmula descentralizada de la División de Poderes.

El Poder Ejecutivo actúa apoyado en el cuerpo de la administración pública, la cual también se encuentra organizada conforme a la teoría de la descentralización, identificándose dentro de su integración la existencia de dependencias y entidades, siendo estas últimas personas jurídicas que se distinguen del poder central.

CUARTA. Por lo que hace a la forma de organización financiera, los Estados Unidos Mexicanos han optado también por una fórmula descentralizada, la cual se ve reflejada en

dos ámbitos. Por una parte, la transmisión de facultades en esta materia entre la Federación y los Estados integrantes.

Por la otra, un régimen descentralizado entre los diversos órganos políticos y administrativos a nivel federal, es decir, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y los denominados órganos constitucionales autónomos, además de los entes públicos consagrados en la Constitución con cierto margen de autonomía. Los cuales poseen diferente grado de descentralización a su interior.

QUINTA. Bajo ese entendido, no podemos ubicar a la autonomía presupuestaria, si no es dentro del marco de la organización financiera en su forma descentralizada, misma que explicamos a lo largo del presente trabajo, como una forma de distribución de competencias entre los diferentes órganos del Estado, para la libre determinación, administración y ejercicio de sus recursos económicos.

En vista de lo anterior, la autonomía presupuestaria la podemos definir como una forma de organización financiera, en su aspecto relativo al gasto, consistente en la facultad que poseen los entes del Estado, cuya naturaleza así lo requiera, para aprobar su proyecto de presupuesto, administrarlo y ejercerlo, sin estar supeditados a la autorización por parte de otro órgano. No obstante, ejerciendo tal margen de independencia con apego a la normatividad establecida por el Estado al cual pertenecen, y sujetos a los respectivos controles.

SEXTA. En nuestro régimen jurídico, es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el ordenamiento que regula la autonomía presupuestaria reconocida constitucionalmente a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos, así como a las entidades de la administración pública y, en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley.

Como puede observarse, a un ente público descentralizado, por consecuencia lógica, le corresponde también un régimen financiero descentralizado. Lo anterior, salvo excepción de determinados órganos desconcentrados que dada su especial naturaleza, el legislativo decidió asimilarlos también a un régimen financiero descentralizado.

SÉPTIMA. En ese sentido, el Poder Legislativo, incluida la Auditoría Superior de la Federación, el Poder Judicial y el Instituto Federal Electoral, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuentan con autonomía presupuestaria, la cual les permite aprobar sus proyectos de presupuesto para ser integrados directamente al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; ejercer sus presupuestos sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública; determinar y autorizar los ajustes y adecuaciones a los mismos, y realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías.

Así mismo, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son considerados entidades paraestatales, poseen dicha autonomía en los mismos términos, salvo que en la aprobación de su proyecto de presupuesto deben observar los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal y, en el ejercicio, deben sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

OCTAVA. Sin embargo, como se expuso a lo largo del trabajo, resulta cuestionable el hecho de que entes públicos contemplados también en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con autonomía plena por ser auténticos tribunales, como son los incorrectamente denominados “tribunales administrativos”, dentro de los cuales se encuentran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Agrarios, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se encuentren sujetos al régimen aplicable a las dependencias de la administración pública centralizada, siendo que no son de esa naturaleza, con lo cual, las facultades establecidas en sus respectivas leyes orgánicas en materia de aprobación y ejercicio directo de su presupuesto, se encuentran seriamente limitadas, al estar sujetas a los lineamientos y controles del Ejecutivo Federal, siendo un claro ejemplo de lo anterior lo relativo a los recursos destinados a servicios personales.

Por lo que se refiere a las Universidades Públicas, consagradas de igual manera en la Constitución Federal, cabe comentar que tanto la Universidad Nacional Autónoma de

México, como la Universidad Autónoma Metropolitana, tienen la naturaleza de organismos descentralizados.

NOVENA. El Banco de México, por su parte, cuenta con la facultad legal de aprobar su propio presupuesto, así como las modificaciones correspondientes durante su ejercicio, sin la aprobación por parte de algún órgano del poder público, no obstante, con la responsabilidad de actuar bajo el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la que presente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

DÉCIMA. Derivado de lo expuesto a lo largo del trabajo, se logró advertir que la autonomía presupuestaria, junto con las autonomías orgánica y técnica, favorecen el ejercicio eficaz y eficiente de las respectivas atribuciones por parte de los entes que la poseen, alejados de las presiones políticas y de los controles burocráticos que la autoridad gubernamental central pudiera ejercer en detrimento de sus funciones.

DÉCIMA PRIMERA. La autonomía presupuestaria responde a la evolución misma del Estado, a una mayor distribución de competencias y a una mayor especialización en materia económica para que, a través de los órganos que lo conforman, cumpla cabalmente con sus objetivos.

Así, debe destacarse que si bien esta autonomía otorga, entre otras facultades, la de libre formulación del proyecto de presupuesto, su aspecto más importante se presenta en la etapa de ejecución o ejercicio de los recursos, permitiendo decidir sobre su destino, sin mayor autorización o trámite burocrático que los establecidos internamente.

DÉCIMA SEGUNDA. No obstante lo anterior, la autonomía presupuestaria no es la disponibilidad arbitraria de recursos económicos, por el contrario, esta autonomía debe sujetarse a los lineamientos generales establecidos por la ley, siempre que éstos no distorsionen o deformen su régimen particular y sin perjuicio del control y evaluación del ejercicio presupuestal.

DÉCIMA TERCERA. Pese a la regulación prevista en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en materia de autonomía presupuestaria, particularmente referida a los órganos constitucionales autónomos, existen ciertas deficiencias que ponen

en riesgo el correcto desempeño de las atribuciones que les han sido encomendadas a estos entes.

Tal es el caso de que la Cámara de Diputados pueda realizar modificaciones al proyecto formulado por aquéllos, situación ante la cual no existe medio de defensa que permita controvertir tales actos.

En efecto, debe evaluarse la necesidad de establecer límites a las facultades de la Cámara de Diputados para modificar y hacer ajustes a los proyectos de presupuesto de los citados entes constitucionales, mismos que integran el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así como también debe analizarse el hecho de otorgarse legitimación activa a los entes autónomos para promover controversias constitucionales, cuando existan actos de autoridad que vulneren el ejercicio de sus facultades, como lo es la autonomía presupuestaria.

DÉCIMA CUARTA. Por otra parte, a efecto de evitar este tipo de controversias derivadas de la modificación hecha por la Cámara de Diputados a los proyectos de presupuesto, resulta conveniente plantear la necesidad de contar con un mecanismo previo a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que permita a los entes con autonomía presupuestaria mantener una interlocución oficial y directa con el Ejecutivo Federal y con la Cámara de Diputados, a efecto de convenir respecto de una re-presupuestación y fijación definitiva del monto de sus recursos, sin que resulte vulnerada la citada autonomía presupuestaria.

Bibliografía

ALARCON GARCÍA, Gloria. “Autonomía municipal, autonomía financiera”, Serie Cuadernos Civitas, Civitas, Madrid, 1995.

ÁLVAREZ–GENDÍN, Sabino. “Tratado General de Derecho Administrativo”, segunda edición, Bosch, Casa Editorial, España, 1991.

AMATUCCI, Andrea; Nicola D’AMATI. “Historia del Derecho de la Hacienda Pública y del Derecho Tributario en Italia, El aporte del pensamiento jurídico financiero de la Italia Meridional”, Colección Derecho de la Hacienda Pública, Obras Fundamentales 1, Editorial Temis S.A., Bogotá-Colombia, 2004.

BÉJAR RIVERA, Luis José. “Curso de derecho administrativo”, OXFORD University Press, México, 2007.

BORJA MARTÍNEZ, Francisco. “El Banco de México”, Nacional Financiera, S.N.C.; Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

BORJA MARTÍNEZ, Francisco. “Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México” en: “AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO Y PERSPECTIVAS DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA”, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, No. 9, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”, 14ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.

CANASI, José. “Derecho Administrativo, Volumen I, Parte General”, Reimpresión, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1981.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime; Alan García Campos; Santiago Nieto Castillo. “Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral”, Serie doctrina jurídica; No. 40, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. "Derecho Fiscal II", quinta edición, IURE editores, S.A. de C.V., México, 2005.

CASADO OLLERO, Gabriel (*Coordinador*). "La Financiación de los Municipios, Experiencias comparadas", Editorial DYKINSON, S.L., Madrid, 2005

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz (*Coordinadora*). "Derecho Financiero", McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., México, 1997.

ENTRENA CUESTA, Rafael. "Curso de Derecho Administrativo", 9ª edición, Editorial Tecnos S.A., Madrid España, 1990.

FAUZI HAMDAN, Amad. "Naturaleza jurídica y diferencias entre las llamadas comisiones intersecretariales y los órganos de administración con competencia funcional propia", en la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, 1989, número 13.

FAYA VIESCA, Jacinto. "Administración Pública Federal, la nueva estructura", 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1983.

FAYA VIESCA, Jacinto. "Finanzas Públicas", 6ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2003.

FERREIRO LAPATZA, José Juan. "Curso de Derecho Financiero Español –Instituciones–" 25ª edición, Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, Barcelona, 2006.

FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", 34ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", 16ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1975.

GARRIDO FALLA, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo", Vol. I, Parte General, 2ª edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.

GARZA, Sergio Francisco de la. "Derecho Financiero Mexicano", 27ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2006.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. "El Veto al Presupuesto de Egresos de la Federación", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.

GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio. "Introducción al Derecho Presupuestario, concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica", Serie Monografías Tributarias, Vol. III, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. "Hombre y Estado. Estudios Político Constitucionales", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1988.

GORDILLO, Agustín. "Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Parte General", 9ª edición, UNAM, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO BUENOS AIRES, México, 2004.

GUTIÉRREZ, Gerónimo; Alonso Lujambio; Diego Valades. "El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

HERRERA MOLINA, Pedro Manuel. "Metodología del Derecho Financiero y Tributario", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.

KELSEN, Hans. "Teoría General del Estado", Título original "Allgemeine Staatslehre", traducción directa del alemán: Luis Legaz Lacambra, Ediciones Coyoacán S.A. de C.V., México, 2004.

LABAND, Paul. "Derecho Presupuestario", Colección Obras Básicas de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

LABRA MANJARREZ, Armando (coord.). "Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, México, 2006.

MABARAK CERECEDO, Doricela. "Derecho Financiero Público", Editorial Mc Graw-Hill/Interamericana de México S.A. de C.V., México, 1995.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Derecho Administrativo, 1er. y 2o. cursos", cuarta edición, Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, D.F., 2002.

MORENO RAMÍREZ, Ileana. "Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano", Colección Breviarios Jurídicos, No. 34, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2005.

NAVA ESCUDERO, Oscar; Juan Manuel Ortega Maldonado (coord.). "Derecho Presupuestario (TEMAS SELECTOS)", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2006.

NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano", 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", 7ª edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 1997.

ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge. "Derecho Presupuestario Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Universidad Iberoamericana, México, 2007.

PARADA, Ramón. "Derecho Administrativo II. Organización y empleo público", 17ª edición, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, Barcelona, 2004.

PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy A. "Introducción al Derecho Presupuestario, Naturaleza y Efectos Jurídicos, Estudio en España y en México", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.

RÍOS ELIZONDO, Roberto. "El presupuesto de egresos" en "Estudios de Derecho Público Contemporáneo", Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica, 1972.

ROSENTHAL, Uriel; L. J. Roborgh. "Las tendencias administrativas en los países Bajos", Departamento de Administración Pública. Universidad Estatal de Leiden, Revista "Política y Sociedad", número 13, Madrid, 1993, traducción Manuel Estepa, documento PDF en <http://revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO9393220051A.PDF>

RUIZ TORRES, Humberto Enrique. "Derecho Bancario", Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, D.F., 2003.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. "Sistema de Derecho Financiero, I, Introducción, Volumen Primero, Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho Financiero", Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. "Segundo curso de de derecho administrativo", 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.

SERNA DE LA GARZA, José María; Gabriela Ríos Granados. "Autonomía Universitaria y financiamiento. Derecho de la educación y de la autonomía", Serie de Ensayos Jurídicos, Num. 13, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Primer Curso", 25ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.

SERRA ROJAS, Andrés. "Teoría del Estado", 11ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", 36ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio; Carlos Matute González. “Nuevo derecho administrativo”, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.

VILLEGAS, Héctor Belisario. “Curso de finanzas, derecho financiero y tributario”, 9ª edición, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma SRL, Buenos Aires, 2005.

Diccionarios

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 22ª edición, España, Madrid, 2001.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, decimatercera edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 1999.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires.

Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, ISBN 968-806-532-3.

Nueva Enciclopedia Jurídica. Francisco SEIX, editor, Barcelona, 1989.

RÍOS GRANADOS, Gabriela (*Coordinadora*). “Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 2007.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Aguas Nacionales

Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ley de Planeación

Ley de Seguridad Nacional

Ley del Banco de México

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Ley del Seguro Social

Ley del Servicio de Administración Tributaria

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria