



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

Facultad de Derecho

Seminario de Derecho Constitucional

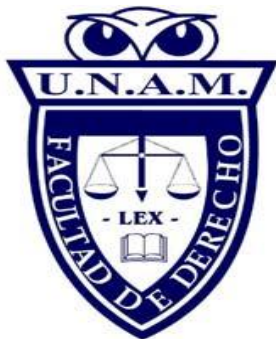
**“La Constitucionalidad del Decreto de
Presupuesto de Egresos de la
Federación en México”**

T E S I S:

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
RAÚL FERREIRA GÓMEZ**

**Asesor:
Lic. Virginia Villamar Cruz.**



CD. UNIVERSITARIA

México, Distrito Federal, 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

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

Cd. Universitaria, D.F., 2 de mayo de 2011.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **FERREIRA GÓMEZ RAÚL** con número de cuenta 30108918-8 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO**", realizada con la asesoría de la profesora Lic. Virginia Villamar Cruz.

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

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO



LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.



A mis padres María Teresa Gómez Barrios y Raúl de Jesús Ferreira Águila, por ser de ellos este logro y porque este proyecto de vida lo construimos juntos, gracias por su inmenso amor y apoyo incondicional que me da el soporte y aliento para seguir haciendo camino. Gracias por permitirme ser quien soy.

A mis hermanos, Adriana Ferreira Gómez y David Ferreira Gómez, por ser un pilar fundamental para mi crecimiento. Gracias.

A mis abuelos, tíos y primos que siempre han estado en vida apoyándome. Gracias.

A mis amigos y compañeros de trabajo, que siempre estuvieron conmigo en las buenas y en las malas, que nunca me dejaron sólo. Gracias.

A mis maestros de primaria, secundaria, preparatoria y universidad, que fueron ellos los que me dieron las herramientas necesarias para construir caminos. Gracias.

A mi asesora Virginia Villamar Cruz, que fue la persona que creyó en mí y que hizo posible este trabajo. Gracias.

LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

ÍNDICE

<i>Capítulos</i>		<i>Página</i>
	INTRODUCCIÓN	III
	PRÓLOGO	V
1.	Marco Histórico del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación	1
1.1.	Antecedentes Internacionales.....	1
1.1.1.	Europa.....	2
1.1.2.	Norteamérica.....	7
1.1.3.	Latinoamérica.....	13
1.2.	Antecedentes Nacionales.....	23
1.2.1.	Mundo Prehispánico.....	26
1.2.2.	La Colonia.....	34
1.2.3.	México Independiente.....	36
1.2.4.	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	42
2.	El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	49
2.1.	Fuentes Formales del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación...	49
2.1.1.	La Constitución.....	50
2.1.2.	La Ley.....	55
2.1.3.	El Decreto.....	63
2.1.4.	La Jurisprudencia.....	68
2.1.5.	El Presupuesto.....	76
2.1.6.	El Veto y las Observaciones.....	84
2.2.	Estructura y Funcionamiento del Supremo Poder de la Federación.....	95
2.2.1.	El Estado y sus niveles de organización política.....	100
2.2.2.	La División de Poderes de la Federación.....	103
3.	Marco Jurídico del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación..	113
3.1.	El Presupuesto General de la Federación.....	113
3.1.1.	Actividad Financiera del Estado.....	118
3.1.2.	Política Hacendaria.....	129
3.1.3.	Formación, Proyecto y Legislación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.....	135
3.2.	El Decreto de Egresos de la Federación.....	141
3.2.1.	Naturaleza Jurídica del Decreto de Egresos de la Federación.....	142
3.2.2.	El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación como un acto Administrativo o un acto Legislativo.....	147
3.2.3.	La Iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Administración Pública Federal.....	155

4.	La Necesidad de Implementar el Equilibrio de los Poderes de la Unión, entorno al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.....	165
4.1.	La Cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión.....	165
4.1.1.	La Facultad Exclusiva de la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.....	167
4.1.2.	La Comisión de la Cámara de Diputados para el Presupuesto de Egresos de la Federación.....	175
4.1.3.	Los acuerdos políticos para las partidas del Decreto de Egresos de la Federación.....	186
4.1.4.	La Revisión anual para el Gasto Público Federal.....	192
4.2.	El Poder Ejecutivo Federal.....	205
4.2.1.	Las Facultades y obligaciones del Presidente en el Decreto de Egresos de la Federación.....	213
4.2.2.	La Planeación y cuenta del gasto público federal.....	219
4.2.3.	Ejecución del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.....	225
4.2.4.	Prohibición del veto y observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.....	234
4.3.	El Poder Judicial de la Federación.....	238
4.3.1.	La Resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.....	248
4.3.2.	Reflexiones de la controversia constitucional 109/2004, entre el Poder Ejecutivo Federal y la cámara de Diputados, con motivo del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.....	252
4.3.3.	El Equilibrio de los Poderes Federales.....	275
	CONCLUSIONES.....	IX
	FUENTES DE INVESTIGACIÓN.....	XVII
	I.- Bibliográfica	XVII
	II.- Legislativa	XXI

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, es relativo al estudio constitucional del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, realizado con la finalidad de contribuir al conocimiento del sistema constitucional presupuestario en México. Lo anterior en razón, de que en México se está viviendo una época en la cual es necesario que la ley suprema que nos rige sea adecuada a la realidad en que se encuentra nuestro país, así como ajustarla a la realidad histórica, política, económica y jurídica del México del siglo XXI.

Así pues, este trabajo de investigación está integrado por cuatro capítulos; el Primero es denominado: “Marco Histórico del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación”, en el cual se expone el origen del Presupuesto, tanto a nivel internacional como nacional, estudiando y analizando todas y cada una de las constituciones que ha tenido nuestro país a lo largo de la historia.

En el capítulo Segundo, denominado “El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación”; se hace énfasis a los principales conceptos que se manejan en relación con nuestro tema de estudio, así como su naturaleza jurídica, los principios que lo rigen y el contenido del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Tercer capítulo, es denominado “Marco Jurídico del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación”, en donde se analiza la composición constitucional y legal del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la materialización y aplicación del mismo.

En el capítulo Cuarto llamado: “La Necesidad de Implementar el Equilibrio de la Unión entorno al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación”; se analiza y critica la iniciativa de la Hacienda Pública, el equilibrio de los Poderes de la Federación entorno al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los distintos objetivos de cada uno de los Poderes de la Federación, y la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entorno a lo acontecido en el ejercicio fiscal 2005, en donde tuvo que resolver sobre una controversia constitucional referente al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por ello, dentro de estos capítulos se desarrolla el tema del Presupuesto de Egresos de la Federación, no sólo como un tema constitucional, sino también lo que conlleva; es decir, como un mecanismo económico de administración, pasando a ser un punto estratégico político del manejo de la riqueza, y quedando como un proceso administrativo económico de control constitucional para el desarrollo de un país.

En este orden de ideas, en el presente trabajo se deslumbraran los elementos esenciales, la naturaleza jurídica y las interpretaciones constitucionales que se derivan del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Así como también, se explica sobre el veto del presidente sobre dicho Decreto y las diversas teorías que existen sobre Decreto de Egresos.

Así pues, al final de esta Tesis se ubican las conclusiones, mismas que se concretan en los puntos de estudio señalados en el cuerpo de la investigación, observando en todo momento las peripecias constitucionales y de algunas legislaciones reglamentarias para del Presupuesto de Egresos, así como la falta de equilibrio que existe entre las tres poderes de la Unión.

Dicho lo anterior, la presente investigación no sólo tiene por objeto la reflexión en cuanto al equilibrio de los poderes entorno al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y al mismo tiempo dar un nuevo planteamiento al sistema constitucional mexicano, recordando la teoría de la división de poderes y la máxima de los pesos y contrapesos.

PRÓLOGO

Antes de iniciar con el desarrollo del presente trabajo de investigación, es importante explicar en breves palabras las concepciones del Estado y Derecho, esto con el propósito de establecer la aplicabilidad y funcionabilidad del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en México. Por ello, siendo requisitos *sine qua non* el Estado y el Derecho para el desarrollo político-jurídico del tema del Presupuesto, a continuación se establecerá los conceptos, elementos, estructura, principios y fines del Estado; así como el concepto, división clasificación, fuentes y visión del Derecho.

En tal virtud, comenzaremos por el tema del Estado, el cual suele definirse como “*la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de denominación que se ejerce en determinado territorio*”¹. Así, tal definición nos adentra a los elementos constitutivos del Estado, a saber: 1) aplicación espacial de validez, 2) elemento humano y 3) poder político supremo del Estado. En ese sentido, debemos explicar los tres elementos del Estado, en donde la aplicación espacial de validez, es el territorio entendiéndose como “*la porción de espacio en que el Estado ejerce su poder*”².

El segundo elemento es el humano, que es el pueblo, definido como “*los hombres que pertenecen a un Estado*”³, es decir, es la población que se encuentra en un determinado territorio en el cual está el Estado. El último elemento constitutivo, es el poder político supremo, que está dividido en el poder, entendido este como “*el ente organizado que dirige la voluntad del pueblo*”⁴, y la soberanía, que es “*es el más alto y supremo poder que tiene el Estado*”⁵ es decir, es la ausencia de limitaciones impuestas al poder de un tercer extraño.

En relación con lo anterior, el Estado tiene una estructura que gira entorno a las concepciones de los elementos constitutivos antes señalados. Así, dicha estructura, esta dividida en dos enfoques, la primera es en relación al funcionamiento del propio Estado, es decir, es la organización del funcionamiento del Estado y su autonomía, resultando con ello la creación del Supremo Poder y la división de su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, tal y como se establece en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tanto, el segundo enfoque es lo relacionado con los niveles de organización, los cuales giran entorno al territorio y al pacto político del propio Estado, así se tiene los estados que optan por una organización centralista o federal, que en caso particular de México está en el segundo aspecto, toda vez que se tiene el pacto federal y por

¹ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho” .. Ed. Porrúa. México 2005, p. 98.

² *Ibidem*.

³ *Ídem p. 100.*

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ídem p. 103.*

ende una estructura de niveles de organización empezando por la federación, que contiene estados y que estos tienen municipios, siendo estos últimos, la célula de organización del Estado mexicano de conformidad con el artículo 40 de la Constitución.

Ahora bien, el Estado tiene principios, los cuales pueden ser modificados de conformidad con el pueblo. Así, en el caso del Estado mexicano, se ubican los principios de Representación, Delegación, Democracia, Legalidad y Legitimidad, los cuales van a ser preponderantes para el funcionamiento del Estado, es decir, son las guías para el desarrollo de la actividad del Estado, observándose en todo momento los mismos.

Por último, tenemos los fines del Estado, los cuales pueden ser englobados en dos aspectos, el bien común y la preeminencia del Estado, el primero es la impartición de justicia y el desarrollo del bienestar general, es decir, la aplicabilidad de las leyes y el desarrollo de todas las áreas y concepciones del propio Estado. En tanto, la Preeminencia del Estado es la continuidad de la organización del pueblo y la continuidad del mencionado bienestar común.

Por otro lado, nos toca explicar el siguiente punto que es el Derecho, entendiéndose este como *“el conjunto de reglas imperativo-atributivas que en una época y un lugar determinado el poder público considera obligatorias”*⁶. Ahora bien, la división del derecho está ligada a la naturaleza de los hechos y de las normas, por ello, y de forma general el derecho se divide en Público, Privado y Social.

Ahora bien, junto a lo anterior, se encuentra la clasificación del derecho, el cual se sitúa en las condiciones crono-trópicas de la norma, así como la aplicabilidad y ejercicio de la misma, por ello se clasifica en positivo, vigente, objetivo, sustantivo y adjetivo. En ese orden de ideas, tenemos las fuentes del Derecho, las cuales son los actos o hechos pasados de los que deriva la creación, modificación o extinción de normas jurídicas. A veces, también, se entiende por tales a los órganos de los cuales emanan las leyes que componen el ordenamiento jurídico (conocidos como órganos normativos o con facultades normativas), y a los factores históricos que inciden en la creación del derecho. De lo anterior se desprenden, respectivamente, las nociones de fuentes del derecho en sentido material o real (fuentes materiales), fuentes del derecho en sentido formal (o fuentes formales) y fuentes en el sentido histórico.

Por último, nos toca explicar la Tridimensionalidad de Derecho, la cual se encuentra en tres grandes mundos (por ello la Tridimensionalidad), la axiológica, que es el entendimiento del propio derecho, es decir la filosofía del derecho (ius naturalismo). El siguiente mundo es la funcionabilidad del Derecho, que recae sobre la teoría social-jurídica del Derecho, es decir, el aspecto social de la norma para su aplicabilidad (ius realismo); y el tercer mundo es el normativo, el cual se encuentra

⁶ *Ídem p. 99.*

apegado con la imposición de la norma, encontrando su base en la mera aplicabilidad de la misma (ius positivismo).

Así pues, y una vez aclarados los puntos base del presente trabajo, comenzaremos con el desarrollo del tema de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y su constitucionalidad.

CAPÍTULO 1

Marco Histórico del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación

1.1. Antecedentes Internacionales.

El presupuesto de los Estados en el mundo, ha ido evolucionando con el pasar del tiempo, es así que, históricamente el presupuesto de egresos surge en la vida colectiva del hombre, en donde fue necesario satisfacer las necesidades de la civilización que ésta demandaba, como eran los gastos de primera necesidad, los cuales iban cubriendo las penurias de los miembros de las tribus y pequeñas sociedades, surgiendo con esto la vida jurídica-colectiva de las finanzas públicas.

Así encontramos, en el siglo X a.C. en Israel, el Rey Salomón, impone el pago de los impuestos, ya que surge la necesidad de pagar los gastos de su gobierno y sobre todo los de su palacio, “*exigiendo esta contribución a los gobernados para cubrir los gastos del monarca*”, aun que no existiera autoridad supervisora.⁷

Por otra parte, en Esparta (antigua ciudad de Grecia), los Éforos eran quienes administraban el tesoro del imperio, que estaba integrado por los tributos que daban los Hilotas, que eran los gobernados. En tanto en Atenas, se tenía un control más perfeccionado del erario, a través de una persona denominada “*Uble*” o “*Boule*”, que era el consejero de los 400 ciudadanos y se ocupaba del destino de los recursos del erario para cubrir necesidades públicas.⁸

Del mismo modo en Roma, los cónsules delegaban sus funciones a altos magistrados llamados “*quaestores*”, quienes eran los que administraban el erario público. Así, durante el periodo de la diarquía, la administración financiera de Roma,

⁷ FLORIS MARGADANT, Guillermo. “Panorama de la Historia Universal del Derecho. Sexta edición. Ed. Porrúa. D.F., México, p. 37.

⁸ Ídem, p. 40.

estaba repartida en un erario administrado por el propio senado romano, mientras que “el *fisco* era administrado por el propio Emperador, ambos con fuentes separadas de ingresos; con la particularidad que la administración de las provincias pacíficas fueron presididas por el propio Senado romano, mientras que las inquietas o rebeldes por el Emperador”.⁹

Sin embargo, fue hasta “la Carta Magna, en Reino Unido, con el Rey Juan sin Tierra en el año 1215, que las autorizaciones presupuestarias, se ubicaron como Gastos y Recursos, asentándose las bases de ésta Institución Universal, que poco a poco se ha ido incorporando a las prácticas políticas de los Estados modernos; tal y como se observará en los siguientes puntos”.¹⁰

1.1.1. Europa.

En la Edad Media, dada la estructura de los sectores sociales, la política era manejada por el máximo jerarca que era el rey, el cual no tenía obligación de rendir cuentas al pueblo sobre el manejo de los fondos del Estado, ya que los gastos del monarca estaban exentos de revisión por alguna autoridad o por el mismo pueblo. Así, los intentos de establecer la revisión del gasto público era inimaginables, en razón de que el poder real era considerado propiedad omnipotente, “*teniendo el monarca poder de disponer en todo momento de la riqueza del reinado a su entera voluntad sin tener que rendir cuentas sobre los mismos, justificando su actuar en el argumento de que tenía la obligación de guardar el secreto de la caja del Reino*”.¹¹

De este modo, debido al control y poder absoluto, y a las injusticias que en todo momento se daban por parte del rey, el presupuesto tuvo que ser elevado a un rango mayor, llegando con ello su instauración constitucional; como fue en el caso del Imperio Prusiano, donde se estableció un ordenamiento social que organizaba el

⁹ *Ibídem.*

¹⁰ DUVERGER, Maurice. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”. Ed. Ariel, Barcelo, Madrid, p. 23.

¹¹ FLORIS MARGADANT, Guillermo. *Ob. Cit.*, nota 1, pp. 92 y 99.

patrimonio del rey, en el cual se atendía a todos los gastos necesarios para el cumplimiento de los deberes del mismo, en donde se concentraba en las manos del rey los poderes y gastos que exigía el servicio militar y la administración de Justicia, los cuales eran sometidos individualmente por cada ciudadano que lo solicitaba o pedía ésta.

Por ello, cada vez que se trataba de alterar las contribuciones, era necesario convocar a los tres “*estados*”, a fin de que concediesen al monarca la exacción de nuevos impuestos no contemplados en el pacto de vasallaje. Sin embargo, esa discontinuidad en el funcionamiento temporal de las asambleas continentales no se conoció en Inglaterra, donde el mantenimiento regular del funcionamiento de la institución parlamentaria permitió afianzar progresivamente un modelo constitucional que se convertiría en referencia inexcusable y fuente de inspiración de la mayor parte de los “*iuspublicistas*” desde el siglo XVIII hasta nuestros días; en donde el principio de anualidad presupuestaria fue una creación del derecho inglés, pues el parlamento de “*Westminster*” concedía al “*Gobierno de su Majestad*”¹² los fondos necesarios para el funcionamiento del reino año tras año.

De ahí surgió para el monarca la obligación-necesidad de convocar al parlamento, al menos, con una periodicidad anual, mientras que “los parlamentos continentales, que concedían los fondos para más largos periodos de tiempo, fueron languideciendo hasta que terminaron por no ser convocados sino con ocasión de imposición de nuevas cargas o gravámenes”.

13

Sin embargo, fue con la Ilustración en Francia, que la Asamblea Constituyente de 1789 estableció ciertos principios generales, en donde se presentan programas financieros irregulares por parte de los ministros de la autoridad real, “*con el fin de*

¹² *Ídem. p. 301.*

¹³ <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/parlamentarismo/parlamentarismo.htm>; 31/enero/2009-

ilustrar al monarca sobre lo que requería el pueblo, pero sin limitar el ejercicio de sus prerrogativas como soberanos".¹⁴

De esta forma, los primeros en establecer las atribuciones a los pueblos de participación en las decisiones del gasto público, fueron los denominados "*Estados Democráticos Constitucionales*" surgidos como tales en el siglo XX; en donde el poder Legislativo tenía la facultad de revisar el gasto público y de aprobar el ejercicio presupuestario otorgado para el pueblo a través de sus representantes, con el objeto de dar plena validez a la actividad administrativa del Poder Ejecutivo.

Así, el control presupuestario en Europa ha sido fundamental para el sistema parlamentario que tienen varios de los países europeos en la actualidad, y junto con esta, "*la característica esencial de la omnipresente intervención pública en los procesos económicos*"¹⁵, así como el protagonismo que en dicha intervención cobran por parte del gobierno y las administraciones públicas europeas.

En tal virtud, en el continente Europeo, se tiene un control en la actividad financiera, que regula en el poder legislativo europeo, la cual es desarrollada en dos formas:

1. Mediante la discusión y aprobación anual de la ley del presupuesto; y
2. Mediante la verificación permanente del respeto a dicha ley, bien, directamente en la propia sede parlamentaria, o bien, indirectamente a través del órgano externo de control o Tribunal de Cuentas.¹⁶

De este modo, la importancia de esta planeación de gastos en los Estados europeos, se ha logrado a través de un plan económico, el cual es impulsado por el poder Legislativo de cada una de las Naciones Europeas, así como también la creación de

¹⁴ Enciclopedia Jurídica Ameba, *Ob. Cit.*, p. 49.

¹⁵ CASTELLS, Antoni. "El papel del Tribunal de Cuentas Europeo en la Unión Europea. Balance y Perspectiva". Revista Española de Control Externo, vol. IV, septiembre 2002, n° 12, tomo I, Madrid, España, p. 10.

¹⁶ *Ídem* p. 11.

un presupuesto comunitario, tomando como base una mejor distribución de la economía.

Ahora bien, “el mundo contemporáneo propio de la Unión Europea, diferente de los Estados miembros, constituye elementos esenciales en favor de la creación de un órgano específico de control externo de los ingresos y de los gastos comunitarios; creándose así el Tribunal de Cuentas Europeo, el cual tiene se originó por el Tratado de Bruselas del 22 de julio de 1975”.

¹⁷

En ese tenor, dicho Tribunal de Cuentas Europeo, tiene la función de programar y vigilar el presupuesto comunitario anual europeo, el cual se elabora tomando como referencia el marco financiero global de carácter plurianual, adoptado mediante acuerdo institucional del Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea, que recibe el nombre de “*Perspectivas Financieras*”.¹⁸

De esta forma, el Tribunal de Cuentas Europeo con fundamento en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea; tiene la tarea principal de controlar la buena ejecución del presupuesto, desde una doble perspectiva, por un lado la de mejorar sus resultados y rendir cuentas al ciudadano europeo; y por otra, vigilar la utilización de los fondos públicos por parte de las autoridades responsables. Así, la función de dicho Tribunal, representa una contribución vital para la transparencia financiera de la Unión y para garantizar al contribuyente que sus fondos se gestionan de forma responsable.

En este orden de ideas, en la actualidad, el presupuesto de egresos Europeo, recae sobre el Tribunal de Cuentas, el cual se materializa con su aprobación, así como con la elaboración de informes y dictámenes que se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, en el cual se informa a los ciudadanos europeos sobre su actividad y los resultados obtenidos de forma objetiva y con total transparencia.

Por lo que, el presupuesto de egresos deberá ser aprobado a más tardar el 31 de octubre de cada año por el Consejo y al Parlamento Europeo; y para el mes de enero, se deberá llevar a cabo la comparecencia del mencionado Tribunal ante la Comisión de Control Presupuestario, con el objetivo de presentar los “*informes anuales anteriores*” y responder a las preguntas y observaciones que puedan formular los parlamentarios europeos.

En resumen, no hay duda de que la creación de un sistema eficiente de control interno de ingresos y gastos de la Unión Europea, es una ayuda importante para el Tribunal de Cuentas Europeo como auditor externo ya que, al apoyarse en sistemas de control bien formalizados, el propio Tribunal puede aprovechar al máximo sus recursos.

¹⁷ Nieto Solís, José A. “Fundamentos y políticas de la Unión Europea”, Madrid, España, 1995. Ed. Siglo XXI, p. 23.

¹⁸ GARCÍA CRESPO, Milagros. “La política presupuestaria como instrumento de política económica y de gestión de la Unión Europea”. Revista Española del Control Externo, vol. VI, mayo, 2004, Madrid, España, pp. 31-51.

En virtud de lo anterior, podemos concluir que la Unión Europea ha consolidado una estrategia para el control del gasto público, en donde se determina la existencia de un presupuesto comunitario que en un 80% es gestionado y gastado en los Estados miembros, los cuales plantean problemas de coordinación del control interno del gasto, realizado por la Comisión y por las administraciones de los Estados miembros y del control externo, que institucionalmente corresponde al Tribunal de Cuentas Europeo, pero en el que también intervienen las Instituciones Nacionales de Control. Así, este entramado de actuaciones obliga a la adopción de un modelo de coordinación para que el propio sistema de controles cumpla con el principio de eficiencia que exige de las instituciones que controla, elemento que propio del continente Europeo, el cual se diferencia del continente americano, tal y como se verá en el siguiente punto a tratar.

1.1.2. Norteamérica.

Para comenzar, en el presente tema sólo se analizará el sistema presupuestario de los Estados Unidos de América, ya que en el caso de Canadá se tiene una gran similitud con el vecino país del norte de México, en razón de que ambos países tiene como raíz el sistema jurídico del Reino Unido y sus desarrollos se han visto fuertemente marcado por las lecciones aprendidas de su madre política, quien le dejaría en adopción al "*derecho común*".¹⁹

Así pues, con la fundación de las trece Colonias en Norteamérica, y una vez independizados del gobierno Británico y organizados en una Confederación, cada estado en lo individual era casi independiente, podía incluso, establecer sus propias barreras fiscales; resultando con esto, que en mayo de 1787 se reunieran en una convención en Filadelfia con instrucciones de revisar los principios de la Confederación, a través de delegados, entre quienes estaban: George Washington, Benjamín Franklin y James Madison, mismos que redactaron una Constitución nueva y más viable, misma que estableció un gobierno federal más poderoso y con facultades para cobrar impuestos, conducir la diplomacia, mantener fuerzas armadas, y reglamentar el comercio exterior y entre los estado, así como la creación de una Corte Suprema y Tribunales Federales menores, y dio el poder ejecutivo a un presidente electo.

Sucintamente, lo más importante que se creó entorno en dicha Constitución, fue el principio de un "*equilibrio de poder*" entre las tres ramas del gobierno, concebidos como los poderes federales, siendo estos: el ejecutivo, legislativo y judicial. Este principio le otorgó a cada rama medios propios para contrarrestar y equilibrar las actividades de las demás, garantizando así que ninguna de ellas pudiera ejercer autoridad dictatorial sobre las operaciones del gobierno.

¹⁹ BIBBIO, Nortberto. "Estado, Gobierno y Sociedad". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1991, p. 32.

De tal suerte que, la Constitución Americana dejó establecida una forma de gobierno federal con facultades divididas entre los gobiernos estatales y federales, razón por la cual, el gobierno federal le correspondían todos los asuntos que afectan a la nación en general, generando un equilibrio entre dos aspectos fundamentales pero contradictorios de la política.

En ese orden de ideas, en cuanto a la estructura fiscal de los Estados Unidos, está tuvo un profundo sentimiento del espíritu federalista de su Constitución; ya que se establecía que un gobierno unitario, no podía decidir sobre materia de imposición y gasto, estableciendo lo anterior en su Constitución. Por ello, los acuerdos en materia fiscal (la asignación de poderes sobre imposiciones y gasto) están en el mismo núcleo del contrato entre los gobiernos constituyentes, que se unen para formar la federación; aunque la administración central debe tener necesariamente poderes fiscales, así como las unidades que integran la misma, conservando el derecho soberano a dirigir sus propias transacciones fiscales.

Por tal motivo, los poderes fiscales del gobierno federal fueron establecidos en una serie de disposición constitucionales específicas, mismas que fueron definidas más a fondo por las interpretaciones judiciales. Entre las principales disposiciones que son específicamente fiscales, incluyen: la concesión de poderes impositivos; la regla de uniformidad; la regla de reparto; la prohibición de impuestos sobre las exportaciones, entre otras.

De tal manera, las disposiciones de carácter general que concede los poderes impositivos federales están contenidas en el artículo 1, sección 8 de la Constitución Norteamérica, que establece que *“el Congreso tendrá poder para aplicar y recaudar tributos, derechos, impuestos y arbitrios, liquidar deudas y llevar a cabo la provisión de la defensa común y del bienestar general de los Estados Unidos”*. De esta forma, se mantenía el objetivo legítimo de la hacienda federal, ya que la Constitución se abstiene de establecer límites específicos a la función de gasto del gobierno federal.²⁰

Ahora bien, la regla del reparto del gasto público en Estados Unidos de América es *“exigir que no será de aplicación ningún impuesto de capacitación ni ningún otro impuesto directo, a menos que sea en proporción al censo o enumeración destinado con anterioridad a ser aplicado”*, de conformidad con la sección 9 del artículo 1 de su Constitución, en donde se exigía, en efecto, que todos estos impuestos fueran de capacitación.

De esta manera, el sistema de gobierno mediante el cual se planifica el programa fiscal, se legisla y se ejecuta en actuaciones federales, en razón de que son mucho más amplias, aunque los estados y los municipios siguen procedimientos más o menos similares. Así, los tres grupos implicados en el proceso discal federal son: 1)

²⁰ *Op. Cit.* .Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, consultada en 2011.

los votantes, 2) el Presidente y el poder ejecutivo y 3) el Congreso; resultando con esto, un instrumento central de la política de gastos, el cual se traduce en un presupuesto eficaz.

Así pues, en el presupuesto norteamericano se tiene cuatro fases, las cuales siguen el ciclo presupuestario, a saber 1) elaboración del presupuesto del Presidente por parte del ejecutivo, 2) evaluación del presupuesto del Presidente por el Congreso y legislación presupuestaria, 3) ejecución de esta legislación por el poder ejecutivo y 4) control por parte de la Intervención General (*General Accounting Office*).²¹

En este sentido, el presidente, con la ayuda de la Oficina de Gestión y Presupuesto (*Office of Management and Budget*), preparan el presupuesto y lo presenta al Congreso en enero de cada año. Así, dicho presupuesto cubre el año fiscal venidero, que va desde el primero de octubre hasta el treinta de septiembre. Sin embargo, el largo proceso de elaboración del presupuesto empieza con el establecimiento de instrucciones por parte del ejecutivo; consultando a los organismos, tales como el Tesoro y el Consejo de Asesores Económicos, los cuales tienen en cuenta las implicaciones del plan presupuestario en materia de política impositiva y de estabilización.

Asimismo, el poder ejecutivo deberá observar las directrices de las bases de las peticiones presupuestarias por parte de los diversos departamentos del gobierno, mismas que serán analizadas por la Oficina de Gestión y Presupuesto en una serie de audiencias presupuestarias, en donde se deberán poner de acuerdo con los deseos del Presidente.

De este modo, el presupuesto viene a ser algo similar a una declaración de política administrativa y un plan económico en la medida en que es posible en el gobierno estadounidense.

En tal virtud, dicho presupuesto debe ser presentado ante el congreso el tres de enero de cada año, el cual será recibido por el Comité Presupuestario del Congreso (*Congressional Budget Committee*); tal y como establece la legislación de reforma presupuestaria, este comité, flaqueado por los comités correspondientes en la cámara y en el senado; los cuales tienen la responsabilidad de dar curso al proceso presupuestario en el Congreso. Asimismo, los comités correspondientes en la cámara de diputados y en la de senadores siguen una punta en común, comenzando con la preparación de una “*resolución concurrente*”²² sobre el presupuesto.

²¹ CRUZADO BALCÁZAR, Alejandro y CRUZADO MONTOYA Alejandro. “El Sistema Jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica: Principios generales del derecho anglosajón, 1° ed. Nuevo Norte, Washington, D.C., Estados Unidos de América, 2006, p. 23.

²² BODENHEIMER, Edgar. “El Positivismo del Derecho”. Ed. Fondo de Cultura Económica, segunda lectura.. México, 1990, p. 23.

Asimismo, cada comité debe informar de su versión de las resoluciones a su cámara el quince de abril. Esta resolución debe contener la totalidad de los niveles de gasto para los siguientes años fiscales así como presentar un desglose de las principales categorías funcionales de gasto y determinar el nivel de ingresos requerido; en tanto el quince de mayo, debe ser completado el proceso legislativo de la resolución, incluyendo la conferencia para conciliar la diferencia entre las dos resoluciones presupuestarias, el Congreso actúa de acuerdo con las leyes financieras.

Continuamente, en el tiempo restante hasta el comienzo del nuevo año fiscal del primero de octubre, el Congreso aprueba una segunda resolución concurrente sobre el presupuesto en la que reafirma sus decisiones anteriores o las revisa. En este último caso, debe ser aprobada una ley refundida que cumpla los dictados de la resolución, incluyendo los recortes a las leyes financieras ya promulgadas, antes de que comience el nuevo año fiscal.

Posteriormente, para ayudar al Congreso a seguir esta rápida y exigente normativa presupuestaria, se estableció una Oficina del Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Office*) para proporcionar al congreso asistencia técnica para analizar las propuestas de la administración y para diseñar su propio presupuesto.

Sin embargo, a diferencia del caso del sistema parlamentario, en el que “el legislativo acepta el presupuesto del gobierno como asunto de trámite, como en el caso europeo, el presupuesto del Presidente no es más que una recomendación al Congreso. Así, el Congreso puede legislar como desee, y el impacto total de las fuerzas políticas entra en juego, en donde se dependerá del apoyo que el Presidente pueda reunir en el Congreso y de la presión que pueda ejercer la amenaza del presidente de vetar las leyes financieras”.²³

De esta manera, la Ley de Control Presupuestario y Depósito del Congreso (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*) tiene la tarea de regular los asuntos del presupuesto, mismos que el Congreso, deberá observar para la creación del presupuesto anual de egresos.

Para finalizar, y después de que el presupuesto se promulga, y de que cada departamento ha recibido su consignación y su autorización para gastar, lo único que falta es la ejecución de los programas anuales, mismos que continúa bajo la supervisión de la Oficialía de Gestión y Presupuesto; ya que los gastos deben estar de acuerdo con la legislación del Congreso, y el ejecutivo tiene cierta flexibilidad en el ritmo de empleo de los mismos;

Así, “la fase final del ciclo presupuestario es la función de contabilidad y control. Esta función se realiza por la Intervención General (*General Accounting Office*), que es un

²³ CRUZADO BALCÁZAR, Alejandro y CRUZADO MONTOYA Alejandro. “El Sistema Jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica: Principios generales del derecho anglosajón, 1º ed. Nuevo Norte, Washington, D.C., Estados Unidos de América, 2006, p. 31.

organismo independiente del ejecutivo y responsable directamente ante el Congreso. De esta forma, el Congreso puede asegurarse de que los fondos han sido gastados de acuerdo con los objetivos marcados en el Congreso y de que no han existido irregularidades”.²⁴

Es importante advertir que, en los Estados Unidos de América, se tiene una “Oficina del Contralor General y la Oficina de Cuenta General, la cual fue creada en 1921 para fiscalizar, en nombre del Congreso”; así, el proceso de la administración financiera del Gobierno Nacional se vota para cada una de las cuentas del presupuesto, con la finalidad de que todas sean ejecutadas conforme a lo observado por el órgano colegiado.

En este sentido, la función principal del Contralor General es la de auditar y llevar las cuentas públicas, así como también aconsejar y asesorar al Congreso en materias relacionadas con los fondos públicos. Por ello, se advierte, que las actividades de la Oficina de Cuenta General se dividen en dos: control y auditoría.

Así pues, el contralor general es responsable por el establecimiento y supervisión de un sistema eficiente y uniforme de contabilidad nacional. En segundo lugar, el Contralor General resuelve todos los reclamos y demandas que en materia de dinero se formulen al gobierno. Y, en tercer lugar, el Contralor General tiene la obligación de llevar y ajustar las cuentas de los funcionarios públicos.²⁵

En conclusión, la creación del presupuesto en los Estados Unidos de Norteamérica, se basa en el sistema federal, en donde el poder Ejecutivo propone al Congreso en donde se debe gastar, con la finalidad de tener un panorama amplio sobre las funciones administrativas, sin perder de vista que el representante de los ciudadanos será el que decida sobre las mismas cuestiones que propone el presidente, así como la vigilancia y resguardo del tesoro de la nación norteamericana, a través del contralor general.

1.1.3. Latinoamérica.

Para comenzar este nuevo punto, y una vez vistos los procesos presupuestarios en Europa y Norteamérica, se dilucidarán dichos procesos en los países latinoamericanos, los cuales tienen diferente metodología entre sí, en razón de su tendencia cultural y diferencia política, así como de la diversa legislación, desenvolvimiento social y aplicación de cada una de las autoridades controladoras y fiscales de los respectivos países, todos en relación a la creación del presupuesto de egresos que se tiene para cada una de las naciones latinoamericanas.

Así, en primer lugar, es importante advertir que el Derecho Financiero Latinoamericano se caracteriza por que la ejecución de las leyes presupuestales, en

²⁴ *Ibíd*em pp. 31 y 32

²⁵ *Op. Cit.* Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, consultada en 2011.

específico el de egresos, están sujetas a tres autoridades especiales de control, atendiendo al poder que lo realiza, como son: a) el contralor administrativo, que lo lleva a cabo la misma administración pública, esto es, el poder que ejecuta la ley; b) el contralor jurisdiccional, que debe cumplirlo un órgano segregado de la administración; y , c) el contralor legislativo, que es una atribución del Congreso, en virtud del principio, consagrado en la mayor parte de los ordenamientos constitucionales, que establece que el órgano legislativo corresponda la función suprema de vigilar la hacienda pública.

En este sentido, la gran parte de los sistemas presupuestarios de Latinoamérica se observan cuatro ciclos o fases de evolución, como son: preparación, sanción, ejecución y control, que se desarrolla de la siguiente forma:

1.- Preparación del presupuesto: Esta tarea está emanada normalmente al poder ejecutivo por medio de un órgano especializado del Ministerio o Secretaría de Hacienda o de Finanzas Públicas (Departamento de Presupuesto o Contaduría);

2.- Sanción del presupuesto: Ésta es, especialmente en los regímenes democráticos y representativos, una función del órgano legislativo, es decir, es el Congreso al que corresponde la misión de aprobar o desechar el presupuesto; ya que esta tarea la realiza, en la mayor parte de los sistemas constitucionales de Latinoamérica, la cámara de Representantes o Diputados;

3.- Ejecución del Presupuesto: Es una labor encomendada al poder ejecutivo y suele denominarse control interno del presupuesto; esta tarea la realizan conjuntamente las diversas entidades del Estado, en combinación con la Contaduría General de la Nación y la Tesorería General de la Nación, dependiendo de cada país; y

4.- Control del Presupuesto: Éste reviste dos fases: uno es el control administrativo, y otro es el control parlamentario. El primero, se subdivide en control interno, a cargo del órgano contable del ministerio o secretaría de Hacienda o de Finanzas, y control externo, al ciudadano de un órgano especializado de la Administración Pública con autonomía funcional, denominado generalmente Contraloría o Tribunal de Cuentas, según el sistema que se siga. Y el control parlamentario es la función del órgano legislativo, el cual realiza esta atribución mediante la revisión a posteriori de la cuenta pública.²⁶

De tal suerte, que la fiscalización de la cuenta pública por parte del poder legislativo es uno de los requisitos sine que non de existencia de un régimen democrático y representativo de la mayoría de los Estados Latinoamericanos; en otras palabras, los ciudadanos, que tienen la obligación de pagar tributos al Estado, tiene también el correlativo derecho de vigilar la Hacienda Pública por medio de los órganos de control.

²⁶ QUIROGA LAVIÉ, Humberto. "Derecho Constitucional Latinoamericano". Ed. UNAM. México, 1991, p. 16.

Ahora bien, existen tres sistemas principales en materia de control presupuestario en Latinoamérica; ello de acuerdo con la práctica seguida en la mayor parte de estos países: uno es el sistema legislativo o inglés; otro es el sistema jurisdiccional o francés; y el tercero, es el denominado control político-partidario, como es el que impera en la ex Unión Soviética, y según el cual el partido comunista tiene a su cargo el examen de las cuentas y el control general de ejecución del presupuesto.

Para entender los mencionados sistemas en las Naciones Latinoamericanas, a continuación se describirán los dos más aplicados en estas naciones:

a) Sistema Legislativo o Inglés: es el control fiscal que lo lleva a cabo directamente el parlamento, a través de un departamento especializado, mismo que es independiente de la tesorería y está a cargo de un auditor, que tiene la categoría de “oficial” y es elegido por la cámara de los Representantes.

b) Sistema Jurisdiccional o Francés: es el sistema estructurado sobre la base de una Corte de Cuentas (o Cámara de Cuentas), que es un tribunal independiente investido de funciones jurisdiccionales; así, “*el control interno está a cargo del Ministerio de Finanzas y el control a posteriori al cuidado del órgano legislativo*”.²⁷

Es importante advertir que uno de los puntos en común entre las Repúblicas Americanas una vez independientes en sus sistemas constitucionales, establecieron el principio fundamental de que la función suprema de aprobar y revisar la cuenta pública le corresponde al poder legislativo.

En este sentido, en un gran número de las Constituciones de las Repúblicas Americanas se estableció que a la administración pública le correspondía la organización y estructuración de la cuenta pública, en tanto que al órgano legislativo le toca la tarea de revisar, esto en nombre del pueblo, con el objeto de constatar su legalidad; surgiendo así el concepto del control preventivo de la Hacienda Pública, a cargo del órgano ejecutivo, y del control *a posteriori*, al cuidado del órgano legislativo.

En efecto, de la revisión de algunos ordenamientos constitucionales de las Repúblicas Americanas se desprende que el principio de fiscalización se mantiene vigentes, en algunos ordenamientos, por mandato de la Constitución o de la ley, la potestad controladora se ha delegado en un órgano autónomo y descentralizado de la administración pública, denominado generalmente Contraloría o también, aunque excepcionalmente, Tribunal de Cuentas.

En este orden de ideas, verbigracia de lo antes dicho, y en relación con el Presupuesto, de acuerdo con el maestro Humberto Quiroga Lavié, se hará mención de algunas Constituciones de los países Latinoamericanos, tal y como se observa a continuación:

²⁷ *Ídem* p. 26.

- El párrafos en 7° del artículo 67 de la Constitución de la Nación Argentina, da atribuciones al Congreso para “Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.
- El párrafo 11 de la Constitución Política de Bolivia, de 1967 fija, como una de las atribuciones del Poder Legislativo, la de “*aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones que debe presentar el Ejecutivo en la primera sesión de cada Legislatura*”.
- El párrafo 8 del artículo 46 de la Constitución del Brasil, de 1967, da atribuciones al Poder Legislativo para “*julgar as contas do Presidente de la República*”.
- El párrafo tercero del artículo 102 de la Constitución Política de la República Colombiana, de 1886, concede facultades a la Cámara de Representantes para “*examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro, que el presente el Contralor*”.
- El párrafo décimo primero del artículo 121 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, enuncia, como una de las facultades de la Asamblea Legislativa, “*Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República*”.
- El párrafo c) del artículo 121 de la Ley Fundamental de a República de Cuba, de 1959, atribuye, como una de las facultades no delegables del Consejo de Ministros como órgano legislativo, la de “*Discutir y aprobar los presupuestos de gastos, inversiones e ingresos del Estado*”.
- El párrafo primero del artículo 43 de la Constitución Política de Chile, de 1925, da la facultad exclusiva al Congreso para “*aprobar o reprobado anualmente la*”.

cuenta de inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración pública que debe presentar el Gobierno”.

- La Constitución Política de la República del Ecuador, de 1967, en el párrafo sexto del artículo 134, confiere facultades a la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del gobierno. El artículo 161 confía al Congreso la aprobación del presupuesto.
- El párrafo décimo séptimo del artículo 47 de la Constitución de la República de El Salvador, de 1962, dispone que corresponde a la Asamblea Legislativa *“Decretar el Presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública”*.
- La sección octava del artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787, dice que *“El Congreso tendrá facultad: para imponer y recaudar contribuciones, derechos, impuestos y arbitrios”*.
- El párrafo cuarto del artículo 170 de la Constitución de la República de Guatemala, de 1965, da facultades al Congreso para *“aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y la justificación de todos los ingresos y egresos de la Hacienda Pública, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior”*.
- El artículo 154 de la Constitución de la República de Haití, de 1964, da facultades al órgano legislativo para aprobar las cuentas públicas. Así como también, en el párrafo vigésimo noveno del artículo 181 de la Constitución de la República de Honduras, de 1965, confiere atribuciones al Congreso Nacional para *“aprobar anualmente el presupuesto general de Egresos e Ingresos, tomando como base el proyecto que remita el Poder Ejecutivo, y resolver sobre su modificación”*.

- La fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, da facultades al Congreso “*para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas*”.
- El párrafo noveno del artículo 148 de la Constitución Política de Nicaragua, de 1950, da al Congreso la siguiente atribución: “*Establecer los ingresos nacionales y fijar los gastos de la Administración. En cada legislatura se votará el presupuesto general de unos y otros*”.
- El párrafo vigésimo primero del artículo 118 de la Constitución de la República de Panamá, de 1946, dice que compete a la Asamblea Nacional “*Decretar los gastos de la administración en vista del proyecto de presupuesto que le presente el Ejecutivo, aprobándolo con o sin modificaciones*”. De igual forma, en el párrafo sexto del artículo 149 de la Constitución del Paraguay, de 1967, da facultades al Congreso para “*Sancionar anualmente la ley del Presupuesto General de la Nación*”.
- El párrafo quinto del artículo 123 de la Constitución de la República del Perú, de 1923, da atribuciones al Congreso para “*Imponer contribuciones y suprimir las establecida; sancionar el presupuesto; aprobar o desaprobado la Cuenta General de la República que anualmente presenta el Poder Ejecutivo, y aprobar los presupuestos de los Consejos Departamentales*”.
- El párrafo segundo del artículo 37 de la Constitución de la República Dominicana, de 1966, da al Congreso facultades para “*aprobar o desaprobado, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo*”.

- La Constitución de la República de Uruguay, de 1967, en el párrafo quinto del artículo 85, da facultades a la Asamblea General para “*aprobar o reprobado, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo*”.

El artículo 158, párrafo quinto de la Constitución de Venezuela de 1961, dispone que son atribuciones privativas de cada uno de los cuerpos legislativos: “*Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos con base a la partida anual que se fije en la ley respectiva*”.²⁸

Así pues, como se observa en lo anteriormente descrito, en la mayoría de las Repúblicas Americanas tienen una entidad fiscalizadora; sin embargo, no todas ellas responden a un solo patrón, sino que cada institución tiene sus propias características y un régimen jurídico diferente, como podrá verse al revisar los ordenamientos constitucionales y las leyes orgánicas, en otras palabras, hay países americanos que practican el sistema parlamentario o inglés, otros que siguen el sistema jurisdiccional o francés, y un tercer grupo que combina los tipos de control jurídico-financiero.

En ese sentido, las entidades fiscalizadoras están constituidas como órganos autónomos y descentralizados, por mandato de la Constitución, tal y como se da en los siguientes países: Bolivia; la Contraloría General de la República, en Costa Rica; la Contraloría General de la República, en Chile; la Contraloría General del Estado, en Ecuador; la Corte de Cuentas de la República, en El Salvador; la Contraloría de Cuentas, en Guatemala; la Corte Superior de Cómputos, en Haití; la Contraloría General de la República, en Panamá; la Contraloría General de la República, en Perú, y el Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay, que no tiene funciones jurisdiccionales a pesar de su nombre. El Tribunal de Cuentas de la Nación Argentina, aunque carece de *status* constitucional, goza de independencia técnica y funcional.

Por otro lado, en los siguientes países las entidades fiscalizadoras tiene, además, como en el sistema francés, funciones jurisdiccionales como son: el Tribunal de Cuentas de la Nación de Argentina, el Tribunal de Costa del Brasil, el Tribunal de Cuentas de Cuba, la Contraloría General del Estado del Ecuador, la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, la Corte Superior de Cómputos de Haití, el Supremo Tribuna de Cuentas de Nicaragua y el Tribunal de Cuentas del Paraguay.

Sin embargo, en la República Dominicana el control jurídico financiero reviste dos fases: el control preventivo de la hacienda pública está a cargo del órgano ejecutivo, que lo ejerce a través de la Contraloría y Auditoría General, bajo la Secretaría de

²⁸ *Ídem* pp. 30-36.

Estado de Finanzas; y el control a posteriori, que está a cargo de la cámara de Cuentas, que tiene carácter técnico principalmente, en el desempeño de su función de “examinar las cuentas generales y particulares de la República”. Esta Cámara de Cuentas, además, presenta al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto de las cuentas del año anterior.

Ahora bien, hay otros países americanos donde los organismos fiscalizadores corresponden enteramente al molde parlamentario o inglés por ser órganos auxiliares directos del Poder Legislativo, que ejercitan el control externo y *a posteriori* de la Hacienda Pública, como es el caso de Colombia, Costa Rica, Honduras y Venezuela.

Es importante hacer hincapié en el hecho de que México pertenece al sistema parlamentario o inglés por cuanto es a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la Cámara de Diputados, a la que corresponde constitucionalmente el examen de la cuenta anual que presenta el Poder Ejecutivo al Congreso y la glosa de dicha cuenta.

En resumen, la práctica constitucional y legislativa de la mayor parte de los países americanos se inclina por la centralización de la función controladora *a posteriori* en un organismo totalmente autónomo y descentralizado, sin perjuicio o en detrimento de la suprema función revisora de la Hacienda Pública conferida constitucionalmente al Congreso.

Por ello, que algunos ordenamientos constitucionales han investido también de facultades jurisdiccionales a sus entidades fiscalizadoras. Esto constituye, igualmente, una desnaturalización de la función de control, por cuanto es el órgano judicial, ajeno a la Administración, al que debe corresponder la resolución de todos los delitos y controversias que resulten de la función fiscalizadora de la Hacienda Pública; es decir, para una sana aplicación de la función controladora es preciso separa el aspecto puramente administrativo de los aspectos judiciales, con base en la teoría de división y coordinación de las ramas del poder público.

Así, las Repúblicas Latinoamericanas consagran en sus sistemas constitucionales, basados en el régimen democrático y representativo, el principio fundamental de que la suprema función revisora de la Hacienda Pública le corresponde al órgano legislativo, el cual le ejerce, ordinariamente, a través de una Comisión de la cámara de Representantes. Sin embargo, después de revisar las Constituciones de los diferentes Estados Americanos (sin incluir, Barbados, Jamaica, Trinidad y Tobago, Surinam y Guayana), se desprende, que sí existe un “tipo ideal” de entidad fiscalizadora, que responde al nombre de Contraloría, como órgano autónomo, descentralizado y técnico de la Administración, al que corresponde, por delegación del parlamento: el control, vigilancia y fiscalización de la Hacienda Pública, es decir, el control de la Hacienda Pública, sin detrimento de la función revisora que compete al Congreso, ha derivado hacia una institución especializada y autónoma.

De este modo podemos concluir que, los países Latinoamericanos han creado a través de sus respectivas constituciones órganos jurisdiccionales o administrativos,

según cada país, para el control del gasto público, inversión, ingresos y rendición de cuentas, con el ánimo de tener una verdadera transparencia y cumplimiento del gasto público. Así, han buscado medidas para conjugar las facultades que tienen sus presidentes y las obligaciones que tienen sus cámaras de Representantes, resultando con esto, un equilibrio del poderes; que en la mayoría de los casos, ha sido la creación del órgano jurisdiccional autónomo el que le ha dado estabilidad y vigilancia al Presupuesto, proceso que no ha ocurrido en México.

1.2. Antecedentes Nacionales.

Los antecedentes del Presupuesto de Egresos en México, se remontan desde la época prehispánica, en donde México-Tenochtitlan tenía una forma política de la organización económica que se caracterizaba por una economía controlada por un organismo político en el desarrollo de un sistema Tributario, esto por la existencia de tierras públicas, así como grandes obras públicas organizadas por el Estado (como forma de utilización de tributo recaudado), la creación de almacenes estatales con la que se reunía el tributo, mercaderes profesionales, rutas de comercio y los propios mercados.²⁹

Posteriormente, con la llegada de los españoles, el sostenimiento del sistema colonial eran los impuestos, que eran fuentes de riqueza y manejados por los miembros de la Corona, los cuales eran utilizados a cubrir los gastos de la administración local.

Así, los tributos de los indios como el corregimiento, el quinto, el diezmo, el almojarifazgo, las condenaciones pecuniarias de justicia, entre otros, eran transformadas en oro o plata, y enviadas por embarcaciones a España; verbigracia el *“almojarifazgo, el cual se pagaba al Rey para que éste asegurara los mares en que solían navegar, traficar y negociar con los vasallos, ya que básicamente el Rey es el que imponía los impuestos y era él que se quedaba con ellos”*.³⁰

Con el pasar del tiempo, a partir de 1810, Hidalgo, Morelos y los caudillos de la Independencia, lucharon contra la esclavitud principalmente, sin embargo, también combatieron contra los tributos de *“alcabalas”*³¹, *“gabelas”*³² y *“peajes”*³³,

²⁹ CARRASCO IRIARTE, Hugo. “Derecho Fiscal I”. Ed. IURE Editores. México, 2005, pp. 2-5.

³⁰ CARREÑO, Alberto M. “Breve Historia del Comercio”. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1995, p. 59.

³¹ Impuesto indirecto 10% del valor de lo que vendía o permutaba. LAROUSSE “Gran Diccionario de la Lengua Española”, 2008.

³² Gravámenes. LAROUSSE “Gran Diccionario de la Lengua Española”, 2008.

³³ Pago de derecho de uso de puentes, y caminos. LAROUSSE “Gran Diccionario de la Lengua Española”, 2008.

complementándose así el sistema fiscal de la época, y expidiéndose el arancel para el Gobierno de las Aduanas Marítimas, siendo éstas las primeras tarifas de importación publicadas en la República Mexicana; y junto con esto, se modificó el pago de derechos sobre el vino y aguardiente, así como, “*sancionar la libertad para extracción de capitales al extranjero*”.³⁴

Posteriormente, ya como México Independiente, y bajo el gobierno de Guadalupe Victoria, se consiguió que los españoles que todavía estaban en San Juan de Ulúa se rindieran, hizo efectiva la abolición de la esclavitud e impulsó la educación; y con ello, dos préstamos ingleses que le permitieron pagar a tiempo los sueldos del ejército y de los empleados del gobierno.

No obstante, arribado al poder Antonio López de Santa Anna, decreta una contribución de un real por cada puerta y cuatro centavos por cada ventana de las casa, así como, “*el impuesto de dos pesos mensuales por cada frisión y un peso por cada caballo flaco, además un peso al mes por la posesión de cada perro*”.³⁵

Entre los principales cambios hacendarios de esa época, se tiene un primer intento para la formación de un catastro de la República, el principio de la posibilidad de las hipotecas, el establecimiento de la Lotería Nacional y de la “Contribución Federal” (25% adicional sobre todo pago hecho en las oficinas de la Federación y en las de los Estados).

Empero, llegando al poder Porfirio Díaz, se duplicó el impuesto del Timbre, medicinas y cien artículos más, cobrando impuestos por adelantado, recaudando con esto treinta millones de pesos. Sin embargo, se gastó más del cuarenta por ciento de esa recaudación, generándose una alta deuda externa y pagando demasiados intereses, por lo que se necesitó de un nuevo sistema de tributación controlado y equilibrado.

Por ello, con la Revolución Mexicana y la caída de la dictadura de Díaz, trajeron desorden en el país, situación a la que no escapó la tributación, en razón de que los mexicanos dejaron de pagar impuestos, dado que estaban ocupados en las armas; siete años de irregular desempeño por parte de la Secretaría de Hacienda, pues aun cuando seguía utilizado los procedimientos establecidos, los jefes militares exigían desembolsos de dinero, para aquellos bienes como armas y municiones, por lo cual se requerían de “*préstamos forzosos*”³⁶ en papel moneda y oro.

Así, cada jefe militar emitía papel moneda y usufructuaban los productos de los derechos de importación y exportación de las aduanas que se encontraban en las

³⁴ FAYA VIESCA, Jacinto. “Finanzas Públicas”. 4° ed., Ed. Porrúa. México, 1998, p. 252.

³⁵ ROSELL, Cecilia. “Catascuentas, la Real Hacienda en Nueva España: 1557”, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1° ed., México, 1984, p.115.

³⁶ Colegio de México. “Historia General de México”. México, 2008, pp. 59 y 62.

regiones ocupadas por cada ejército. Las oficinas recaudadoras de Hacienda eran dejadas a su disposición, a fin de proveerse inmediatamente de fondos y los ejércitos caudillos que tenían la posesión de regiones petrolíferas, recaudaban un impuesto metálico, derivado del petróleo.

Después de la guerra, vino la necesidad de reorganizar la administración y retomar las finanzas públicas en México; por lo que se reformó la política fiscal, surgiendo con esto el documento intitulado: "*Investigación Preliminar del Problema Hacendario Mexicano con Proposiciones para la Reestructuración del Sistema*"³⁷, mismo que sirvió como base para aplicar reformas y acciones que impulsaron la actividad tributaria.

Fue así, que entre 1917 y 1935 se implantan diversos impuestos como: servicio por uso de ferrocarriles; impuestos especiales sobre exportación de petróleo y derivados; impuesto por consumo de luz; impuesto especial sobre teléfonos, timbres, botellas cerradas, avisos y anuncios. Simultáneamente se incrementó el impuesto sobre la renta y el de consumo de gasolina; sin embargo, tales medidas redundaron en beneficios sociales como la implantación del servicio civil, retiro por edad avanzada con pensión y, en general, se modernizan procedimientos administrativos y servicios a la comunidad.

En síntesis, han transcurrido muchos años para una estabilidad económica y financiera en México, en donde sus gobiernos han modificado las leyes fiscales para disponer de recursos, para construir obras y prestar servicios a la colectividad, procurando así una mejor distribución de la riqueza. Sin embargo, no se ha encontrado la forma o el sistema que sea efectivo y eficaz par el gasto público, tal y como a continuación se describe en los siguientes puntos, pasando desde México Prehispánico hasta la Constitución de 1917.

1.2.1. Mundo Prehispánico.

Para empezar, es indispensable trazar una línea del tiempo, en donde en la primera etapa se encuentra la cultura Olmeca (1200-600 A.C.), también llamada cultura madre, misma que estaba organizada en tributos, y dirigida por un solo jefe llamado "*Chichimecatl*"³⁸, el cual era el jefe máximo y por ende se tenía un gobierno teocrático, mismo que tenía a su cargo a sacerdotes, quienes eran los que contaban con una organización comunitaria de civiles, los cuales realizaban diversas tareas personales y pago de tributos.

En el segundo orden, se puede encontrar con los mayas, que no son los siguientes inmediatos en la línea de tiempo, pero son los más relevantes en su desarrollo financiero y de gobierno. Así, "la civilización Maya se manifestó de manera notable para los años 300 a los 1200 d. C., estos adoptaron las mismas medidas de forma de

³⁷ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. "Derecho Fiscal". Ed. Oxford University Press. México, 2006, pp. 23-25.

³⁸ Fondo de Cultura Económica, "Historia de México". México, 2008, p. 23.

vida que los Olmecas, en la cual su elite social la constituían los sacerdotes y los nobles, que residían en la ciudad (que era también el centro religioso)”.³⁹

Así, los campesinos vivían en las zonas rurales cercanas a la ciudad, teniendo como base económica la agricultura; la cual era manejada por nobles, integrada por sacerdotes (*ahinobb*) y adivinos (*chilmanes*), que tenían una estrecha relación con la milicia ya que tenían la tarea de proteger las rutas de comercio, así como informar de las ceremonias y defensivas de los pueblos. Por ello, la tierra era propiedad comunal, pero las plantaciones de frutas y el cacao pertenecían sólo a la nobleza, la cual también recibía pagos de tributos por parte de la clase baja (*yalba uinicoob*)⁴⁰.

Por último, en nuestra línea del tiempo prehispánico, se encuentran son los Aztecas o Mexicas, establecidos en la planicie central de nuestro país, en los años 1400 a 1600 d.C., ésta civilización contiene lo mejor de las culturas anteriores con una sociedad parecida a la de los olmecas y mayas, pero con algunas diferencias más marcadas en su desarrollo urbana y comercial.

De esta forma, la sociedad azteca estaba constituida fundamentalmente por dos niveles principales: el de los plebeyos (*macehualtin*) y el de la élite o nobles (*pipiltin*), entre tanto, debajo de los *macehuales* se encontraban los *mayeques* que eran los trabajadores asalariados. Así, dentro de su estado social se encontraban niveles sociales intermedios, a los que pertenecían los comerciantes y algunos artesanos como los que trabajaban las plumas, los metales y en la piedra.

Entre los mexicas, la unidad social más pequeña era la familia, y que esta al juntarse con otras formaba un *calpulli*, que tenía como base la descendencia por la línea del padre y la residencia de la familia en la comunidad a que pertenecía el marido. Así, el *calpulli* tenía no sólo importancia familiar sino militar, política y religiosa: las tierras del pueblo estaban repartidas en tantas partes como *calpullis*, los hombres del *calpulli* combatían conducidos por sus jefes, las autoridades se elegían dentro del *calpulli*, entre los miembros más destacados.

De esta forma, en materia fiscal, los pueblos prehispánicos como Tenochtitlán, Acolhuacán (Texcoco) y Tlacopan, integrantes de la “Triple Alianza”, tenían firmado un pacto mediante el cual cada uno tenía facultades para legislar en materia presupuestaria, siempre que se tratase de la imposición de cargas a los integrantes de sus propios Estados, pero cuando actuaban los tres Estados unidos, los ingresos debían dividirse del siguiente modo: “a) al Rey de México (Tenochtitlán) correspondían las dos quintas partes del total; b) al rey de Texcoco, otras dos quintas partes, c) al Rey de Tlacopan la quinta parte restante”⁴¹.

³⁹ COLEGIO DE MÉXICO. “Nueva Historia General de México”. Ed. COLMEX. México, 2008, p. 35.

⁴⁰ SANTANA PÉREZ, Lucia Alma. “Historia de México I, de la Época Prehispánica a la República Restaurada”. Ed. Trillas. México, 2008, pp. 24-29.

⁴¹ *Ídem* pp.31-33.

En ese sentido, cada uno de los Estados miembros de la Triple Alianza podía fijar a su arbitrio el tributo que debía pagar los pueblos que en forma particular que hubiesen sojuzgado. De este modo, tenemos que, los integrantes de la Alianza, percibían ingresos en dos formas: como gobiernos independientes, o bien como partes de un grupo de estados unidos para la defensa y el ataque.

Así, los ingresos que regularmente tenían, pueden agruparse en diferentes renglones, en primer plano, se encontraban los Impuestos, en donde los plebeyos tenían la obligación de dar al Rey un tributo, por concepto de las utilidades percibidas en los distintos oficios o profesiones a ellos permitidos. Específicamente, pueden mencionarse los *macehualli* o agricultores libres, llamados así porque tenían la posibilidad de trabajar en forma independiente, para sostenerse así mismos y proveer concomitantemente a las necesidades de sus familias; los mercaderes, los pintores de jeroglíficos, los cargadores o tameme, los joyeros, los plateros, artífices y otros más que por la actividad que desempeñaban, percibían ingresos, y por consiguiente debían contribuir a las cargas públicas con objetos o con equivalentes de la moneda; y en algunos casos, existía algunos que desempeñaban alguna profesión u oficio, que estaban obligados al pago de impuestos, prestando servicios personales, como por ejemplo, los militares y mercaderes, quienes debían actuar de guerreros y como embajadores o espías respectivamente.

En el segundo nivel, se encontraban los Productos, en donde se ubicaban las rentas que producían las propiedades del Rey, quien a pesar de tener gastos excesivos en sus casas, siempre conservaba una parte de los ingresos para incrementar su tesoro. También existían tierras que no podían ser enajenadas por el soberano, sino únicamente podían arrendarse; así, esas propiedades eran numerosas y muy buenas, por lo cual su renta era cuantiosa.

Asimismo, dentro de la denominación de productos, debían incluirse las cantidades, siempre considerables, que percibía el gobierno azteca de las tierras conquistadas; en efecto, cuando se sojuzgaba algún pueblo, los que habían ser cultivados por los integrantes de la comunidad vecina, en tanto que los frutos y cosechas que se obtenían de este modo, se entregaban a las personas encargadas de la recaudación, quienes a su vez los entregaban al Rey.

En el tercer nivel se ubicaban los Derechos, en donde todas las mercancías que entraban al mercado, una parte debían entregarse en calidad de tributo al Rey. De este modo, el monarca percibía los demás variados productos, con el objeto de que la cantidad y calidad de las mercancías entregadas estuviera en proporción a los posibles ingresos del comerciante, *“el Rey tenía funcionarios que se distinguían por su propiedad y sentido de justicia”*.⁴²

Por último, en el cuarto nivel se ubicaban los Servicios Personales, que eran los más

⁴² Fondo de Cultura Económica, “Historia de México”. México, 2008, p. 25.

importantes renglones de ingresos ordinarios del Estado azteca, constituidos por los servicios que en lo personal prestaban todos aquéllos que estaban señalados por las disposiciones fiscales, como era la construcción, reparación y conservación de los palacios, edificios y demás bienes propiedad del gobierno azteca, agregando que todos estos trabajos eran por cuenta de los propios pueblos conquistado.

De este modo, podemos afirmar que la forma de prestación de servicios personales era una de las maneras de contribución directas; y otra forma de contribuir era la indirecta, la cual se concentraba en sufragar todos los gastos que ocasionara la presentación de dichos servicios, así los pueblos conquistados debían hacerse todas las erogaciones necesarias para la construcción, reparación y conservación de los palacios, edificios y demás bienes del Estado, esto constituía ya un impuesto indirecto.

En este sentido, no solamente se aplicaba impuestos a los pueblos sojuzgados, soldados y mercaderes, sino también a los miembros de los barrios, aun cuando fuera en uno o dos días al año. Así, el servicio personal, ordinario y cotidiano de agua y leña para la casa, estaba repartido por días, pueblos y barrios, de modo que a los más tocaba un día o dos al año a cada natural.

Por ello, los ingresos que en modo extraordinario que percibían el Estado azteca a través de su Rey, eran precisamente aquellos que, por las circunstancias anormales en que se encontraban era necesario su establecimiento. Los orígenes de esta clase de ingresos eran de lo más variado, pero pueden agruparse en impuestos extraordinarios, servicios personales extraordinarios y regalos.

De tal manera, podemos afirmar que los sujetos de los impuestos en el Estado azteca eran todas aquellas personas físicas, comunidades o pueblos que, ya sea en razón de las actividades que desarrollaban, o debido a circunstancias especiales, se consideraba que estaban obligadas a contribuir con los gastos públicos. Así, *“el tributo no era personal, sino era apoyar su aseveración en obra alguno, diciendo en camino que los mercaderes y comerciantes que pagaban por gremios”*.⁴³

Ahora bien, se encontraban las comunidades de comerciante o artesanos que pagan los impuestos fijados por el Rey, en cualquiera de las formas, sobre todo en especie, así como los pueblos sojuzgados, quienes en forma periódica debían hacer los envíos de los impuestos y la contribución personal de contingentes armados para las guerras que el Estado emprendiese.

Es importante resaltar, que los tributos no se repartían por cabeza, sino que a cada pueblo se le fijaba lo que había de dar, recaudándose con gran orden y sin ninguna opresión, y se pagaban en especies de lo que cada pueblo producía, como piezas de caza, pescado, algodón, oro, etc., porque no tenía dinero. Según el relato de los conquistadores españoles, en todas las entradas de la ciudad y en los lugares

⁴³ *Ídem* pp. 28-33.

descarga canoas, esto es, por donde se introduce la mayor parte de las provisiones, existían chozas construidas para personas que sirven de guardias, las cuales, reciben cierta cantidad de cada cosa que entra. La ciudad era la que recibía esta contribución, pero que en realidad caía a manos del Rey azteca, ya que en los mercados de otras provincias se recaudaba aquel impuesto para el emperador azteca.

Por otro lado, los impuestos se hacían en forma periódica; así, los pueblos sojuzgados, estaban obligados al pago del tributo, pero por turnos, es decir, sólo pasado un determinado número de semanas o meses debían hacer efectivo el impuesto. Los tributos a los pueblos conquistados comenzaban a partir del momento en que quedaban sojuzgados; este tributo se pagaba por trimestre, por semestre o por anualidades; en ese sentido, el tributo ordinario se pagaba principalmente en tiempo de cosecha, consistía en frutos levantados de ciertas tierras destinadas al impuesto, los comerciantes y los artesanos pagaban sus contribuciones cada mes o cada cuatro meses, cada veinte o cada ochenta días.

En términos generales, los causantes de los impuestos entregaban personalmente en las capitales de los reinados las cantidades o los objetos a que estaban obligados, pero a pesar de esto, existían unos funcionarios nombrados por el Rey, llamados *calpixqui*⁴⁴, que eran los que tenían encomendada la tarea principal de recaudación de los tributos.

De esta forma, se caracterizaba la forma política-económica en que se organizaba el gobierno de los antiguos mexicanos, en una economía controlada (hasta cierto punto, por un organismo político)⁴⁵, con el desarrollo de un sistema tributario, la existencia de tierras públicas, y grandes obras públicas organizadas por el Estado (una forma de cómo se utilizaba el tributo que recaudaba); así como la creación de almacenes estatales con lo que se reunía un tributo y mercaderes profesionales, rutas de comercio y mercados especializados.

Por otra parte, las tierras comunales (*calpulli* o *altepetlalli*) se destinaban, en una parte al pago de los tributos al Estado; otra parte a solventar los gastos del gobierno interno, otra para la manutención del representante estatal y otra era la destinada al sostenimiento de las familias de los calpullis. “Tanto en las tierras del *calpulli* como en las de administración de instituciones, los servicios y productos se entregaban directamente a los beneficiarios. Los pagos que recibía el *Tlatoani* (supremo dador e intermediario entre los seres humanos y los dioses) eran destinados al sostenimiento del Estado”⁴⁶.

⁴⁴ MARGADANT, Guillermo Floris. “Historia del Derecho Mexicano”. Ed. Mc. Graw Hill. México, 1998, p. 46.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ MARGADANT, Guillermo Floris. “Introducción a la Historia del Derecho Mexicano”. Ed. UNAM. México, 1971, pp. 12.

De igual manera, existía el tributo en trabajo, el cual era destinado a realizar obras públicas, laborales agrícolas y trabajos domésticos. Pero todos los demás tributos que se obtenía en especie, el Estado recaudaba el pago por los mismos y lo administraba y distribuía entre las “dependencias”⁴⁷ gubernamentales de aquella época que era: la milicia, iglesia, tribunales, escuelas, entre otras más; además cada institución u organismo tenía sus propios medios para obtener sus recursos.

Asimismo, existían fiestas del mes, en las cuales se debía entregar al templo tamales (llamados *huaquiz tamalli* o *chalchiu tamalli*) y la gran parte de esa forma de tributo era destinada a la alimentación de las tropas y a la gran multitud de gente que partía a la conquista de nuevos señoríos; una parte de este tributo provenía de la población tenochca y otras de los pueblos por donde pasaba el ejército. Los líderes de los barrios se encargaban de organizar la recolección, ordenar y despachar grandes cantidades de cacao, maíz y frijol molidos, chile y pepitas para el ejército que salía de Tecnochtitlán.

En resumen, la primera manifestación de la tributación en México aparece en el Códice Azteca, con el rey Azcapotzalco que les pedía tributo a cambio de beneficios en su comunidad, dejando “el inicio de los registros del tributo llamados *Tequiamal*. Los primeros recaudadores eran llamados *Calpixqueh* y se identificaban por llevar una vara en una mano y un abanico en la otra”⁴⁸. Había varios tipos de tributos que se daban según la ocasión, los había de guerra, religiosos de tiempo, etc. Los pueblos sometidos tenían que pagar dos tipos de tributos los que eran en especie o mercancía y tributos en servicios especiales.

En conclusión, el presupuesto en la gran Tenochtitlán tuvo una gran importancia, ya que los aztecas se organizaron para facilitar la recaudación y realizar los gastos, para lo cual nombraron a los “*Calpixquis*”, primeros recaudadores y visitantes, quienes identificaban su función llevando una vara en una mano y un abanico en la otra, para recaudar y saber como gastar. La evaluación para los gastos de la ciudad, se requería de “funcionarios” que llevaran un registro pormenorizado de los pueblos y ciudades tributarios, así como de la enumeración y valuación de las riquezas recibidas, esto a través de una matrícula de tributos, mismo que se encontraba dentro de los códigos dedicados a la administración y a la Hacienda Pública.

Aunado a lo anterior, el gobernante o Rey Azteca, decidía sobre los aspectos en que se debía gastar los tributos recibidos, entre los que se encontraba: para la guerra, religiosos, caminos, escuelas, etc. También se invertía en especies o mercancías necesarias para el cultivo (según provincia, población, riqueza e industria), servicios especiales como limpieza, seguridad y sistema de orden público.

1.2.2. La Colonia.

⁴⁷ *Ídem* p. 12

⁴⁸ *Ídem* p. 53.

Establecida la Colonia, los indígenas, pagaban sus impuestos también con trabajo, en minas, haciendas y granjas. En 1573 se implanta la alcabala (pago por pasar mercancías de un Estado a otro) y después el peaje (derecho de paso). La principal fuente de riqueza para el conquistador fueron las minas y sus productos, por lo que fue el ramo que más se atendió y se creó todo un sistema jurídico fiscal, con el objeto de obtener el máximo aprovechamiento de su riqueza para el Estado.

Por tal motivo, se implementaron organismos que fueron las instituciones coloniales, dentro de la cuales, se encuentra la Hacienda Indiana, en donde se ubicaba la “*Administración por Mayor*”⁴⁹, la cual era constituida por el propio soberano, el Consejo de Hacienda, el Virrey en las Indias y una serie de funcionarios que dependían de los Oficiales Reales de Hacienda.

Así, la administración financiera de las Indias estaba formada por la Junta Superior de la Real Hacienda, presidida por el Virrey, nombrado superteniente de la hacienda por el Rey y por un fiscal, junto con el Decano de los Jueces de la Real Audiencia (supremo órgano de justicia).

Ahora bien, dicha caja real estaba bajo el encargo del Tesorero, Contador y Factor; en donde el Tesorero tenía que vivir donde estuviera la caja. De esta manera, se evitaba la libre disposición de los fondos reales, siendo los responsables directos de abrirla los “Oficiales Reales”.

Asimismo, dentro de dicha caja se debía de depositar un libro encuadernado intitulado “Libro Común”, en donde se asentaba todas las partidas de los ingresos que trataban a dicha caja, especificando de donde provenía cada una y de todo lo que se sacara de la misma, asentándose una razón del para qué se sacaba, mismas que debían ir firmadas por los “Oficiales Reales”.

Dicho lo anterior, podemos advertir que los antecedentes constitucionales en México del Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentran en primer lugar en “la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, ya que en su artículo 8, establecía que todo español estaba obligado a contribuir con una proporción de sus haberes para los gastos públicos; así como, se facultaba a las Cortes para proponer y decretar las leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario, fijar los gastos de la administración pública, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos”.⁵⁰

Ahora bien, en la época Colonia, los secretarios de despacho formaban los presupuestos anuales de los gastos de la administración pública que se estimaban necesarios para el respectivo ramo, y rendían cuenta de sobre dichos gastos. Así, las

⁴⁹ CARREÑO, Alberto M. “Breve Historia del Comercio”. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1995, pp. 104-107.

⁵⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. “Leyes Fundamentales de México” 1808-2005, Ed. Porrúa. México, 2005, p. 48.

Cortes establecían o confirmaban anualmente las contribuciones al pueblo, sin excepción ni privilegio alguno.

En este sentido, dichas Cortes fijaban los gastos en todos los ramos del servicio público, así como las contribuciones que debían cubrirlos; entre tanto, el secretario del despacho de Hacienda las presentaban, conjuntaba y por último creaba el presupuesto general de estimación de precisos, recogiendo de cada uno de los demás secretarios del despacho el respectivo a su ramo.

Asimismo, existía una tesorería general para toda la Nación, a la que tocará disponer de todos los productos de cualquier renta destinada al servicio del Estado, por lo que habrá en cada provincia una tesorería, en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el retiro público; estas tesorerías estaban en correspondencia con la general, a cuya disposición tenía todos sus fondos.

En conclusión, la administración de recursos económicos la tenía el Rey español, a través de la caja real, resultando con esto el monopolio de la riqueza de este país; sin embargo, se contaba con un método para la distribución de la fortuna que se explotaba en la Nueva España, precisando que la mayoría de la parte recabada era para el rey, y el restante era para el sostenimiento del virreinato.

Por ende, podemos advertir que el presupuesto de egresos en la Nueva España era una facultad exclusiva del rey, el cual dirigía la vía para realizar el gasto público, con la peculiaridad que se establecía un procedimiento de justificación para realizar los gastos que solicitaba el monarca. Así pues, no existió un verdadero equilibrio de poder y sobre todo un mejoramiento sobre la forma de gastar.

1.2.3. México Independiente.

Tras las revueltas independentistas iniciadas a principios del siglo XIX hasta culminar en el año de 1821, la Nueva España se separó del control de España para pasar el control administrativo y material a los "*criollos*" (españoles nacidos en la Nueva España), evento que se logró a partir de la guerra independentista de 1810 hasta 1821.

De tal manera, durante el transcurso del siglo XIX el país fue sujeto de constantes revueltas y levantamientos destinados a obtener el control y el poder administrativo, por ello, "*varias facciones se disputaban los intereses eclesiásticos, conflictos territoriales, nuevas formas de gobierno, e invasiones de países extranjeros, lo cual dejó agotados a los recursos con los que contaba el país haciendo que la nueva nación emergente tardara en perfilarse*".⁵¹

Así pues, la consumación de la independencia de México fue el inicio de una larga era de caos en México, ya que inmediatamente después de la guerra de

⁵¹ MARGADANT, Guillermo Floris. "Historia del Derecho Mexicano". Ed. Mc. Graw Hill. México, 1998, p. 92.

independencia, Agustín de Iturbide creó, con la ayuda de los conservadores, el primer imperio mexicano (1822-1823). Sin embargo, después de la caída de Iturbide, liberales y conservadores no se podían poner de acuerdo en el futuro del país, ya que los liberales querían implementar cambios económicos, políticos y sociales, mientras que los conservadores querían mantener el sistema social existente.

Posteriormente, el resultado de estos desacuerdos fueron décadas de inestabilidad política, el Congreso Mexicano creó la Constitución de 1824⁵² por la que México se convirtió en los Estados Unidos Mexicanos, con un gobierno Republicano y Federal, en virtud del mismo, fue electo el primer presidente de México que fue Miguel Antonio Fernández Félix, más conocido por el nombre de Guadalupe Victoria.

Así, el gobierno de Victoria entre 1824 y 1828 fue más o menos tranquilo gracias a los préstamos otorgados por Inglaterra que permitieron cubrir los sueldos de los empleados del gobierno y el ejército, pero a medida que se llegaban las elecciones, el clima se hacia turbulento, a merced de la disputa entre las logias masónicas por el control político y económico del país.

Con el pasar del tiempo, Antonio López de Santa Anna se transformó en la persona más importante de la nación, cambiando sus lealtades de acuerdo con que bando tenía más poder en ese momento. El costo de esta inestabilidad fue la pérdida de la mitad del país; pérdida que favoreció a los Estados Unidos, en razón de que *“Texas se declara independiente en 1836, así como California, Nuevo México y Arizona se pierden al finalizar la guerra México-Estados Unidos (1846-1848)”*⁵³.

En este mismo periodo, el presidente de la República Antonio López de Santa Anna decreta una contribución de un real por cada puerta y cuatro centavos por cada ventana de las casas, decreta, también, un impuesto de dos pesos mensuales por cada caballo frisón (robusto) y un peso por cada caballo flaco; además, un peso al mes por la posesión de cada perro.

Posteriormente, estalla la Guerra de Reforma (de 1857 a enero de 1861), misma que polarizó a la gente en la nación, por lo que muchos de los moderados se unieron a los liberales, convencidos de que era necesario disminuir y controlar el gran poder de la iglesia. De tal forma, que por un tiempo los liberales y conservadores tuvieron gobiernos paralelos, con la sede del gobierno conservador en la ciudad de México y el liberal en Veracruz. La guerra terminó con la victoria de los liberales y el presidente Benito Juárez se llevó su administración a la ciudad de México.

Así, la República fue restaurada en 1867, por lo que Juárez se dedicó a reconstruir el país y a cumplir con los mandatos de la constitución de 1857; trayendo con esto que la inversión extranjera y proyectos que actualizaban la infraestructura de transportes.

⁵² *Op. Cit.* Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

⁵³ Colegio de México. “Historia Mínima de México”. México, 2006, p. 64.

Asimismo, *“se creó el partido reformista, que deseaba la igualdad de todos los mexicanos ante la ley; el cual es denominado partido liberal, de los federalistas”*⁵⁴.

Después, Porfirio Díaz llegó a la presidencia en 1877; acrecentando la infraestructura del país, misma que se fortaleció gracias a la inversión extranjera. Sin embargo, la gente no estaba conforme con el gobierno durante el *“porfiriato”*. México atraía a inversionistas porque Díaz les daba muchas preferencia, pero la paga a los trabajadores era muy baja; por lo que una minoría de inversionistas, nacionales y extranjeros se enriquecieron, mientras que la mayor parte de la población vivía en la miseria.

Así, durante la gestión de Díaz, llega el ministro de hacienda José Yves Limantour, el cual busca el aumento de las cuotas de los Estados y la Federación, reduciendo el presupuesto y las partidas abiertas del Ejecutivo, así como los sueldos de los empleados; junto con esto se buscaron nuevas fuentes de ingresos en el gravamen racional de las actividades, especulaciones y riquezas, por lo que *“se regularizó la percepción de los impuestos existentes, por medio de una vigilancia activa y sistemática sobre empleados y contribuyentes”*⁵⁵.

No obstante para 1910, el presidente Díaz decidió convocar a elecciones para reelegirse como presidente, creyendo que para entonces había eliminado toda oposición en México. Sin embargo, Francisco I. Madero, decidió lanzarse como candidato en contra de Díaz, y pronto obtuvo el apoyo del pueblo.

Así, *“Francisco I. Madero hace el plan de San Luis Potosí, el cual dio inicio a la revolución mexicana, por lo que Madero fue encarcelado, pero el plan continuó su curso”*⁵⁶. El ejército federal fue derrotado por las fuerzas revolucionarias, lideradas por Emiliano Zapata en el sur, Pancho Villa, Pascual Orozco, y Venustiano Carranza en el norte; de tal suerte que Porfirio Díaz renunció en 1911 y salió a su exilio en Francia, donde murió en 1915.

Los generales revolucionarios tenían objetivos diferentes; en tales circunstancias las figuras revolucionarias variaban de los liberales a los radicales, y como consecuencia, fue difícil llegar a un acuerdo de cómo organizar el gobierno de las fuerzas triunfantes de la revolución. El resultado fue una lucha por el control del gobierno de México que duró más de veinte años.

Después de la renuncia de Porfirio Díaz, Madero fue electo presidente en 1911, y en 1913 sufrió un golpe de estado y fue asesinado, por lo que Venustiano Carranza general revolucionario encabezó el movimiento en contra de Huerta; resultando con ello la nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917.

⁵⁴ *Ídem* p. 103.

⁵⁵ *Ídem* pp. 106 y 107.

⁵⁶ MARGADANT, Guillermo Floris. “Historia del Derecho Mexicano”. *Ob cit*, pp. 63-66.

De esta forma, se hace necesario resaltar que la figura del presupuesto de egresos tiene su raíz en México desde los "Sentimientos de la Nación" de José María Morelos y Pavón, en el cual se hace referencia a la separación de poderes y la ejecución de la administración pública y sus gastos. Posteriormente, "en el acta Constitutiva de 1824, en su artículo 9"⁵⁷, determinaba la división de poderes, entre el ejecutivo, legislativo y judicial; y en el artículo 13 le otorgaba la facultad exclusiva al Congreso General para expedir leyes y decretos, y dentro de esta facultad se encontraba en la fracción VIII, que era la de fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentará el poder ejecutivo. Con la promulgación del Acta Constitutiva de 1824, el constituyente le otorgó al Congreso General la facultad de aprobar el Presupuesto Nacional.

Posteriormente, para las Bases Constitucionales de 1835, determina, una vez más, la separación de los poderes, sin que se haga una distinción precisa sobre las facultades que tiene cada poder, y en caso más específico sobre cada cámara para la aprobación del Presupuesto de Egresos.

De esta forma, para las Leyes Constitucionales de 1836 (también conocida como "Las Siete Leyes Constitucionales de 1836"), continua establecido de forma imprecisa la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, si se estableció la facultad del Congreso Nacional para aprobar leyes y decretos, con la peculiaridad que la cámara que revisa el proyecto de presupuesto no puede hacer modificaciones al proyecto y lo aprobará en lo general, y en caso de rechazarlo la cámara revisora, regresará el proyecto a la cámara de inicio con las observaciones generales de la revisora.

Así pues, fue hasta la Constitución de 1857, que en su artículo 68, establecía que el Congreso de la Unión, depositado en una sola asamblea, aprobaría en el segundo periodo de sesiones el Presupuesto de Egresos de la Nación para el año siguiente fiscal, teniendo que decretar las contribuciones para cubrir el gasto público, así como la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo. En otras palabras, el presidente de la República presentaba ante el Congreso el proyecto de gastos para el siguiente año fiscal, mismo que lo aprobaba.

De igual manera, en el artículo 69 de la citada Constitución, preveía un término para la presentación del proyecto de presupuesto de egresos, siendo este el penúltimo día del primer periodo de sesiones, y en ese mismo acto se presentaba la revisión de la cuenta pública del año anterior; mismos que pasaban una comisión del Congreso, la cual estaba compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, y tenían la obligación de examinar ambos documentos y presentar el dictamen correspondiente en la segunda sesión del segundo periodo legislativo, para que el pleno del Congreso aprobará el Presupuesto de Egresos de la Nación para el próximo año fiscal y la revisión de la cuenta pública del año anterior.

⁵⁷ *Ídem* p. 84.

De esta forma, dicha Constitución le otorgaba de forma exclusiva al Congreso Nacional la aprobación del Presupuesto de Egresos y la imposición de contribuciones para cubrir los gastos que necesitaba el país, de conformidad al artículo 72, fracción VII.

Por ello, las iniciativas o proyectos de ley que se presentaban en el Congreso, se sujetaban a los siguientes trámites, primero se realizaba un dictamen de la comisión respectiva; posteriormente se discutía en la comisión de tratamiento, continuamente y concluida la discusión, se pasaba al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, o en su caso, no manifestaba ningún comentario ni reserva, en donde se procedía a la votación de la ley o decreto en la Asamblea General Constituyente.

Ahora bien, en caso contrario, si el Ejecutivo tenía una discrepancia de la ley o decreto en todo ó en parte, volvía el expediente a la comisión respectiva, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el proyecto de ley o decreto, haciendo notar que la aprobación de leyes o decretos por parte de la Asamblea, debía ser por mayoría absoluta de los diputados presentes.

En virtud de lo anterior, podemos determinar que las Constituciones de México Independiente, se vieron envueltas en problemas políticos, ideológicos y armados; de tal modo, que cada una estas se observaban peculiaridades que buscaban cambiar la realidad que se vivía en el país. Sin embargo, en el tema de presupuesto de egresos, tuvo una línea recta ascendente, en donde su planeación, proceso, examen, discusión, aprobación y expedición fue de menos a más, lo cual sugiere que con el paso del tiempo el Estado Mexicano se dio cuenta de la importancia que tenía dicho Presupuesto, en donde las facultades para aprobarlo se mantuvieron siempre con el poder Legislativo, aunque en su forma más antigua era una cuestión meramente administrativa, que realizaba el propio Legislativo.

1.2.4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Para comenzar, la Constitución de 1917 es una aportación de la tradición jurídica mexicana al constitucionalismo universal, dado que fue la primera Constitución de la historia que incluye los derechos sociales, así como "*la eliminación de la reelección del presidente de la República y el cargo de vicepresidente*"⁵⁸.

En este orden de ideas, la nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la Constitución de 1857, especialmente lo referente a los derechos fundamentales, aunque ahora con el nombre de "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, demócrata y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

⁵⁸ *Ibidem* p. 74.

Asimismo, se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a las entidades federativas. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra, entre otras garantías. La Constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo y reconoce la libertad de expresión y asociación.

Pese a sus cambios, la nueva Constitución dejó intactos algunos posicionamientos consagrados en la anterior Constitución, algunos de ellos relativos al Poder Judicial, verbigracia la “fórmula de Otero” en el juicio de amparo. Una vez hechas tales modificaciones, el documento constitucional se promulgó el 5 de febrero de 1917 en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro.

En este texto, quedó plasmado muchas de las ideas que motivaron la Revolución Mexicana, destacando un marcado contenido social y de fortalecimiento del Estado. La Constitución Mexicana vigente está conformada por dos partes conocidas como dogmática y orgánica. En la primera (parte dogmática), quedan consignadas las Garantías Individuales y se reconocen derechos y libertades sociales, como el derecho a la libertad, derecho a la libre expresión, asociación y tránsito, derecho a la educación, siendo ésta otorgada por el Estado de manera laica y gratuita; derecho a la posesión de armas de fuego para seguridad y legítima defensa; derecho de huelga y organización de los trabajadores en sindicatos; derecho a la libre profesión de cultos; derecho al trabajo digno y socialmente útil, entre otros, es decir, garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica

En tanto que, la parte orgánica abarca la división de Poderes y el funcionamiento fundamental de las instituciones del Estado, estableciendo una forma de gobierno mexicano como una república federal, representativa y popular, en donde los Poderes de la Unión están divididos en Ejecutivo (Presidencia de la República), Legislativo (Honorable Congreso de la Unión) y Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación), quedando prohibida la reelección del presidente. De igual forma, se creó el núcleo de la Federación, concebido como un Municipio libre.

Ahora bien, visto lo anterior es oportuno indicar que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, no fue en realidad la creación de una nueva Constitución, sino reformar a la Constitución de 1857, tal y como se hace mención en el nombre de expedición de la Constitución de 1917, denominada “CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857”. De esta manera, el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro, el 1º de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria del diecinueve de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura de la Nación, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 del Decreto de Convocatoria para la integración del Congreso Constituyente, el 12 de diciembre de 1914, expedido este último en la ciudad de Veracruz, y adicionando el Plan de Guadalupe del veintiséis de marzo de 1913, comenzaron los trabajos para dar paso a la Constitución actual de 1917.

Así pues, en la actual Constitución, se estableció un régimen de economía mixta con rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional; y en su artículo 25, se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como para la justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

De igual manera, la Constitución de 1917, reafirma el carácter mixto de nuestra economía, establecido que al desarrollo económico nacional en que concurre con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, en donde el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de nuestra Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan para este propósito.

Por otro lado, y continuando con la tradición de su antecesora, en el tema de separación de poderes, la Constitución de 1917 continua con la separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), con la característica que en este nuevo texto constitucional se retoma la subdivisión del poder legislativo, en dos cámaras (diputados y senadores). Así, los constituyentes de 1916, tuvieron la laboriosa tarea de dividir las facultades para cada cámara, ya que la como se ha mencionado con antelación, la Constitución de 1857, sólo preveía una sola cámara. En ese sentido, se estableció en el artículo 73 las facultades *latu sensu* del Congreso de la Unión, y en específico en su fracción VII de dicho artículo, la facultad de imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Cabe señalar que, fue en el artículo 74 donde se instituyó las facultades exclusivas de la cámara de Diputados, y dentro del cuerpo del mencionado artículo, se ubica la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que será expedido como Decreto año con año, tal y como se lee a su letra:

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

...

IV Aprobarr 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 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, 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;...⁵⁹

De lo antes transcrito, se puede advertir que el legislador ubico como facultad de carácter único para su aprobación, a la cámara de Diputados para recibir el proyecto de presupuesto de egresos, examinar el mismo, discutirlo, modificarlo en su caso y aprobarlo para ser enviado al Ejecutivo Federal, y este lo firme y publique.

Asimismo, en el artículo 75 de dicho ordenamiento, reafirma la obligación de la cámara de Diputados para aprobar el presupuesto de egresos, y junto con esto, deberá hacer la revisión del gasto público del anterior siguiente, tal y como se lee a su letra:

*“**Artículo 75.** La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.*

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

⁵⁹ *Op. Cit.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, consultada en 2011.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables...'⁶⁰

En razón de lo anterior, el constituyente prevé la descentralización del poder del Congreso de la Unión, para dar no sólo equilibrio entre las cámaras, sino también para la participación plural que existe entre la cámara de Diputados y la de Senadores, en el entendido que la cámara baja (Diputados) esta integrada por quinientos representantes de la Nación, es decir, representantes del pueblo, mismos que serán electos por dos principios, el de mayoría relativo y el de representación proporcional.

En esta línea, podemos argumentar que la cámara de Diputados tiene una pluralidad de representantes, a comparación que la cámara de Senadores, misma que sólo cuenta con ciento veintiocho representantes de la Nación, elegidos por los mismos principios y bajo el mismo instrumento denominado sufragio o voto, el cual deberá ser: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Así pues, la cámara de Diputados tiene una mayor representación de la ciudadanía ante el Congreso de la Unión, sin quitarle mérito de las facultades que tiene la cámara de Senadores, manteniendo –en teoría–, una mayor observancia de los efectos financieros presupuestarios que surgen en el país por parte de los diputados que legislan en la materia financiera.

Ahora bien, el artículo 74 constitucional desde su creación en 1917, ha sufrido seis reformas, la primera y la segunda en 1993, la tercera en 1996, la cuarta en 1999, la quinta en 2004 y la sexta en 2008, mismas que han intentado establecer y clarificar el procedimiento del presupuesto de egresos de la federación, así como las facultades exclusivas de la cámara de Diputados.

En conclusión, la Constitución de 1917, es una Constitución que se ha mantenido gracias a la visión de sus creadores reformistas de 1916, claro con las múltiples reformas que se dan día a día en nuestro sistema jurídico contemporáneo, pero que es aun útil y jurídicamente hablando efectiva.

⁶⁰ *Op. Cit.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, consultada en 2011.

CAPÍTULO 2

El Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación

2.1. Fuentes Formales del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En una primera impresión, el análisis de la naturaleza jurídica del presupuesto puede parecer un tema más teórico que práctico, sin gran trascendencia para la vida de un país, por eso es importante preguntarnos ¿Qué está en juego cuando se discute la naturaleza jurídica del presupuesto?, ¿Qué es lo que se ventila cuando se polemiza si el presupuesto, es una auténtica ley material o se trata de una ley formal, o es un acto-condición o una decisión política? Para algunos es una cuestión bizantina producto del llamado derecho de los doctos del derecho. Para otros, las implicaciones de la discusión escapan a lo meramente teórico para revelar la conexión de la organización política entre los poderes en un régimen democrático.

Así, el problema de la naturaleza jurídica del presupuesto está ligado a la competencia o atribuciones de los poderes, a saber: si el presupuesto es un acto del Poder Ejecutivo en el cual el Legislativo interviene únicamente para ejercer una función de control político y jurídico, o si, por el contrario, el presupuesto es un acto del Poder Legislativo en ejercicio de una función puramente legislativa y no sólo de mero control.

Por ello, la respuesta que se dé a estos problemas y sus consecuencias políticas, son diametralmente diferentes y se relacionan políticamente con el problema de la división de poderes y el fortalecimiento de esta misma teoría⁶¹.

En este sentido, en el presente capítulo se explicarán las fuentes del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los conceptos e instrumentos que se necesitan para el entendimiento global del tema, por lo que se comenzaremos por especificar los instrumentos jurídicos, para después plantear las fuentes formales del mismo.

2.1.1. La Constitución.

El hecho de que se estudie el tema de la Constitución, es en primera instancia, porque se trata de una fuente de derecho, siendo base importante de la “Teoría de la Constitución”⁶² y, en ese sentido, forzosamente deben plantearse muchas cuestiones que también atañen al estudio del presente trabajo de investigación. Así, debemos empezar por la problemática del poder constituyente al crear las normas constitucionales que regulan el Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁶¹ MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 82. México, 1995, p. 95.

⁶² SCHMITT, Carl. “Teoría de la Constitución”. Ed. Editora Nacional. México, 1981, pp. 4-6.

Por lo anterior, la Constitución debe estudiarse en forma concreta y en cierto sentido determinada, en razón de que es un cúmulo de experiencias históricas a las que no pueden desatenderse, y sólo ubicado una carta constitucional en un momento histórico, social y económico determinado puede entenderse cabalmente, ya que el contexto de la tarea de exponer los rasgos básicos del Derecho Constitucional vigente es la relativa a la Constitución actual, individual y concreta. Ello, sin necesidad de la autonomía de las normas constitucionales una vez establecidas, respecto al resto del sistema social, pero entendiendo que la autonomía no es lo mismo que autarquía.

Por esta razón, la Constitución como fuente del derecho, se engloban dos cuestiones, la primera como una función general, en donde "*la constitución es la fuente de las fuentes, es decir, es la norma normarum*"⁶³, como vértice del sistema jurídico; en tanto la segunda, es una cuestión que podría llamarse de "*concepción constitucional*" en sentido estricto, en donde puede entenderse la Constitución como fuente de derechos.

En este orden de ideas, la Constitución es el resultado de una serie de acontecimientos históricos que han ido acumulando las ideas del constituyente y que, a través de reformas, se han configurado aquello que entendemos actualmente por Constitución, originado así un sistema constitucional y por ende un estado de derecho.

Así pues, la Constitución es la sustanciación de la existencia política de un pueblo, por lo que está particularmente avocada a convertirse en uno de esos conceptos simbólicos y combativos, que hayan su *ratio*, no en la voluntad de conocimiento, sino en la adecuación instrumental para la controversia con el adversario.

En términos de lo antes transcrito, la Constitución "*es una escurridiza realidad nombrada con un término ambiguo siempre*"⁶⁴, pero nunca neutro, sino cargado de significación política interesada. Sin embargo, la Constitución no se agota en su significación jurídica, sino que comprende diversas esferas de la vida humana, vinculando sectores de la realidad política, jurídica, sociológica, entre otras.

De modo esencial, la constitución es un conjunto de principios con funciones distributivas y regulativas; en otras palabras, la Constitución proviene del latín "cum", 'con' y "statuere", "establecer", "*es la norma jurídica positiva fundamental suprema que rige la organización y el desarrollo de un Estado, estableciendo: la autoridad, la forma de ejercicio de esa autoridad, los límites de los órganos públicos, definiendo los derechos y deberes de los ciudadanos y garantizando la libertad política y civil del individuo*"⁶⁵.

⁶³ ARAGÓN, Manuel. "Constitución, Democracia y Control". Ed. UNAM. México, 2002, p. 86.

⁶⁴ *Ídem* p. 81.

⁶⁵ Carpizo Mac Gregor, Jorge. "Derecho Constitucional". Ed. UNAM. México, 1991, pp. 11-13.

Así, la Constitución Política del Estado es de naturaleza social perteneciente a una comunidad política consistente en un acuerdo de paz entre fuerzas políticamente operativas conformado de dos clases de normas: las dogmáticas y las orgánicas que “*son presupuestos normativos que se expresan en un conjunto de derechos y garantías ya sean individuales o colectivas y normas que regulan la estructura jurídico-político de un Estado*”⁶⁶, determinando la forma de Gobierno y la organización de los órganos de poder, respectivamente.

De tal manera, que la Constitución tiene funciones distributivas y regulatorias del poder público con el fin de equilibrar ese poder entre los gobernantes y los derechos de los gobernados, fijando límites y controles a los primeros y regulando los derechos y obligaciones de los segundos.

Por consiguiente, una Constitución es un complejo normativo, en donde dicho conjunto de normas están dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar al estado, ya que las mismas son de jerarquía superior, permanente, escrita, general y reformable.

Razón por la cual, la Constitución goza del atributo de ser suprema, ya que para poder constituir requiere estar por encima de toda institución jurídica, toda vez que, es preciso que todo le sea inferior; lo que no lo es, de una u otra forma, es parte de ella; es decir, “en lo normativo a nada se le reconoce como superior a ésta, y constituye, organiza, faculta, regula actuaciones, limita y prohíbe de acuerdo al Estado en el que se aplique y de acuerdo con su naturaleza”.⁶⁷

Por ello, en el caso de México, se establece de forma expresa en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “*Esta constitución... será la ley suprema de toda la Unión...*”; asimismo se reitera en los artículos 40: “*...pero unidos en una federación establecida según los principios de esa ley fundamental...*”, 41: “*...en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal...*”⁶⁸.

De esta manera, la Constitución rige para todos y para todo dentro del territorio nacional; nadie ni nada queda al margen de su función normativa. Así, todo deriva de ella y todos le deben acatamiento en general. No obstante, sucede de forma diversa con las constituciones particulares de los Estados; éstas sólo rigen dentro de la entidad que las ha emitido, y tienen alcances limitados a sus respectivos ámbitos territoriales.

⁶⁶ RUIZ, Eduardo. “Derecho Constitucional”. Ed. Tipografía de Aguilar e Hijos, Escuela Nacional de Jurisprudencia. México, 1909, pp. 40-45.

⁶⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Ed. Porrúa. México, 2005, pp. 332-335.

⁶⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Ed. Porrúa. México, 2004, pp. 126-130.

En este orden de ideas, la Constitución como máximo texto jurídico que regula la soberanía, administra los recursos y protege los derechos de todos los ciudadanos y personas que residen en México, define de igual forma, las características del Estado mexicano, estableciendo los principios de gobierno, las limitaciones, los poderes y sus facultades, las interrelaciones entre ellos y las prohibiciones para el gobernante y para los gobernados.

Ahora bien, es importante establecer, que para reformar el texto de la Constitución deberá hacerse de acuerdo a los lineamientos del artículo 135, resultando con esto que nuestra Constitución de 1917 sea clasificada como una “constitución rígida”; en razón de que no pueden ser alterados dicho texto por las autoridades ni por los particulares.

En este sentido, la Constitución de 1917 en un sentido positivo es: “*la obra de una asamblea convocada ex profeso, a la que se le dio el carácter de constituyente por una fracción revolucionaria triunfante y prevaleciente*”⁶⁹, que la impuso y promulgó por conducto del primer jefe Venustiano Carranza, y que formalmente sigue en vigor; misma que es un conjunto de normas ordenadas, imperativas, de jerarquía superior y enmendable por el congreso de la unión y de las legislaturas de los Estados.

Además, otra característica de la Constitución, es la de ser íntegra, es decir, “*regula la existencia de todos los órganos de autoridad, tanto federales como locales*”⁷⁰; establece su funcionamiento; consigna sus facultades y limitaciones; sólo los entes que ésta prevé pueden ser calificados de autoridad en donde ejercen sus funciones; y en caso que no ha sido atribuido a las autoridades, expresa o tácitamente, no puede ser objeto de ejercicio por parte de ellas; teniendo prohibido su ejercicio.

De este modo, la Constitución “*es el texto supremo que está llamada a constituir el funcionamiento de un pueblo y su gobierno; en donde tendrá la característica de ser suprema y se consagrará los derechos fundamentales para los ciudadanos, así como las obligaciones para con los mismos y para las autoridades*”⁷¹. Subrayando que la Constitución es el instrumento fundamental para el marco jurídico de cualquier país, ya sea de forma dispersa o concentrada, rígida o flexible, temporal o indefinida, su importancia radica en la trascendencia de su aplicación para todo un país, por lo que en consecuencia es o debería ser dinámica, es decir, es la norma general que establecerá el marco legal del sistema jurídico de una nación, el cual será el cauce de virtudes o fracasos de un pueblo.

⁶⁹ CARPIZO MC. GREGOR, Jorge y MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. “Derecho Constitucional”. Ed. UNAM. México, 1990, pp. 8 y 9.

⁷⁰ BORGOA ORIHUELA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Ed. Porrúa. México, 2005, pp. 337-342.

⁷¹ *Ibidem* 92.

2.1.2. La Ley.

Para empezar, debemos definir la palabra “ley”, misma que proviene del latín “*lex, legis*”, que significa norma jurídica dictada por el legislador, es decir, se trata de precepto establecido por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia; y en caso de incumplimiento, trae aparejada una sanción. Así, la ley es una *"norma dictada por una autoridad pública que a todos ordena, prohíbe o permite, y a la cual todos deben obediencia"*; es decir, *"es una declaración de la voluntad soberana, que manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite"*⁷².

Así, las leyes son delimitadoras del libre albedrío de las personas y autoridades dentro de la sociedad, por lo que se puede decir que la ley es el control externo que existe para la conducta humana, ya que *"son las normas que rigen nuestra conducta social y constituyen una de las fuentes del derecho"*⁷³, actualmente considerada como la principal; por lo que para ser expedida, requiere de autoridad competente, que en caso concreto será el órgano legislativo.

Ahora bien, las características de la Ley son las siguientes:

- 1) Generalidad, es decir, la misma comprende a todos aquellos que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna clase;
- 2) Obligatoriedad, tiene carácter imperativo-atributivo, que por una parte establece obligaciones o deberes jurídicos y por la otra otorga derechos, esto significa que siempre hay una voluntad que manda, que somete, y otra que obedece; la ley impone sus mandatos, incluso en contra de la voluntad de sus destinatarios y su incumplimiento da lugar a una sanción, a un castigo impuesto por ella misma;
- 3) Permanencia, se dictan con carácter indefinido o en su caso definido, permanente, para un número indeterminado de casos y de hechos, y sólo dejará de tener vigencia mediante su abrogación, subrogación y derogación por leyes posteriores;
- 4) Abstracta e impersonal, las leyes no se emiten para regular o resolver casos individuales, ni para personas o grupos determinados, su impersonalidad y abstracción las conducen a la generalidad; y,
- 5) Conocida, nadie puede invocar su desconocimiento o ignorancia para dejar de cumplirla.

En este sentido, la ley es un orden normativo armónico o sistemático, con relaciones de interdependencia derivadas de ella, a los que todos los que se encuentre

⁷² CARBONELL, Miguel (coord.), “Diccionario de Derecho Constitucional”, Ed. Porrúa-UNAM. México, 2005, p. 494.

⁷³ *Ídem* p. 95.

ubicados en sus extremos están ligados por el mero hecho de encontrarse en su obligatoriedad; así, dentro de este encontramos las nociones de orden, interrelación y armonía.

Por otro lado, existen diferentes tipos de Leyes, como: la fundamental, que es la que establece principios por los que deberá regirse la legislación de un país y suele denominarse Constitución; la cual como ya se mencionó, es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y está por encima de cualquier ley; también está la ley orgánica que es cuando nace como consecuencia de un mandato constitucional para la regulación de una materia específica; y la Ley ordinaria que es, entre las que se incluye la ley de presupuestos.

Por otra parte, desde el plano extrínseco de la misma ley, ésta determina una variedad de tipos distinguiendo las siguientes modalidades:

“a) Leyes orgánicas, cuya especialidad deriva de su materia y del régimen de aprobación y deben regularse por ley orgánica las materias, relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, ya que su aprobación, modificación o derogación reclama una mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

b) Leyes ordinarias (no definidas en la norma máxima), se concretan por deducción excluyente, al no ser las orgánicas ni las otras modalidades legislativas que luego se aluden; son la expresión ordinaria del poder legislativo, quedando sujetas, como las restantes, a la promulgación y publicación.

c) Leyes de bases, que son las que enmarcan legislación delegada en principio del Ejecutivo, en cuyo caso el texto provocado por éste tiene rango formal de ley; delegación que debe ser expresa y sobre materia que no sea de exclusiva competencia de las cortes, debiendo fijarse un término para actuar dicha legislación.

d) Leyes ordinarias delegantes, que son las que autorizan al gobierno a refundir diversos textos legales en uno solo, que habrán de determinar el ámbito normativo de la delegación, especificando si se circunscriben a la mera formulación de un texto único o si incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos

e) Derechos legislativos, que son normas con rango formal de ley, que expresan disposiciones del gobierno consentidas por el poder Legislativo, misma que quedan sujetas a los marcos impuestos por las leyes de bases y leyes delegantes; agotándose la facultad delegada en el uso de la misma, no pudiendo entenderse concedida la delegación de modo implícito o por tiempo indeterminado; potestad delegada que es, a su vez, indelegable por el gobierno.

f) Decretos leyes, o normas para las que es competente el gobierno, dictadas en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, que en caso alguno pueden referirse al ordenamiento de las instituciones básicas del estado, derechos, deberes

*y libertades fundamentales, ni al régimen de las comunidades autónomas, y que en todo caso, deben ser inmediatamente sometidos a debate y a aprobación por el Congreso”.*⁷⁴

En función de lo dicho, es de aplicación para las normas dictadas por la administración, que fija la siguiente jerarquía: Constitución, leyes federales y tratados internacionales, decretos, leyes locales, órdenes acordadas por las comisiones delegadas del gobierno, órdenes ministeriales y disposiciones de autoridades y órdenes inferiores, según su respectiva jerarquía.

En este sentido, en el género federal, los actos del Congreso de la Unión emitidos en ejercicio de sus funciones ordinarias que derivan a su favor del artículo 73, el legislador tiene facultades que en forma expresa, de acuerdo a lo consignado por la Constitución y de forma tácita, reglamentarla en el nivel federal, cuando en ésta se utiliza la fórmula en sus términos, sin perjuicio del ejercicio de idéntica facultad por parte de las legislaturas locales en el ámbito estatal.

Ahora bien, *“los actos del presidente de la república son: emitir leyes y decretos emitidos por el presidente de la república, en uso de facultades extraordinarias en los términos del artículo 29, así como los actos de alcances generales”*⁷⁵, *en virtud de lo que grave el comercio internacional, restrinja y prohíba importaciones o exportaciones*, que dicta con base en el artículo 131, las medidas preventivas que con el carácter de ejecutivas emitidas por el departamento de salubridad, para enfrentarse epidemias de carácter grave o enfermedades exóticas, las medidas que expida para combatir el alcoholismo, la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneren la especie humana y la contaminación ambiental, en los términos del artículo 73, fracción XVI.

Asimismo, el artículo 72, inciso f) de la Constitución, se desprende que las leyes que emite el congreso tienen entre sí idéntico valor jerárquico, que ni por su contenido ni por su nombre puede pretenderse que sea superior a otra; *“no hay elementos que hagan suponer que las leyes orgánicas o reglamentarias sean superiores a las ordinarias, para que esto se dé, se requiere una declaración expresa y terminante en la propia constitución”*⁷⁶, como se hace en el artículo 133; por lo tanto, puede ser modificadas en virtud de la actuación del poder legislativo en el propio documento, o en un cuerpo legislativo independiente y separado; la derogación puede ser expresa o tácita.

Por otro lado, es importante hacer mención sobre el proceso de elaboración de las leyes federales, el cual es el conjunto de etapas sistematizadas y ordenadas por la Constitución, misma que deberán ser observadas por los poderes Legislativos y

⁷⁴ *Ídem p. 101.*

⁷⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, “Leyes fundamentales de México”, 1808-2005. Ed. Porrúa. México, 2005, p. 59.

⁷⁶ MORENO COLLADO, Jorge. “Vigencia de Leyes y Decretos”. Ed. Valenzuela. México, 1997, p. 1067.

Ejecutivo para incorporar al sistema jurídico aquellas normas jurídicas de aplicación general y obligatoria conocida como leyes.

Así, este proceso formaliza y distingue al dotar de juridicidad, aquellas normas que oficialmente se conocerán y reconocerán como leyes del sistema de Derecho en México. Así, el proceso de estas normas se constituye por otras cuyo objetivo es la producción jurídica, a estas se identifican como normas sobre la producción jurídica.

Las normas sobre la producción jurídica están reflejadas en los artículos 71 y 72 constitucionales; por lo que este proceso consta de seis etapas, y para que una ley sea considerada como tal se requiere el cumplimiento de formalidades exigidas en este proceso legislativo. En este sentido, las formalidades generales también llamadas etapas son: 1) Iniciativa, 2) Discusión, 3) Aprobación, 4) Sanción, 5) Publicación, y 6) Iniciación de la vigencia. Empero, y a *contrario sensu*, si el proceso legislativo no se cumple con las etapas antes mencionadas o en las formalidades particulares, el producto obtenido no tiene carácter de ley.

En razón de lo anterior, la primera fase es la Iniciativa que de acuerdo al artículo 71 Constitucional, tienen el derecho de iniciar leyes o decretos el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados que ejercen su facultad de poner a consideración del Congreso un proyecto de ley.

Así, cuando el proyecto provenga del ejecutivo o alguna legislatura se turna a una comisión de la cámara respectiva, donde el proyecto adquirirá la forma definitiva en que se presentara para ser debatido; y en la comisión o comisiones, se desarrollan las actividades de reunión de trabajo para distribuir la iniciativa entre sus miembros y explicarla.

Posteriormente, en la segunda fase se encuentra la Discusión, que será durante el Proceso Legislativo, ya que los diputados y senadores realizan un ejercicio deliberativo sobre las distintas iniciativas de ley, en donde discutirá de forma ordenada y con base a un debate parlamentario las iniciativas que ya pasaron por las comisiones o la comisión, con el sentido de que los diputados o senadores hagan uso de la tribuna para exponer sus argumentos en pro o en contra de un proyecto de ley.

Ello, con fundamento en el primer párrafo del artículo 72 constitucional, en donde establece claramente que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de laguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

La siguiente etapa es la de Aprobación, que de acuerdo al mismo artículo 72, inciso a), establece que una vez aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasara para su discusión a la otra, y si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicara inmediatamente.

De tal manera, y una vez que ha sido discutido suficientemente los puntos generales y particulares en ambas cámaras, la iniciativa de ley o decreto será aprobada. Así, la aprobación tiene por objeto la aceptación total o parcial del antedicho proyecto de ley, misma que deberá hacerse tanto en la cámara de origen como en la revisora, y una vez aprobado el proyecto por ambas cámaras, este se remite al Ejecutivo para que lo sancione y publique.

Así pues, la siguiente etapa es la Sanción, en donde el presidente de la República acepta o desecha un proyecto de ley, esto de acuerdo a la constitucionalidad que se reputa como sancionado en el proyecto que no sea devuelto con observaciones a la cámara de origen dentro de los siguientes diez días hábiles; puntualizando que en caso de que el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones, se devolverá a la cámara de origen el primer día hábil en que el Congreso este reunido.

En esta misma tesitura, es importante advertir que la sanción puede ser total o parcial, en razón de que el ejecutivo sólo podrá rechazar un proyecto de ley en una ocasión, ya que si las cámaras insisten con el mismo proyecto que regresa el Ejecutivo con las observaciones no plasmadas, se deberá ordenar su publicación tal y como se aprobaron por las cámaras, es decir, sin incluir las observaciones hechas por el Ejecutivo (esta facultad que posee el Ejecutivo se le llama derecho de veto).

A continuación, tenemos la etapa de la Promulgación y Publicación, en donde la primera *“es el acto por el cual el Ejecutivo aprueba con su firma y autoridad que se han cumplido las formalidades anteriores, para después ordenar su Publicación, por el cual se publicará por el medio idóneo el conocimiento de la ley a la población en general”*⁷⁷.

Dicho lo anterior, es considerado como el medio idóneo para publicar por la Federación, el Diario Oficial de la Federación, ya que la publicación es un acto formal por medio del cual las leyes aprobadas por el poder Legislativo y sancionadas por el Ejecutivo son dadas a conocer por este medio, y de manera indubitable, a la población en general; y para que esta publicación surta sus efectos legales deberá plasmarse en un periódico que el Estado posee llamado Diario Oficial de la Federación.

Así pues, la publicación oficial de la ley, lo llevará a cabo el poder Ejecutivo con las formalidades antes citadas, recibiendo el nombre de promulgación, lo cual implica la exigencia de su acatamiento y observancia por parte de los particulares y la autoridad, en razón de que la promulgación es la condición para que la ley sea aplicada y pueda hacerse efectivo el principio que señala, con la advertencia que la ignorancia de las leyes no excluye a nadie de su cumplimiento.

Por último, la iniciación de vigencia es la última etapa del proceso legislativo, por la

⁷⁷ *Ídem p. 100.*

cual se determina el momento específico en que una ley comenzara a surtir sus efectos, en donde se observará el tiempo de su publicación y la entrada en vigor de la ley, en donde se debe mediar un espacio de tiempo, a efecto de que esta será efectivamente conocida por sus destinatarios, y este lapso de tiempo se le conoce como *vacatio legis*.

Ahora bien, existen dos sistemas para que la ley inicie su vigencia: el sucesivo y el sincrónico. El sucesivo ordena que la ley entrara en vigor, para los lugares donde se publica en el Diario Oficial, tres días después de su promulgación, y en los lugares distintos se conceden otros días en función de la distancia, es decir, a los tres primeros días uno más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad. Mientras que el sistema sincrónico establece que la ley entrara en vigor, en todas partes, el día preciso que la propia ley fije, siempre y cuando su publicación haya sido anterior.

De lo anterior se desprende que, una de las principales funciones del Poder Legislativo consiste en la creación (reforma o derogación) de normas, para lo cual se establecen una serie de pasos (antes mencionados) a seguir en su confección, sin las cuales no puede crearse una ley. Así, todo estado democrático le encarga al órgano legislativo la facultad, y obligación, de edificar el conjunto de disposiciones normativas que han de regir su vida jurídica-institucional. De igual forma, se advirtió que el procedimiento legislativo es “la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”.

2.1.3. El Decreto.

En este punto nos toca hablar del Decreto, por lo que comenzaremos por dar los antecedentes históricos del mismo; así, la palabra Decreto era utilizada para revestir las decisiones de los consejos de los pueblos civilizados, que eran disposiciones de carácter general de rango inferior a la ley.

Posteriormente, la mayor parte de los acuerdos de los consejos de ministros adoptaban la forma de decretos con independencia de cuál era su contenido, mismos que estaban subordinados a la Constitución y a las leyes, y no podían contenerse disposiciones contrarias a las mismas, por lo que ocupan el tercer lugar en la jerarquía interna de las disposiciones administrativas por encima de las órdenes de las comisiones delegadas del gobierno, las órdenes ministeriales y las disposiciones de las demás autoridades y órganos inferiores.

Históricamente, tanto en el derecho romano como en el derecho canónico, aparece la designación de decreto en algunas instituciones. “*Una de las cuatro clases de constituciones imperiales del derecho romano, la cual recibe la denominación de “decreta”, que eran las resoluciones extra ordinem en procesos civiles o criminales*

de las que conocía el emperador tanto en la instancia como apelación".⁷⁸ Por otra parte, "se establece la creación jurisprudencial del derecho, a través de la cual se corregía o reformaba el derecho vigente".⁷⁹

De esta forma, y con el pasar del tiempo, los decretos eran expedidos por el Rey, con el refrendo del ministro correspondiente y, en su caso, del Presidente de Gobierno o del Ministro de Presidencia, mismos que debían ser publicados, y entraban en vigor según lo previsto en la normatividad superior.

Ahora bien, el Decreto empezó a utilizarse en las Constituciones del mundo, con el objetivo de autoriza al gobierno a dictar, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, normas con rango de ley que tomarán la forma de decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos reguladas, al régimen de las comunidades autónomas.

Así pues, los decretos se convirtieron en leyes, mismas que debían someterse en un a la promulgación del poder Legislativo para su convalidación o derogación, o en su caso, también cabía la posibilidad de que las cortes de nobles acordarán su tramitación como ley; por lo que se empezó a dar el nombre de Decreto-Ley.

De tal manera, en México se estableció la relación del decreto-ley, teniendo ciertas consideraciones como: que los Tribunales Colegiados de Circuito les correspondía el conocimiento de la constitucionalidad de los mismos y su resolución, en base a criterios estrictamente jurídico-constitucionales, en la parte considerativa si se habían respetado o no los requisitos exigidos por la norma suprema para que el gobierno pueda ejercitar la potestad de dictar decretos-leyes, y de otra, si el contenido material de la norma es conforme o no a la Constitución.

Posteriormente, el decreto-ley se convirtió en una norma excepcional, y presuponía la existencia de una necesidad justificadora que no podía entenderse como una necesidad absoluta, sino como una necesidad relativa respecto de situaciones concretas que requieren una acción normativa inmediata. De esta manera, los Tribunales Colegiados de Circuito podían valorar si se concurría a la extraordinaria y urgente necesidad de constituir un concepto jurídico indeterminado, el cual debía valorar los tribunales y no sólo los órganos políticos.

Ahora bien, en la modernidad "*el decreto en estricto sentido es un acto administrativo emanado habitualmente del poder ejecutivo y que, generalmente, posee un contenido normativo-reglamentario, por lo que su rango es jerárquicamente inferior a*

⁷⁸ KAPLAN, Marcos. "El Estado Iberoamericano". Ed. IJ UNAM. México, 1996, p.97.

⁷⁹ MIJANGOS BORJA, María de la Luz. "La Naturaleza Jurídica del Presupuesto". *Boletín Mexicano de Derecho Mexicano*. México No. 82, 1995, p. 54.

las *leyes*⁸⁰. Sin embargo, esta regla general tiene sus excepciones en casi todas las legislaciones, normalmente para situaciones de urgente necesidad, y algunas otras específicamente tasadas.

En este orden de ideas, y de acuerdo con el diccionario de la lengua española, el Decreto es: “*resolución, decisión o determinación del jefe del estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio*”.⁸¹

No obstante, el 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 en particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones e individuos, y que requiere de ciertas formalidades (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.

Por ello, en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución de 1917, versan sobre la iniciativa y formación de las leyes y decretos. Así, el mismo artículo 70 establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto, ya que las leyes o decretos se enviarán al Ejecutivo, con las firmas de los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una ellas, para que sea promulgada, y estableciéndose en su prefacio la siguiente leyenda: “...*el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto)*...”⁸².

Por otro lado, en el derecho positivo mexicano indistintamente se llama decretos a las leyes, por ejemplo: los que conceden permisos a un ciudadano mexicano para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos, a los que crean situaciones jurídicas concretas.

Así, en el artículo 165 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos señala la fórmula prescrita para la expedición de las leyes o decretos: el texto debe estar autorizado por las firmas de los presidentes de ambas cámaras, y un secretario de cada una de ellas, firmando primero el presidente de la cámara de origen, bajo la fórmula: “*El H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente decreto...*”, como una certificación de que se ha seguido fielmente el procedimiento legislativo, ya que existe la hipótesis de que el decreto sea vetado por no haber satisfecho todos los requisitos procedimentales.

De esta forma, se continúa con el proceso legislativo, que de acuerdo con el artículo 168 del mismo reglamento, se establece que “*el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta (Texto de la ley o decreto)*”; y al final se hace la declaración de promulgación expresada en los siguientes términos: “en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ *Ídem* p. 102

⁸² TENA RAMÍREZ, Felipe. “Leyes Fundamentales de México 1808-2005”. *Ob. cit.* pp. 205-210.

Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el siguiente decreto...”⁸³; y por último, contiene el referendo ministerial, sin cuyo requisito no serán obedecidos las normas expedidas por el gobierno de acuerdo al artículo 92 de la misma Constitución.

En tal virtud, el Decreto-ley, de acuerdo a la Constitución, atribuye al Ejecutivo facultades para iniciar la propuesta de Decreto, sin necesidad de una delegación de facultades del Poder Legislativo, ya que la atribución es directa de la Constitución al presidente de la república, que da cuenta al congreso del ejercicio de esta facultad (artículo 73, fracción XVI).

En tanto, el Decreto-delegado, es cuando el Congreso de la Unión delegada al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en los casos de excepción que la propia Constitución determina (artículo 49 de la Constitución). De conformidad con el artículo 29 constitucional, en donde el Congreso concederá las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, al suspenderse las garantías individuales, de tal manera que el artículo 131, párrafo segundo de la Carta Magna, establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar en materia arancelaria.

Ahora bien, también existen otros tipos de decretos como es el Decreto-administrativo, mismo que es la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos. La base constitucional para este tipo de decretos la encontramos en el artículo 89, fracción I de la Constitución que habla de las facultades del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes.

Así pues, el decreto-ley “*constituye un ordenamiento normativo que tiene el mismo vigor que la ley formal, y que toda regulación por vía de este decreto está dentro del ámbito de la ley formal*”⁸⁴; es decir, es la decisión de carácter legislativo que dicta el poder ejecutivo fundado en el estado de necesidad, en circunstancias excepcionales ante el receso o caducidad del poder legislativo. En suma, están comprendidos en esta categoría, todos aquellos decretos que estatuyen sobre materias que por su propia naturaleza son de índole legislativa.

En resumen, nuestro derecho procesal positivo, al referirse a los decretos, que el artículo 79, fracción I del Código de Procedimientos Civiles⁸⁵ define como simples determinaciones de trámite, ya que éstos son todas las resoluciones judiciales del mismo artículo y que, en consecuencia, muchas resoluciones que conforme al Código de Procedimientos Civiles de 1884 quedaban clasificadas como autos, en el

⁸³ *Ídem p. 84.*

⁸⁴ MORENO, Daniel. “Derecho Constitucional”. Ed. PAX-México – UNAM. México, 1978, pp. 454-459.

⁸⁵ Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1928, consultado en 2011.

actual código procesal deben reputarse como decretos, ya que éstos no comprenden solamente las resoluciones de escasa importancia en el proceso, a las que las leyes anteriores llamaban decretos, tales como las que mandan unir a los autos algún decreto o hacer saber un cómputo o informe, sino que el código clasifica como decretos, resoluciones tan importantes como las que dan entrada a la demanda en el juicio ordinario.

2.1.4. La Jurisprudencia.

En la terminología jurídica, el concepto de jurisprudencia tiene tres acepciones: las formales, las reales y las históricas. En cuanto a las formales, se entiende la jurisprudencia como el proceso de creación de las normas jurídicas; en tanto en la acepción real, se entiende como los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas; y por último, la acepción histórica, la cual corresponde a los documentos que contienen el texto de una o el conjunto de leyes. Así, en la mayoría de los Estados modernos, la formulación del derecho es casi exclusivamente obra del legislador; y sólo en los países que han seguido el sistema jurídico anglosajón "*common law*"⁸⁶ predomina la costumbre.

Históricamente, la jurisprudencia se ha entendido de diversas maneras; en el derecho romano, se utilizaba para describir a la ciencia del derecho, esa concepción se ha conservado en el derecho alemán y el anglosajón, equiparándola a una teoría del orden jurídico positivo.

No obstante, existe una distinta acepción, misma que define a la jurisprudencia como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales, que les permiten establecer un criterio jurídico con efectos vinculantes, bien por factores éticos o morales o por disposición de la ley; que en este último caso, el criterio es obligatorio pero condicionado a que cumpla los requisitos exigidos en la propia norma para su emisión, es decir, en esencia, la jurisprudencia consiste en los criterios jurídicos emitidos por los tribunales legalmente facultados para producirla con carácter obligatorio, cuando deciden los litigios sometidos a su potestad, siempre que dicha doctrina se emita en los términos y requisitos previstos en la ley.

Por ello, en nuestro sistema jurídico, la jurisprudencia adquiere un sentido más estricto, refiriéndose a los criterios constantes y uniformes de aplicar e interpretar la norma jurídica. De ahí que, como se refirió al inicio de este apartado, la jurisprudencia constituye una fuente formal de derecho, esto por su carácter de norma general (aunque no equiparable a la ley), vinculante a otros tribunales u órganos jurisdiccionales, la jurisprudencia se traduce materialmente en una fuente de derecho que rige la forma en que se resuelven las controversias o se aplican las leyes; incluso tiene el efecto material de ser guía para el legislador, quien puede traducir en ley los criterios jurisprudenciales.

⁸⁶ *Ídem pp. 118 y 119.*

Así, aunque la jurisprudencia se convierte en una norma y a través de ésta se realiza la interpretación de la ley para integrarla o llenar sus vacíos, no constituye formal ni materialmente una ley, y es que tan sólo es la interpretación de ésta, conforme al sentido que le otorga un tribunal. En todo caso, puede catalogarse como una norma jurídica individualizada, pero jamás como ley. El criterio sirve para resolver conflictos surgidos con anterioridad a su adopción, sin que por ello pueda tildarse de retroactiva. Lo que sí podría ocurrir es la modificación, interrupción, o perder su carácter obligatorio en cualquier momento, sin que pueda alegarse con base en ella un derecho adquirido.

Sin embargo, no todos los tribunales ni todas las sentencias pueden conformar jurisprudencia obligatoria; esto en razón de que en los artículos 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga a los órganos del Poder Judicial de la Federación, la facultad de emitir jurisprudencia obligatoria, cuando realicen interpretación de la ley fundamental, leyes y reglamentos federales o locales, y de los tratados internacionales que celebre el Estado mexicano, reservando a la legislación secundaria los términos en que se podrá conformar la jurisprudencia, así como de los requisitos para su interrupción y modificación.

Por ello, en los artículos constitucionales se precisa la manera de integrar la jurisprudencia, ya sea a través de la reiteración (cinco resoluciones en un mismo sentido por una en contrario) de un número específico de sentencias iguales o de la resolución de criterios contradictorios, acciones y controversias constitucionales.

También existen otros tipos de formación de jurisprudencia, ya sea por: contradicción, unificación o revalidación, en tanto que los órganos facultados para establecerla es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o el propio Pleno de la Suprema Corte, según los artículos 99 constitucional, 10 fracción VIII, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De igual forma, *“son fuente de jurisprudencia las sentencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidas en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad de una ley, en cuyos casos la decisión podrá fijar por sí misma la jurisprudencia respectiva, que será obligatoria en términos de los artículos 94 y 105, fracción II, de la Constitución, en relación con los numerales 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*⁸⁷.

En tal virtud, conforme lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son de carácter obligatorio para todas las autoridades

⁸⁷ *Ibidem* 78, p. 24.

jurisdiccionales y autoridades administrativas.

Ahora bien, la jurisprudencia permite conocer la racionalidad de los juzgadores, sus criterios de interpretación jurídica; y por otra parte, las citas doctrinales incorporadas en las sentencias y jurisprudencias, cuando así se haga, son un reflejo de las lecturas de los juzgadores, son un espejo de sus inquietudes académicas y de su actualización.

Asimismo, la jurisprudencia en su acepción de precedente judicial, cristalizó a nivel legal por vez primera en el artículo 47 de la Ley de Amparo de 1882; en donde dicho numeral fue votado sin discusión en lo particular en la cámara de Senadores el ocho de noviembre de ese año; el cual es un legado del pensamiento de Ignacio Vallarta, quien impulsó la idea de reiterar por cinco veces un criterio para hacerlo obligatorio, así como de Ignacio Mariscal, quien pugnaba por el fortalecimiento de los precedentes judiciales, surgiendo así una forma de creación de la jurisprudencia.

Ahora bien, la interrupción de la jurisprudencia es el medio que la Constitución y la Ley de Amparo establecen para hacer evolucionar el sistema jurídico, renovando los criterios que se consideren superados. Es también el mecanismo a la mano del ordenamiento jurídico para que la jurisprudencia deje de ser obligatoria, que se encuentra prevista por los dos primeros párrafos del artículo 194 de la Ley de Amparo; es decir, *“una jurisprudencia que se interrumpe cuando se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho o cuatro ministros, dependiendo si se trata del Pleno o de una Sala de la Corte, así como por unanimidad de votos de un Tribunal Colegiado”*⁸⁸. El requisito exigido por la ley es que se expresen las razones en que se apoye la interrupción, haciendo referencia a las que sirvieron como fundamento para establecer la jurisprudencia original.

Por otro lado, la modificación de la jurisprudencia, se encuentra en los artículos 194, último párrafo y 197, cuarto párrafo, de la Ley de Amparo⁸⁹, en los cuales se establecen que ministros y magistrados en lo personal, o las salas de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, como órganos jurisdiccionales, con motivo de un caso concreto, pueden solicitar al Pleno de la Suprema Corte o a la Sala correspondiente, que modifique una jurisprudencia establecida, expresando las razones para la modificación. Lo anterior en razón, de que la modificación puede llegar, incluso, a la sustitución de un criterio por otro, inclusive en sentido contrario al criterio original.

No obstante, en estos casos, los cambios de criterios serán válidos para resolver exclusivamente casos aún no fallados, sin que puedan afectarse las situaciones concretas decididas en los precedentes. Así, la tesis de la Suprema Corte señala que los casos no resueltos aún, deben fallarse de acuerdo con el nuevo criterio. Sin

⁸⁸ CASTILLO, Leonel, “Jurisprudencias y Tesis Relevantes”, 1997-2002. Ed. Tribunal Electoral México, 2003, p. XX.

⁸⁹ *Op. Cit.* Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1936, consultada en 2011.

embargo, la solicitud de modificación no puede plantearse antes de resolver el caso que la origina, sino hasta después.

En este orden de ideas, la obligatoriedad de la jurisprudencia, consiste en que los órganos superiores, por sus características de generalidad y abstracción, que le permiten actualizarse en supuestos similares, debe ser aplicada por los órganos de menor nivel jerárquico al resolver los conflictos que sean sometidos a su consideración; persistiendo hasta que se emita una nueva tesis que la interrumpa o modifique.

No obstante, la Suprema Corte ha considerado que las autoridades administrativas no están obligadas a aplicar tesis sobre inconstitucionalidad de leyes para fundar y motivar su actos, pues esta obligación consiste sólo en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

Otra cuestión, es la aplicación de la jurisprudencia, ya que, por muy obligatoria que sea, no es mecánica; resultando con ello, que cada juzgador deberá resolver si la jurisprudencia invocada por las partes se ajusta a las características de los asuntos sometidos a su consideración, esto es, si es realmente aplicable, o si existen consideraciones de derecho o razones de hecho que hacen que no lo sea.

En razón de lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó cuatro supuestos de aplicación de una jurisprudencia, a saber: 1) cuando el órgano jurisdiccional hace suyas las razones de la jurisprudencia; 2) cuando cita la jurisprudencia sin dar mayores razones; que en este caso estamos en presencia de un verdadero argumento inválido de autoridad, sin que se cumpla con el requisito de fundar y motivar, ya que el órgano jurisdiccional deberá asentar las consideraciones lógicas que demuestren su aplicabilidad al caso concreto; 3) cuando cita una tesis en apoyo a sus razonamientos; y 4) cuando aplica directamente una tesis, en los casos de inconstitucionalidad de una ley.

Asimismo, existe un *“orden de prelación en la aplicación de la jurisprudencia; ya que entre una jurisprudencia y una tesis, se prefiere la primera; entre una jurisprudencia de la Corte y una de los Tribunales Colegiados, es preferente la primera; deben preferirse los criterios más novedosos”*⁹⁰, entre tesis contradictorias; así como debe aplicarse la de los Tribunales Circuito; cuando existen criterios contradictorios, es posible sostener el que se estime más acertado.

Por otra parte, el hecho de que la tesis no constituya todavía jurisprudencia, no implica que no pueda ser aplicada; ya que los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, en diversas ocasiones, han mencionado que la jurisprudencia, tesis y precedentes de la Suprema Corte, así como las tesis de los

⁹⁰ CASTRO Y CASTRO, Juventino. “El Artículo 105 Constitucional”. Ed. Porrúa. México, 1997, pp.290-293.

tribunales colegiados, pueden ser aplicados por los órganos inferiores, así se trate de órganos que, en el caso de los colegiados, pertenezcan a otro circuito.

Asimismo, la propia Corte, para el caso de las decisiones emitidas por ella, considera que esto no es sólo correcto, sino conveniente y recomienda su aplicación. Ahora bien, el hecho de que sea recomendable aplicar las tesis, no puede exigirse la aplicación de una tesis o jurisprudencia, sino hasta que haya sido publicada en el Diario Oficial de la Federación o se tenga certeza de que se tiene conocimiento de su contenido.

Finalmente, *“es factible aplicar por analogía una jurisprudencia, en virtud de que la prohibición del uso de la analogía es sólo para materia penal o disciplinaria, siempre y cuando el punto jurídico es exactamente igual en el caso a resolver que en la tesis”*⁹¹; es decir, la única condición para la aplicación analógica es que el órgano jurisdiccional se cerciore de la exacta correspondencia de elementos normativos concurrentes y factores de hecho en el caso concreto a fin de establecer que es aplicable al caso, por la coexistencia de situaciones que pueden ser resueltas bajo el mismo argumento de razón.

Por otro lado, la retroactividad de la jurisprudencia es, la aplicación de una ley a casos jurídicos nacidos con anterioridad a su entrada en vigor; y que en el caso de la jurisprudencia, cuando existan dos criterios contradictorios que fueron resueltos por el Pleno de la Suprema Corte, su aplicación no es sino la misma de la ley vigente en la época de realización de los hechos que motivaron el juicio; esto en razón de que la jurisprudencia no constituye legislación nueva ni diferente a la que está en vigor, sino sólo es la interpretación de la voluntad del legislador.

Así pues, en lo que respecta a *“la integración de la jurisprudencia, la Suprema Corte ha considerado que no constituye una norma jurídica de carácter general, aunque en ocasiones llene las lagunas de ésta (fundándose para ello), no en el arbitrio del juez, sino en el espíritu de las disposiciones legales que estructuran situaciones jurídicas, creando en casos excepcionales normas jurídicas individualizadas”*⁹². Esto tampoco es del todo incontrovertible, porque las normas jurídicas no tienen un valor en sí, sino que requieren de un operador jurídico que les dota de significado. Por ello, las lagunas se llenan, conforme a las reglas lógicas como la analogía, pero quien determina qué norma es la aplicable por analogía es el juzgador.

Por último, la aclaración de jurisprudencia se ha considerado que es factible, ya que puede ser la misma obscura o muy técnica, por lo que se requiere, que se aclare la redacción de la misma, con la emisión de otra que no desvirtúe su sentido original, sino para lograr su mejor aplicación.

⁹¹ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. “La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación”; *Manual para su consulta y aplicación*. Ed. Porrúa. México, 2005, pp. 58-69.

⁹² ROSALES, Emmanuel. “Estudio Sistemático de la Jurisprudencia”. Ed. SCJN. México, 2005, p. 382.

Así pues, en los casos de tesis confusas o incompletas, se ha considerado conveniente acudir a la ejecutoria respectiva, a fin de determinar el criterio que sustenta el órgano que resuelve. En este sentido, la Segunda Sala determinó que cuando un Tribunal Colegiado de Circuito estime que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte es inexacta o imprecisa, respecto de una cuestión diversa del fondo planteado, *“los magistrados deben hacer la petición, de preferencia al ministro ponente, para que solicite la aclaración que estime apropiada”*⁹³.

En conclusión, la axiología de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo está basada en ese modelo: la seguridad jurídica en sentido fuerte, en que todos los casos sean resueltos de la misma forma para brindar seguridad al justiciable; por ello, la actividad del juzgador no es del todo objetiva, sino un silogismo judicial, que no se construye mecánicamente sino que tiene que ponderarse, existiendo siempre una particular concepción del derecho en cada sentencia, si los criterios de interpretación deben ser empleados no sólo formal, sino materialmente, entonces es claro que los juzgadores, conjugando todas estas posibilidades, pueden llegar a distintas conclusiones y ser todas ellas (o ninguna) válidas para un momento determinado, por tal motivo, se permiten los votos particulares en los órganos colegiados.

Una vez revisados los aspectos jurídicos esenciales que abarcan el presupuesto, nos abocaremos al estudio de dicho presupuesto, así como su importancia que esto reviste para nuestro tema.

2.1.5. El Presupuesto.

Nos proponemos a explicar el tema del presupuesto, mismo que nace de la creación de los sistemas y procedimientos que se encuentran jurídica y técnicamente establecidos para planear, organizar, dirigir, ejecutar, evaluar y controlar la administración financiera de un país.

En este sentido, el presupuesto desempeña un importante papel el derecho constitucional y financiero de una nación; el cual se define como el conjunto de normas jurídicas pertenecientes al derecho público en general, al derecho financiero en particular, y que tienen por objeto regular todos los aspectos relacionados con la creación de sistemas y procedimientos de elaboración, ejecución y control de los ingresos obtenidos y de los gastos realizados por las diferentes dependencias y entidades del Estado encaminados a la satisfacción de las necesidades públicas.

Así pues, el derecho presupuestario comprende el conjunto de normas jurídicas que regulan la percepción de los ingresos públicos y las leyes que se ocupan de regular el gasto efectuado por las entidades gubernamentales. Por ello, en la mayoría de los países con regímenes jurídicos financieros semejantes al que se tiene implantado en México, tanto en la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos son dos leyes

⁹³ *Ídem* p.72.

diferentes en su mecánica aplicativa, pero se correlacionan debido a que ambas contienen normas que regulan el anverso y reverso del fenómeno financiero del Estado.

Ahora bien, en ningún Estado moderno es posible prever un gasto si al mismo tiempo no se toma en consideración el posible ingreso correlativo. En el pasado, las naciones sufrían constantes y hasta permanentes daños en su hacienda pública por no prevenir la correlación entre los gastos y los ingresos públicos; y fue en Inglaterra, hace dos siglos, cuando se contempló la imperiosa necesidad de planear los gastos públicos y adecuarlos a la posibilidad de contar con los ingresos necesarios para cubrirlos.

Asimismo, en los países latinoamericanos esta necesidad se hizo patente ya avanzado en el siglo XX; no obstante, lo anterior no significa que en el siglo XIX no haya existido en estas naciones la necesidad de contar con presupuestos de gastos, ya que si los tenían, pero éstos no se vinculan con los presupuestos de ingresos, sino que *“el Estado vivía en constante penuria económica, porque normalmente gastaba mucho más recursos de los que podía disponer por medio de sus ingresos reales”*⁹⁴, por lo que, la contabilidad gubernamental se encontraba poco cimentada y, desde luego, las normas jurídicas presupuestales constituían simples remedos o esbozos de una precaria y defectuosa legislación, lo que originaba una lamentable falta de coordinación entre dos elementos financieros que, como ya se dijo, están íntimamente correlacionados: los gastos y los ingresos públicos.

Razón por la cual, el derecho presupuestario se erige en los Estados modernos no sólo en vehículo normativo y regulador de la actividad financiera pública sino en un freno para evitar el abuso, el derroche o el desvío del gasto público, tendencias a las que mostraron, y se muestran, proclives muchos gobiernos. Ésta es la destacada función, no sólo jurídica, sino política y social que tiene en la actualidad del derecho presupuestario.

Por otro lado, el presupuesto de egresos se debe entender como el ordenamiento legal que tiene por objeto expresar, de manera anticipada, los proyectos de gastos de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal.

Así, *“el presupuesto de egresos es una ley, tanto en sentido formal como material, porque en su elaboración se sigue el procedimiento que señalan los preceptos constitucionales para la expedición de toda ley, como la iniciación, discusión, aprobación, promulgación y publicación”*⁹⁵. Además, se ésta frente a un ordenamiento jurídico de carácter general, impersonal y abstracto, y en consecuencia es indudable que dicho presupuesto reúne todas las características que doctrinaria y

⁹⁴ VALADÉS, Diego. “El Control del Poder”. Ed. IJ-UNAM. México, 1998, pp.129 y 130.

⁹⁵ RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. “Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio Alemán”, *El Derecho presupuestario*. Madrid – Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España, 1979, pp. 9-45.

constitucionalmente se exige para que una disposición jurídica pueda tener la categoría de ley.

En este orden de ideas, el presupuesto de egresos en su aspecto jurídico, contiene un conjunto de normas de observancia obligatoria, tanto para los entes públicos como para los gobernados, que se han de respetar tanto al momento de la formulación del documento, como en cada uno de los casos de aplicación del mismo. En consecuencia, para disponer de recursos económicos, los órganos estatales no podrían en ningún caso apartarse de las normas que para tal efecto estén establecidas en esta ley.

Es importante hacer mención, que en el aspecto económico del presupuesto es la expresión financiera del Estado para un periodo determinado, mediante el cual se satisface los fines, objetivos y políticas económicas del propio Estado; por medio de las normas presupuestarias que se pueden materializar en la planeación nacional y encauzar adecuadamente el desarrollo económico de la nación.

De igual forma, en relación con el aspecto contable, el presupuesto de egresos se encuentra contenido en el documento legal que le da la vida jurídica, en forma de previsiones de gastos técnicamente redactados con el fin de posibilitar su aplicación y llegar a una posibilidad real de calcular las cuentas y sumas parciales y totales apreciables en dinero.

No obstante, existen una serie de normas técnicas bajo las cuales se debe regir todo presupuesto de egresos públicos que pretenda ser eficaz en su aplicación y adecuado en su forma de constitución, como son los siguientes:

a) Principio de Universalidad: Un presupuesto elaborado en forma correcta debe incluir absolutamente todas las previsiones de gastos contemplados por el ente público para un ejercicio fiscal determinado; es decir, para un adecuado y sano control del gasto público, todas las erogaciones que los organismos públicos contemplen deben estar contenidas en un solo documento, aun cuando se trate de alguna entidad pública no incorporada en el régimen centralizado de gobierno. No resulta técnicamente aconsejable el hecho de conservar al margen del presupuesto, o en un presupuesto especial, algunas previsiones de gastos de los entes públicos, porque esta actitud equivale a restarle toda validez al documento presupuestal fundamental.

b) Principio de Unanimidad: Como del principio anterior, aquí se expresa que por ningún motivo deberá de manera simultánea dos o más presupuestos, es decir, no resulta técnicamente correcta la postura consistente en elaborar dos o más de estos documentos para ser aplicados a diversas unidades administrativas estatales en el mismo ejercicio.

c) Principio de Especialidad: Los fundamentos de este principio consisten en que dentro de un presupuesto de egresos no deben asentarse las partidas en forma genérica o abstracta; es decir, que el programa de gastos se haga en forma general.

Por el contrario, cada una de las actividades que se deberán particularizar de manera que permitan conocer al detalle los objetivos, los tiempos y las cantidades que se van a gastar en cada rubro.

d) Principio de Anualidad: Como el proyecto de obtención de los ingresos públicos se programa de manera anual, en un periodo que técnicamente recibe el nombre de ejercicio fiscal, el presupuesto de egresos debe coincidir con ese periodo, con el propósito de que exista una completa adecuación entre estas dos partes fundamentales del derecho presupuestario: los ingresos y los gastos.

Lo anterior, no es de ninguna manera un obstáculo para que entre un presupuesto y otro exista continuidad de acción o de inversión, porque *“es indudable que muchas las obras gubernamentales no pueden iniciarse y terminarse en un solo ejercicio fiscal, en estos casos el gasto público para un mismo objetivo se prolonga durante varios años”*⁹⁶.

No obstante, para cada ejercicio deberá hacerse la correspondiente previsión de gastos y precisarse el grado de avance que se conseguirá en ese programa gubernamental al finalizar el correspondiente ejercicio fiscal.

Además, un presupuesto técnicamente bien estructurado es el que reúne al mismo tiempo determinados requisitos técnicos que sirven para darle a este ordenamiento legal la adecuada eficacia, tanto económica como política, administrativa y social.

Así pues, en el sistema presupuestal tradicional se hacía un simple listado de partidas en numerario que se asignaban a cada unidad administrativa para la satisfacción de sus necesidades, pero no se expresaba cómo, cuándo y para qué se determinarían esas cantidades.

Por consiguiente, *“cada órgano de autoridad gozaba de libertad para emplear las partidas de recursos que le eran asignadas en las tareas que consideraba importantes”*⁹⁷. Esto motivaba frecuentemente una dispersión de esfuerzos y, muchas veces, también el empalme o repetición de gastos en una misma actividad, cuando no el dispendio, derroche o el gasto inútil de cuantiosas sumas de dinero público.

En este sentido, las unidades administrativas encargadas de realizar los programas de gobierno serán responsables de la aplicación correcta y oportuna de las ministraciones de fondos que se les haga con cargo al presupuesto de egresos correspondientes, y para ese efecto se ajustarán a los calendarios de gasto que previamente les hayan sido autorizados.

Además, estas unidades administrativas deberán enviar a las autoridades

⁹⁶ *Ídem* pp. 133-140.

⁹⁷ GARCÍA, AÑOVEROS Jaime. “Naturaleza Jurídica del Presupuesto”, *Estudios en homenaje a Jordana Pozas*. Ed. IEP, Tomo III, Vol. 2. Madrid, España, 1969, pp. 437-438.

encargadas de la vigilancia y supervisión del gasto todos los informes que deban rendir, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; asimismo, deberán permitir a las autoridades competentes la realización de todos los actos de comprobación que en el ejercicio de sus atribuciones quisieran efectuar.

Así, la autoridad encargada de administrar el presupuesto deberá vigilar que ninguna unidad administrativa adquiera compromisos que rebasen el monto de las cantidades el gasto autorizado y, en consecuencia, también podrá negarse a reconocer los adeudos y a pagar las cantidades reclamadas cuando éstos se hubieren hecho en contravención a esas limitaciones.

Por consiguiente, las unidades administrativas correspondientes serán responsables de cualquier violación que se haga a las normas disciplinarias presupuestal impuesta por las disposiciones jurídicas aplicables, lo cual dará lugar a que el funcionario encargado del área pueda ser sujeto a la aplicación de las responsabilidades pecuniarias, administrativas y hasta penales correspondientes por violación de las normas presupuestarias reguladoras de esa actividad.

La modificación, reducción, sustitución e incluso la supresión de programas o subprogramas de actividades, sólo se podrán efectuar con autorización expresa del jefe del Ejecutivo; *“serán manifestadas mediante los órganos administrativos encargados de la administración del presupuesto. Cualquier transferencia de partidas de un programa a otro, únicamente podrá hacerse con la previa justificación y autorización de la dependencia encargada de la administración presupuestaria”*⁹⁸. Para ello, la unidad administrativa responsable deberá presentar con anticipación su solicitud de autorización, acompañada de las justificaciones específicas de cada caso.

Por último, la dependencia encargada de administrar el presupuesto de egresos deberá periódicamente el ejercicio presupuestal, en función de los objetivos y de los programas aprobados. Así, la previsión presupuestaria es un requisito técnico en que las unidades administrativas encargadas de ejecutar el presupuesto deberán, con la suficiente anticipación, elaborar sus programas y subprogramas de actividades para que, de esta forma, se pueda prever el gasto público aplicable. Este requisito es necesario debido a que cada día la improvisación en las actividades del sector público va transformándose en cosa del pasado.

Por razones propias de elaboración y aprobación de un presupuesto por programas, resulta indudable que la previsión del gasto se vuelve cada vez más un requisito indispensable para la formulación de este importante documento gubernamental. Sería sumamente criticable un sistema político en el que no se hiciera una adecuada y anticipada previsión del gasto público. Es cierto que esta previsión se hace con base en estimaciones que se tendrán que ajustar a medida que se actualiza el gasto público, pero como la técnica presupuestaria moderna exige que haya una adecuada

⁹⁸ FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Ed. Porrúa. México, 1989, p. 333.

armonía entre los ingresos proyectados y los gastos programados, resultando indispensable el cumplimiento de este requerimiento.

Así, un presupuesto claro es el que sin prescindir de la técnica para elaborarlo, sea comprensible, y para ello, deberá estar sistematizado, redactado con lenguaje adecuado a los objetivos que se persiguen y tendrán que ser organizados de acuerdo con los medios con que cuente la autoridad administrativa correspondiente para emplearlo de manera correcta.

En este sentido y como toda ley, *“el presupuesto de egresos debe publicarse en los medios informativos que sean legalmente exigibles, así como en otros de difusión masiva, aun cuando en éstos no sean obligatorios, con el fin de que los gobernados tengan fácil acceso a dicha información y puedan conocerla y comentarla”*⁹⁹.

En efecto, los programas de gobierno constituyen la parte fundamental de acción del Estado y si dichos programas son producto de la consulta popular y son ampliamente difundidos para que la sociedad los conozca, debe considerarse que va por la misma razón el plan de gastos, es decir, el presupuesto considerarse que va a aplicarse a la ejecución de esos programas, también se debe dar a conocer a los miembros de la sociedad.

En conclusión, el documento jurídico denominado presupuesto debe comprender únicamente y exclusivamente los ingresos y gastos gubernamentales, es decir, administrar y prever única y exclusivamente los programas gubernamentales, es decir, las previsiones de los organismos públicos, pero de ninguna manera debe incluirse en dicho documento alguna previsión de gasto para desarrollar alguna actividad particular o de cualquier organismo que no pertenezca a la administración estatal. Dentro de esta denominación están las entidades gubernamentales y las empresas mercantiles de participación estatal, es decir, que dependen del Estado.

Otros de los conceptos fundamentales para nuestro estudio son el veto y las observaciones, mismos que abarcaremos a continuación.

2.1.6. El Veto y las Observaciones.

En este punto, nos ubicaremos en el tema del veto y las observaciones, para comprender sus significados, sus procedimientos, la ejecución de los mismos y las consecuencias de estos; por ello comenzaremos por el veto para terminar con el de observaciones.

En el nivel federal, el veto es una forma de colaboración de los poderes legislativo y ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del presidente de la República, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos para establecer

⁹⁹ *Idem* pp. 123-125.

equilibrio entre dos poderes dispone la constitución.

Así, el veto se trata de un acto de colaboración, en donde el presidente de la República está en posibilidad de hacer llegar al congreso de la unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento rediscutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido; éstos, porque provienen del presidente de la república, es factible que determinen un cambio en el criterio de un número amplio de legisladores y deriven en votos en contra o en abstenciones cuando se levante la votación y conduzca a la no superación de la objeción presidencial.

De esta manera, por medio del veto el presidente de la república se defiende de las invasiones que, consciente o inconscientemente, realice el Congreso de la Unión en el ámbito de actuación de ese servidor público; y en el caso, por medio de él suspende la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, lesionaría a su administración, invadiría su campo de acción o pudiera ser inoportuno. Provocando con esto, que los legisladores recapaciten sus razones invocadas, haciéndolo notar el presidente de la república al interponerlo y frenando la actuación del poder colegiado.

Lo anterior, es para evitar que un poder se sobreponga a otro, la constitución establece un sistema de pesos y contrapesos; uno de éstos es el veto, si el Congreso de la Unión tiene asignada la facultad de legislar, mediante la cual pudiera darse la posibilidad de que rebasara su campo de acción en detrimento de los otros poderes.

Así, “al presidente de la república se le confiere la facultad de neutralizar, temporalmente, todo acto lesivo para él o para otro, sea federal o estatal. Asimismo, los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal también están facultados para vetar respecto de proyectos de leyes y decretos de las legislaturas locales atinentes y de la asamblea legislativa”¹⁰⁰.

En este orden de ideas, técnicamente el veto es una institución de procedencia y alcances bastante limitados, sólo se refiere a cierto tipo de actos del congreso de la unión, siempre que sea de naturaleza positiva; los actos negativos no pueden ser objeto de éste, porque si las cámara del congreso rechazan una iniciativa no hay acto susceptible de ser sujeto de observaciones, en el caso de que lo fuera, se daría el absurdo de pretender cambiar, por medio del voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, una determinación negativa, que seguirá siéndolo aunque se reuniera ese número de votos.

Por otro lado, “es importante hacer notar que quienes han aludido al veto se han limitado, en la mayoría de los casos, a analizar el artículo 72”¹⁰¹, pero han pasado por

¹⁰⁰ *La Constitución y la Dictadura*, Revistas, México, 1912, p. 236.

¹⁰¹ *Estudios constitucionales*. Ed. Jus. México, 1964, p. 127.

alto los antecedentes históricos y han olvidado los principios generales que regulan la institución y el contexto jurídico total existente.

Ahora bien, “*el veto tiene efectos suspensivos, no anula el acto legislativo, simplemente suspende de manera temporal su vigencia*”¹⁰², al dispensar, con su interposición, a la autoridad ejecutiva de la obligación de publicarlo. Puede referirse a todo el proyecto de ley o decreto, en cuyo caso se trata de un veto total, o sólo una parte de éste, entonces se le denomina parcial.

Así pues, en el derecho constitucional mexicano no existe el veto absoluto o anulador. El veto es una facultad ejecutiva; en el sistema constitucional mexicano, su ejercicio se confía a quienes son titulares. En el ámbito federal, la facultad de vetar le corresponde exclusivamente al presidente de la República, es indelegable, nadie, puede hacerlo en lugar de él, eso es lo que va con la naturaleza de un sistema presidencialista. En tanto, en los Estados y en el Distrito Federal, vetar es una facultad que se confiere a los gobernadores y al jefe de gobierno.

En ese tenor, el objetivo del veto es impedir injerencias indebidas o inoportunos en la actuación del Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados, las leyes establecen con toda precisión el momento en que puede hacerlo valer el presidente de la república o los gobernadores de los Estados.

Considerando lo anterior, en lo relativo a la procedencia del veto es preciso considerar lo que pudiera denominarse al principio de definitividad; puede hacer valer únicamente respecto del producto final del proceso legislativo confiando a los poderes legislativos.

Así, el veto procede cuando concluye la intervención confiada al Congreso de la Unión o a las Legislaturas de los Estados en el proceso legislativo, misma que deberá ser de forma afirmativa; ya que no es procedente interponerlo contra las resoluciones adoptadas en algunas de las etapas del proceso legislativo, ya que no son vetables los dictámenes de las comisiones, sección instructora o comités; ni tampoco las resoluciones que, en relación con las iniciativas de ley o decreto, emite la cámara de origen.

En ese sentido, el veto únicamente es oponible respecto de actos del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya que el principio general que se concluye de los artículos 72, 122, inciso c), base segunda, inciso b) constitucionales y de las cartas fundamentales de los estados, en donde no puede hacerse valer respecto de sentencias, resoluciones y actos de las ramas judiciales federal y locales, ni tampoco podrán vetarse los actos que emiten esos órganos colegiados en funciones de legislador ordinario.

¹⁰² *Ibidem* 117, p.234.

Ahora bien, la Constitución consigna un número vasto de casos en que expresamente no produce el veto, la enumeración obedece a que se trata de materias delicadas; también en los supuestos en que pudieran darse enfrentamientos entre los poderes legislativo y ejecutivo, o en los que está de por medio el principio de economía o cuando el sentido común así lo aconseja. Jurídicamente, las limitaciones a la procedencia del veto sólo pueden especificarse en la constitución, pues ésta es la medida y el límite de la facultad; el legislador no pueden no puede, por medio de una ley ordinaria, establecer casos adicionales.

1.- No son susceptibles de vetarse los actos del congreso de la unión cuando actúa como colegio electoral (artículos 84 y 85 constitucional);

2.- No son vetables las resoluciones que emita el jurado de sentencia (artículo 110), no obstante ser actos del congreso, no lo son en virtud de existir texto expreso que lo prohíbe (art. 72, inciso j), porque se trata de actos de naturaleza judicial y porque son emitidos en virtud de procedimientos diversos del ordinario establecido para el ejercicio de la facultad legislativa; por actuar una de las cámaras como acusadora y la otra como juzgadora.

3.- Por resoluciones no vetables deben entenderse tanto las que se emiten durante el proceso que se sigue ante las cámaras de diputados, como instructora y acusadora, como las que emiten el senado, como jurado de sentencia durante el juicio, al igual que con las que concluye el mismo; el artículo 72, inciso f), establece una regla general que no admite salvedades.

4.- Por mandamiento constitucional expreso tampoco es vetable la resolución que dicte la cámara de diputados cuando acuerde emitir una declaración de procedencia en virtud de la cual se permita el enjuiciamiento de uno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 constitucional.

5.- *“Decreto de la Comisión Permanente en virtud del cual ésta acuerde convocar al Congreso de la Unión o alguna de las cámaras que lo componen a un periodo extraordinario de sesiones”*¹⁰³ ..

6.- No puede ser objeto de un veto la ley que regule la estructura y el funcionamiento interno del Congreso de la Unión, es decir, la Ley Orgánica (artículo 70 constitucional); en salvaguarda de la independencia del poder Legislativo, el precepto que lo impide debe interpretarse en un sentido amplio, incluye todo tipo de normas relacionadas con esas materias y no sólo está al margen la Ley Orgánica del Congreso General.

7.- Las reformas constitucionales no se pueden vetar, ya que una reforma a la constitución, cuando se hace en los supuestos que establecen los artículos 135 y 73,

¹⁰³ Valadés, *et al.*, “El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder”, *El caso mexicano en perspectiva Histórica y comparada*. Ed. IJ-UNAM. México, 2001, pp.62-84.

fracción III, es aprobada por el veto afirmativo de cuando menos las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en su respectiva cámara y es precisamente ese porcentaje el necesario para superar el veto, por lo que es válido suponer que el veto se superó de antemano.

8.- Por no haber propiamente un acto legislativo, no son susceptibles de ser vetados los actos que realiza el congreso de la unión cuando actúa como fedatario, como la protesta del presidente de la república (artículo 87) y el informe anual (artículo 69); en el supuesto no está de por medio un acto legislativo, independientemente de lo anterior, las cámaras que integran el congreso actúa en forma conjunta.

Así, por disposición constitucional, como se ha sostenido, sólo los actos del congreso se da el veto, por lo tanto, el veto es improcedente en los casos de reformas a la constitución en el supuesto general que determina en el artículo 135 y en el específico de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, que disponen el artículo 73, fracción III.

Por otra parte, si procede el veto en el caso de ciertas reformas a la constitución: los supuestos señalados en las fracciones I y V del artículo 73: admisión de nuevos Estados a la Federación, así como cuando se requiera un arreglo de límites entre Estados y cambio de residencia de los poderes Federales; esto en razón, de que se trata de actos de naturaleza legislativa que son atribuibles sólo al Congreso de la Unión, sin que se dé intervención de las legislaturas de los Estados.

Ahora bien, en los casos de facultades exclusivas de cada cámara, el veto es improcedente en virtud de la aplicación de la regla general que se infiere del artículo 72, **que sólo lo hace procedente respecto de actos del Congreso de la Unión en ejercicio de facultades legislativas**; independientemente de ello, por razones particulares, no son vetables los actos de casa una de las cámaras cuando lo hacen en ejercicio de facultades exclusivas (artículo 74 y 76), sería incongruente permitirlo; en la mayoría de los casos se trata de materias en las que el único iniciador es el presidente de la república: propone un nombramiento, somete a aprobación el texto de un tratado o una convención, sugiere un proyecto de presupuesto, presente la cuenta anual o se trata de actos en los que sería políticamente peligroso permitirlo.

Asimismo, el veto no procede contra los actos que la comisión permanente realiza en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución. Tampoco, por mandamiento constitucional expreso, es susceptible de ser vetado el decreto de la Comisión Permanente, en virtud del cual aquélla acuerde convocar al congreso o a cualquiera de las cámaras a un periodo extraordinario de sesiones.

Lo anterior, en razón de que la Constitución considera que el veto es una parte del proceso legislativo, y el presidente de la república, un actor en éste; el artículo 72 alude a proyectos de ley o decreto: "*El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto...*". No obstante haber concluido el procedimiento legislativo, no alude a una ley o a un decreto; lo serán sólo cuando publican, cuando se supera el veto o transcurre el término legal para hacerlo valer.

La posibilidad de su revisión y el hecho de que el presidente puede hacer observaciones de forma y fondo, niegan que se trate de un acto perfecto y concluido; confirma que su intervención es parte del proceso legislativo.

Ello, porque el presidente de la República goza del plazo de 10 días para hacer observaciones; se trata de días hábiles (artículo 72, inciso b); existe una excepción: cuando el Congreso de la Unión cierra sus periodos, ordinarios o extraordinarios de sesiones, debe hacerlo el primer día hábil; si no lleva a cabo, pierde el derecho de hacerlo, en este supuesto no tiene más opción que publicar; al hecho de que el presidente no vete un proyecto de ley, pero espere hasta el último momento para disponer su publicación.

Una vez vencido el término o pasado el primer día hábil, “*el documento que se envía al presidente, de proyecto que era, se convierte en ley o decreto, no le queda más opción que promulgarlo*”¹⁰⁴. Aunque no existe texto que así lo disponga, el plazo comienza a correr desde el día en que el documento se recibe.

Por otro lado, ahora nos toca hablar de las observaciones del presidente, que pueden incluir todo o sólo una parte del proyecto de ley o decreto, debido a que es una autoridad ejecutiva, queda a su criterio determinar si la parte no objetada es susceptible de promulgarse, no impide la realización de esta medida extrema el hecho de que una parte vuelva a las cámaras, El congreso carece de facultades para impedir una publicación parcial.

De esta manera, las observaciones consisten en determinar los motivos de su oposición, además de que puedan referirse a la legitimidad formal (vicios procesales) o material (inconstitucionalidad) o simplemente de oportunidad política. Un documento sólo puede contener objeciones respecto de una ley o decreto; es imperativo identificar plenamente la ley o el decreto objetado, no es factible vetar en forma lata y genérica la actividad del congreso de la unión, el veto debe presentarse en la cámara de origen y en los periodos ordinarios de sesiones, con la salvedad antes anotada.

Es importante mencionar, que en la constitución no se señala un procedimiento especial o extraordinario para tramitar el estudio de las observaciones, tampoco lo hacen las leyes, debe estarse a las reglas generales que regulan el proceso legislativo.

Sin embargo, existe una salvedad, que se desprende del texto fundamental (artículo 72, inciso c), el proyecto no pasa a comisiones “...será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta...”. No se da lugar al estudio y dictamen por parte de las comisiones; se parte del supuesto de que esto ya se realizó al presentarse por primero vez. Lo que pasa a

¹⁰⁴ Ídem 133, p. 56.

comisiones es una iniciativa (artículo 71, último párrafo constitucional); las observaciones del presidente no pueden calificarse de iniciativas.

Así pues, el documento en el que constan las observaciones no requiere el referendo del secretario o jefe de departamento al que le corresponda el asunto; se trata de una función que se confía en forma privativa al presidente; independientemente de ello, no se trata de un reglamento, decreto acuerdo u orden, que son los actos que requieren el referendo para ser obedecidos (artículo 92 constitucional).

De tal suerte que, la cámara de origen debe discutir de nuevo el proyecto con base en las observaciones; el hecho de que éstas provengan del presidente de la república no implica que deban incluirse en el orden del día en forma preferente, ni que tengan que discutirse de manera especial; debe estarse a lo que dispongan la ley orgánica y el reglamento del congreso; esto también es válido por lo que toca a la cámara revisora.

Resultando con esto, que el proyecto, para estimarse aprobado por ambas cámaras, en votaciones separadas y sucesivas, debe reunir el voto aprobatorio de cuando menos las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en cada cámara. Los ausentes, aunque legisladores, no son votantes; su ausencia no puede considerarse como votos negativos. La Constitución agrega que las votaciones deben ser nominales; es una regla general cuando se trata de proyectos de leyes y decretos. El trámite para superar un veto no puede comenzar en la cámara revisora.

Ahora, si en ambas cámaras se reúne el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes, lo que era un proyecto se convierte en ley o decreto, así se remite al presidente de la república para su promulgación. En este caso no existe más opción que publicarlo y ordenar su cumplimiento. Puede no publicarlo, ya que no incurre en responsabilidad por su omisión. Si bien el Congreso pudiera ordenar al director del Diario Oficial de la Federación su publicación, esto no implicaría su cumplimiento.

La Constitución, en el caso concreto del artículo 72 inciso c), utiliza el término promulgación; lo hace correctamente; el presidente debe certificar que su veto fue superado en forma efectiva y regular en ambas cámaras, por tratarse de un acto consumado, manda que se publique y se le dé el debido cumplimiento. No era válido utilizar el término publicación, tal y como se hace en el inciso a) del artículo 72.

El Congreso de la Unión no puede desestimar o ignorar un veto; una vez que se hace valer, necesariamente debe ser atendido por las cámaras que integran el congreso de la unión, en forma separada y sucesiva e independiente. Para el caso de que el Congreso de la Unión, sin atender el veto ni superarlo, insistiera en su promulgación, el presidente de la República puede negarla; en caso de que el congreso reitera la orden, es procedente una controversia constitucional en los términos del inciso c) de la fracción II del artículo 105.

Ahora bien, para que el veto se supere se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara en la sesión correspondiente. Los secretarios de cada cámara deberán certificar esa circunstancia y hacerla llegar al presidente de la república. *“En el caso de que no se reuniera el voto de las dos terceras partes y el congreso insistiera en la publicación, el presidente puede recurrir ante la suprema corte por la vía de la controversia constitucional”*¹⁰⁵. A la misma vía pudiera recurrir el congreso en el supuesto de que el presidente se negara a publicar una ley vetada y aprobada por las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara.

En conclusión, el veto tiene dos fines directos, que se refieren, en suma, a la seguridad de la Nación; dar una garantía de prudencia legislativo, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente, dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la composición del Legislativo, que *“extiende por todas partes la esfera de su actividad y absorbe todos los poderes en su impetuoso torbellino”*.

2.2. Estructura y Funcionamiento del Supremo Poder de la Federación.

El principio de división de poderes ha sido uno de los bastiones del constitucionalismo contemporáneo, desde entonces también se ha luchado de manera constante para que el mismo prevalezca.

En ninguna parte del mundo el principio se observa de manera tajante e inflexible, tal vez porque lo más importante del mismo es la limitación del poder y no que la función legislativa, ejecutiva y judicial quede asignada estricta y exclusivamente al órgano al cual le otorgan su denominación.

Cabe recordar, que la función inicial de los impulsores ese principio, le asignaron y que no era otra que evitar la concentración del poder en perjuicio de los individuos a favor de los cuales debía operar.

Así pues, la función del Estado tradicionalmente se ha distinguido entre sí de acuerdo con la concepción clásica de la división de poderes (con mayor precisión división de funciones), según la cual los órganos legislativo, ejecutivo y judicial realizan las funciones de producción de normas jurídicas, de ejecución de tales normas y de solución de controversias, respectivamente; *“éstas es una idea que tuvo destellos en el pensamiento de Aristóteles, fue esbozada por John Locke y*

¹⁰⁵ *Ídem* pp. 179-185.

finalmente delineada contornos preciosos por Carlos Luis de Secondant, Barón de Montesqieu”¹⁰⁶.

Por lo que, al principio de división de funciones se le dio cauce normativo al establecerse en las Constituciones de Estados Unidos de América de 1787 y de la Francia revolucionaria en 1789, las cuales ejercieron una marcada influencia, en especial la primera de ellas, en la difusión y consagración constitucionales del principio a partir del siglo XVIII y hasta nuestros días.

De esta manera, la división de poderes ha jugado un papel importante como parte de los instrumentos protectores de la Constitución, que son aquéllos encaminados a la propia limitación del poder y al sometimiento de quienes lo detentan, al conjunto normativo de la Constitución y que junto con los instrumentos económicos, sociales y de técnica jurídica integran uno de los grandes sectores de la defensa constitucional.

Así pues, el principio de división de poderes ha estado presente en todos los documentos constitucionales de que ha dado cuenta la historia de nuestro país, haya o no estado en vigor, de manera enunciativa podemos mencionar algunas, como en la Constitución de Cádiz de 1812 (artículos 15, 16 y 17), la Constitución de Apatzingán de 1814 (artículos 11 y 12), la Constitución de 1824 (artículos 6 y 74), las Siete Leyes constitucionales con la modalidad del Supremo Poder Conservador de influencia francesa (artículos 45, fracción VI, de la Tercera de las Leyes), las Bases Orgánicas de 1843 (artículo 5), la Constitución de 1857 (artículo 50) y la vigente de 1917, mismo que establece en dicho principio en el artículo 49, y que a su letra se lee:

“...El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrá reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar...”¹⁰⁷

Este precepto señala claramente la unidad del poder y la división de las funciones en su ejercicio, y prohíbe expresamente la concentración del poder, con las únicas excepciones de los casos de estado de emergencia y la imposición de contribuciones a las exportaciones e importaciones, en que el Ejecutivo está facultado a legislar expresamente, sin que esto signifique que su actividad está libre de todo control.

¹⁰⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. “El Presupuesto como Instrumento para Garantizar la Independencia del Poder Judicial”. Ed. SCJN. México, 2005, pp. 150-159.

¹⁰⁷ *Ídem* pp. 441 y 432.

Por ello, la división de poderes de carácter tripartito horizontal, atiende a un criterio formal, a partir del cual lo que otorga el carácter legislativo, administrativo o jurisdiccional a determinado acto estatal, que es precisamente el órgano que lo emite o del cual emana; en efecto, desde este ángulo son claras las facultades constitucionales asignadas a los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; si las reducimos al esquema clásico observamos que el órgano legislativo le corresponde crear las leyes, al órgano Ejecutivo toca aplicarlas o ejecutarlas y al órgano judicial dirimir las controversias jurídicas que se le planteen con base en dichas leyes.

En este orden de ideas, desde un punto de vista material, considerando el contenido del acto estatal, su esencia y sustancia, nos encontramos que los órganos legislativos, administrativos y jurisdiccionales llevan a cabo cada uno, en cierta medida, actos materialmente legislativos, administrativos y jurisdiccionales. Lo anterior, con el orden jurídico mexicano, la multiplicidad de funciones es clara tratándose de la facultad del poder Ejecutivo para expedir reglamentos, o en el caso de las facultades jurisdiccionales de las cámaras de Diputados y Senadores en materia de juicio político.

Sin embargo, hay veces en que estas facultades apenas son perceptibles, como por ejemplo, las atribuciones legislativas del Pleno de la Suprema Corte, o las actividades administrativas que realiza el Congreso de la Unión; esto confirma la tesis de que no existe una tajante y rígida división de Poderes, sino una armónica coordinación entre éstos para realiza óptimamente los fines del Estado entre los que ocupan un lugar preponderante: la justicia y la libertad de los individuos.

Tomando en cuenta lo anterior, se llega fácilmente a la conclusión de que lo que determina el calificativo que se asigna a cada uno de los órganos del Estado es el tipo de actos que realiza preponderantemente; así, el órgano legislativo si bien lleva a cabo actos administrativos y, de manera excepcional, jurisdiccionales, su principal actividad se centra en los actos legislativos, de similar manera ocurre con el órgano ejecutivo y jurisdiccional.

Ahora bien, la división vertical o federativa alude a la descentralización de las facultades y decisiones entre las instancias federativas y dentro de éstas a los municipios; y un ejemplo claro de esta corriente es el cambio que ha operado en los últimos años en el régimen de gobierno del Distrito Federal, al que se ha dotado de órganos legislativos propios y a partir de diciembre de 1997, con un Jefe de Gobierno electo popularmente por voto directo.

Así pues, la división decisoria y social del poder, que refiere de manera específica a los instrumentos canalizados a través de normas constitucionales que garantizan el papel de la oposición en la toma de decisiones; en nuestro país podemos mencionar el requisito de mayoría calificada para la aprobación de las reformas a la constitución como un claro ejemplo de esta división.

Así pues, la fórmula de división de poderes o funciones que consagra la Constitución, tiene cuatro objetivos principales:

- 1) Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sean atribuidas cierta forma de actuar en ella.
- 2) Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros.
- 3) Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.
- 4) Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros.

Ahora bien, la función legislativa confiada preferentemente al Congreso de la Unión, pero con la posibilidad de que el presidente de la república legisle, lo puede hacer formal y materialmente; formalmente cuando, en los términos del artículo 29 constitucional, le son concedidas facultades extraordinarias; también lo hace en los casos previstos en el artículo 131; materialmente lo hace cuando reglamenta las leyes que aprueba el congreso de la unión. El Consejo de salubridad general también legisla de manera material cuando actúa en los términos del artículo 73, fracción XVI, base cuarta. En tanto que, la Suprema Corte de Justicia Federal de la misma manera goza de ella, emite el reglamento para los restantes tribunales federales; independientemente de que ambos pueden emitir acuerdos generales para la adecuada distribución de los asuntos (artículos 11, fracciones III, IV y XXI, y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Por consiguiente, la función ejecutiva se ha confiado en forma preferente al presidente de la república, pero no se descarta la posibilidad de que actúen en esa materia los poderes restantes: el congreso de la unión está facultado para promulgar su propia ley orgánica (artículo 70); puede hacer nombramientos y vigilar la actuación de ciertos funcionarios (artículo 74, fracciones II y III); destituir a ciertos servidores públicos (artículo 110); establecer, organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales (artículo 73, fracción XXV). La suprema corte de justicia de la nación, por su parte, puede nombrar, promover y cambiar a su personal; el Consejo de la Judicatura, a los magistrados y jueces federales (artículo 100).

En tanto, los tribunales de la federación son los titulares principales de la función jurisdiccional; en forma paralela, otro tipo de juzgadores ejercen actos de jurisdicción que no forman parte de la rama judicial federal, como las juntas de conciliación y arbitraje, el tribunal fiscal y los tribunales administrativos. La cámara de Senadores, en los casos previstos en el artículo 110, en forma propia, actúa como juzgador respecto de un limitado número de servidores públicos. La cámara de diputados lo hace, en forma impropia, porque no juzga cuando emite una declaración de procedencia (artículo 111).

En conclusión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido un sistema de pesos y contra pesos que procura, cuando menos en teoría, alcanzar una situación de equilibrio entre las tres ramas en que ha sido dividida la acción gubernativa. El texto tiende a evitar que una de las tres se sobreponga a las restantes. Así, la acción del Congreso es neutralizada o encauzada por el Ejecutivo y el Judicial: una ley del congreso puede ser vetada por el presidente de la República o, llegado el caso, es factible que no la publiquen, sin que exista la posibilidad de que se le exija responsabilidad.

Por tal motivo, a continuación se analizará a fondo los temas del Estado y sus niveles de organización y la división de poderes de la federación.

2.2.1. El Estado y sus Niveles de Organización Política.

Para comenzar el presente tema, es necesario remitirnos a la época antigua, en donde la forma del estado y la forma de gobierno eran consideradas sinónimos. Había cierta razón, se trataba, por lo general, de organizaciones políticas parecidas y simples, con población escasa y asentada en territorio reducido. Este concepto subsistió todavía en el renacimiento; Maquiavelo usa ambos términos indistintamente.

Sin embargo, se ha operado un cambio; ya que en la actualidad, se distingue entre formas de estado y formas de gobierno; entre ellas menudean las clasificaciones de estados. Esto, en razón de que el Estado es la organización política de un país, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población; poder, territorio y pueblo o nación son, por consiguiente, los elementos que conforman el concepto de Estado, de tal manera que éste se identifica indistintamente con cada uno de aquellos.

Así, el poder puede definirse como la capacidad que tiene el aparato institucional para imponer a la sociedad el cumplimiento y la aceptación de las decisiones del gobierno u órgano ejecutivo del Estado. La teoría jurídica moderna identifica poder, con soberanía o capacidad jurídica del Estado. El territorio, espacio físico donde se ejerce el poder, se encuentra claramente delimitado con respecto al de otros Estados y coincide con los límites de la soberanía.

Ahora bien, la nación o pueblo sobre el que actúa el Estado es una comunidad humana que posee elementos culturales, vínculos económicos, tradiciones e historia comunes, lo que configura un espíritu solidario que, generalmente, es anterior a la formación de la organización política.

No obstante, el aparato estatal se compone de tres elementos organizativos básicos: la administración, las fuerzas armadas y la hacienda. La administración es la organización encargada de tomar las decisiones políticas y hacerlas cumplir mediante una serie de órganos o departamentos (gobierno, ministerios, secretarías de Estado, gobiernos territoriales o regionales, policía, seguridad social, etc.). La función de las fuerzas armadas es la de ejercer la defensa del Estado. El

mantenimiento de todo el aparato estatal requiere la recaudación de fondos económicos mediante la contribución de los miembros de la sociedad, función que corresponde a la hacienda.

Es importante advertir, que ningún poder político puede mantenerse durante mucho tiempo mediante el uso exclusivo de la fuerza; lo que legitima el poder del Estado es el derecho, orden jurídico que regula el funcionamiento de las instituciones y el cumplimiento de las leyes por las que debe regirse la colectividad. Al mismo tiempo que lo legitima, el derecho limita la acción del Estado, pues los valores que informan el cuerpo jurídico emanan, de forma directa o indirecta, del conjunto de la sociedad.

Asimismo, las normas consuetudinarias, los códigos de leyes o, modernamente, las constituciones políticas, definen los derechos y deberes de los ciudadanos y las funciones y límites del Estado. En los Estados liberales y democráticos, las leyes son elaboradas o aprobadas por los cuerpos legislativos, cuyos miembros, elegidos por la ciudadanía, representan la soberanía nacional. La ley se sitúa por encima de todos los individuos, grupos e instituciones, por ello la expresión "*imperio de la ley*"¹⁰⁸.

Posteriormente, la tradicional división de poderes se mantuvo formalmente, pero el reforzamiento del poder ejecutivo se generalizó en casi todos los países. A fines de la década de 1990, la globalización llevó a los Estados nacionales a integrarse en mercados comunes e instituciones de gobierno supranacionales.

Sin embargo, consideramos que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica, con características específicas, en donde se tiene la organización política de esa misma sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados; teniendo las siguientes características:

- 1.- *Una agrupación social humana, que viene a ser la población;*
- 2.- *Un territorio, que es la realidad físico-geográfica;*
- 3.- *Un orden jurídico;*
- 4.- *Soberanía, que implica independencia y autodeterminación; y*
- 5.- *Un gobierno*"¹⁰⁹.

Además de lo anterior, el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí son constantes y, en última instancia, pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social, entre otros.

En conclusión, el Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos. La actividad general del Estado, es lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país; es decir, se trata de

¹⁰⁸ HELLER, Hermann. "Teoría del Estado". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1977, pp. 218-234.

¹⁰⁹ *Ídem* pp. 307-323.

una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando.

Así, el Estado es el ordenamiento total, es un determinado territorio, y regulado por fines que son el resultado de un proceso histórico. La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.

2.2.2. La División de Poderes de la Federación.

El principio de división de poderes ha estado recogido en el constitucionalismo mexicano desde 1817, año en el que la Constitución de Apatzingán estableció, en su artículo 11, lo siguiente: “...*tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares...*”. Por su parte, el artículo 12 del mismo código complementaba lo anterior: “...*estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una corporación...*”¹¹⁰.

De esta manera, el principio de la división de poderes ha seguido presente, desde entonces, en el constitucionalismo mexicano, y la Constitución de 1917 lo recoge actualmente en su artículo 49.

Así pues, la Constitución establece un sistema flexible de división de poderes, de forma que cualquiera de los tres poderes ejercen, por imperativo constitucional, funciones que tienen que ver con las de otro poder: “no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes”. La potestad de dictar normas con rango de ley por parte del presidente, y reconocida en parte, por el mismo artículo 49; las facultades administrativas y jurisdiccionales del Congreso de la Unión, y la creación jurisprudencial del derecho por la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito da suficiente muestra de ello. La Suprema Corte de Justicia así lo ha entendido y se ha pronunciado sobre la división de poderes.

Ahora bien, el sistema federal supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tiene su propia sustantividad, y que, por esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido, entre otras cosas, en la posibilidad de crear por sí mismo normas jurídicas; es decir, es una variante más del exuberante pluralismo de las sociedades actuales, pluralismo territorialmente definido en el caso mexicano, que da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes.

De tal suerte que, el federalismo no es reducible a una noción puramente jurídicamente, sino que se basa en una forma especial de entender la asociación

¹¹⁰ *Ídem* pp. 99-114.

política dentro del Estado, la cual desborda el marco del derecho constitucional; mismo que responde, entre otras, a las siguientes tres necesidades:

- A. A la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporado relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados.
- B. A la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.
- C. A la necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también puede hacerse una división “territorial” del poder, que se implementa a través de una partición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.

En concreto en México, el federalismo ha servido como atemperante del presidencialismo que se ha propiciado desde el sistema jurídico y político nacional. El federalismo permite que los partidos políticos que han sido derrotados en las elecciones presidenciales y legislativas federales luchen y ganen elecciones en el ámbito local y, con ello, vayan ejercitándose en el desempeño gubernativo y puedan desplegar la contraofertas que ostentan como programas futuros de acción desde la oposición federal.

Así pues, en la medida en que vaya integrándose la oposición en las tareas de gobierno a nivel local pueden lograrse moderar el carácter excluyente del presidencialismo. Además, a partir del control de una cada vez mayor número de legislaturas locales, los partidos de oposición pueden ir condicionando los procedimientos de reforma constitucional, con toda la importancia que ello tienen en un sistema en un país como México.

En este sentido, la Constitución mexicana recoge la cláusula federal en sus artículos 73 y 124, aunque la forma federal del Estado se establece en el artículo 40 que ya se ha comentado. Asimismo, en el artículo 73 se establece las facultades del Congreso de la Unión para legislar; es decir, se delimita las materias que son competencia de las autoridades federales. Esta delimitación no es muy precisa, por cuanto la última fracción del artículo mencionado (fracción XXX) establece las facultades implícitas para legislar (*implied powers*), que permiten ampliar considerablemente la esfera federal, tal como de hecho ha sucedido en el modelo original estadounidense.

Para empezar, las facultades implícitas son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como

medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas, su función va en relación directa con las facultades explícitas. Entre unas y otras siempre debe existir relación, pues las implícitas no funcionan de manera autónoma.

En tanto, las facultades implícitas no se han usado con frecuencia en México, porque siempre que se ha requerido hacer uso de una facultad federal que no tuviera claramente recogida en las distintas fracciones del artículo 73, se ha acudido a la reforma constitucional que con tanta proclividad se ha usado en el país.

Por su parte, el artículo 124 constitucional dispone que todas las facultades que no están *expresamente* concedidas a los poderes federales se encuentran “reservadas” a los estados. Se establece a favor de estos últimos una competencia *residual*, teóricamente muy amplia.

Con esto, el artículo 73 como 124, suponen normas atribuidas de competencias (normas que confiere poderes o, más ampliamente, normas sobre la producción jurídica), pero deben complementarse con aquellas otras normas que, a pesar de no otorgar competencias de forma positiva, prohíben a la Federación o a los estados regular ciertas materias, constituyéndose en algunos casos en limitaciones materiales a las facultades legislativas enunciadas en los artículos mencionados.

Excepcionalmente, la Constitución prevé una alteración de la distribución competencial genérica descrita, al establecer en determinadas materias una concurrencia entre las autoridades federales y estatales, llamadas “paralelismo de las competencias” o “facultades coincidentes o concurrentes”, que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los estados, ya sea:

- A. Que exista simultaneidad reguladora absoluta, es decir, que coexista a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia, como es el caso del artículo 117 *in fine*, que dispone: “...*el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo...*”; otro ejemplo se encuentra en el artículo 18, párrafo cuarto, que dispone: “...*la Federación y los gobierno de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores...*”.
- B. Que tal simultaneidad sea sólo parcial en tanto la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros, a las entidades federativas. Éste es el caso de la salud, en el que la Federación puede legislar sobre “salubridad general” (artículo 73, fracción XVI) y los estados, sobre “salubridad local”, y de las vías de comunicación (artículo 73, fracción XVII), en el que la federación legisla

sobre vías generales de comunicación y las entidades federativas, sobre vías locales.

- C. Que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las entidades federativas y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal. Tal legislación puede prever, entre otras, las siguientes dos posibilidades: a) que la norma de la materia quede a cargo por completo del Congreso de la Unión y que las autoridades locales se encargues solamente de su ejecución, y b) que las autoridades locales puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución.

Dicho lo anterior, para el caso de los asentamientos urbanos como en el de la protección al ambiente, la Constitución usa el término “conurrencia” para describir la articulación competencia entre Federación, estados y municipios, lo cual justifica, a mi entender, que se hable de facultades “concurrentes” en la Constitución mexicana, a pesar del desacuerdo de algún sector importante de la doctrina.

No obstante, lo que es indudable es que, en materias concurrentes o coincidentes, la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que tomen parte en su puesta en práctica; es decir, el Constituyente ha estimado que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no debe quedar en manos de un solo nivel gubernativo, sino que participen autoridades con competencias territoriales de distinto alcance; en consecuencia, la legislación del Congreso de la Unión debe prever un ámbito de participación de las autoridades locales y regionales, no meramente nominal, sino efectivo.

Así, la determinación del umbral en el que se ubica ese ámbito y de la efectividad de atribución federal de facultades a las entidades federativas y a los municipios es imposible determinarlas de forma general y *a priori*. Para su concertación, deben estudiarse los casos concretos y, en el puesto de que se observa que las disposiciones federales nulifican la conurrencia que ordena la Constitución, podrían ser anuladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este orden de ideas, puede coexistir dos normas válidas, dictadas cada una en ejercicio de las respectivas facultades constitucionales de sus órganos creados, y de distinto ámbito espacial de validez (una local y otra federal); es importante subrayar la *validez* de ambas normas, porque, en el resto de conflictos normativos (o pseudoconflictos) que puedan presentarse entre las normas federales y las estatales, no vuelve a estarse en presencia de dos normas válidas, sino de normas que han invadido su respectiva esfera material de norma y que, en consecuencia, son anulables por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por ello, el sistema federal respecto de las fuentes del derecho representa un deslinde competencial “*material*” entre la Federación y los estados, creando una doble pirámide normativa, para usar la gráfica concepción gradualística del ordenamiento: por un lado, la “pirámide federal”, integrada por aquellas materias enumeradas en el artículo 73, incluyendo las facultades implícitas, y por otro, la “pirámide local”¹¹¹, compuesta por el resto de materias no atribuidas constitucionalmente a la Federación.

En otras palabras, por encima de ambas pirámides se encuentra, obviamente, la Constitución Federal y entre ellas existen normalmente relaciones de “lateralidad”. El único punto constitucionalmente posible de unión o interferencia son las mencionadas facultades coincidentes o concurrentes. Si por cualquier razón un sector de alguna de las dos pirámides invadiera la otra produciendo una aparente colisión normativa (se entiende que esto no se aplica a los casos en que existe coincidencia o concurrencia o material), se estaría frente a una inconstitucionalidad competencial, y no debería aplicarse el criterio de la norma superior (*lex superior derogat inferiori*) o el de prioridad temporal (*lex posterior derogat priori*) como solución de la antinomia, sino el de competencia orgánica; pues, en tal caso, algunas de las normas aparentemente colisionadas se habría dictado sin tener facultades constitucionales para ello.

En este supuesto, en realidad, ni siquiera puede producirse una “colisión” entre el derecho federal y el local, sino una simple extensión indebida de una de las dos órbitas, que tendrían que ser reparada en su caso por el Poder Judicial Federal, ya sea a través del juicio de amparo o a través del mecanismo de las controversias constitucionales del artículo 105, fracción I.

Es importante subrayar, que el hecho de que no se requiere que exista esa aparente colisión normativa para que una norma que exceda su radio competencial sea constitucional, pues, si la Constitución reserva a un determinado órgano una materia, basta para que exista una norma que invada tal competencia para que se produzca la inconstitucionalidad, sin que sea necesaria la existencia de la norma expedida por el órgano constitucionalmente competente que produzca la colisión con aquélla y con independencia de su contenido, al revés de como sucede con el principio jerárquico, que sí supone la existencia de dos o más normas encontradas, cada una de distinto rango.

Al margen de la mayor cooperación o división de competencias que pueda existir entra las entidades federativas y la Federación, en la mayor parte de Estados federales aquéllas intervienen en algunas etapas de la creación de normas federales. Desde luego, intervienen de forma continua desde las cámaras de representación territorial, como el Senado en México, pero también se les otorgan ciertas facultades específicas que les permitan contribuir con los poderes federales en el proceso de cambio e invocación del orden jurídico Nacional.

¹¹¹ DE LA CUEVA, Mario. “La Idea del Estado”. Ed. UNAM. México, 1975, pp. 228-249.

Ahora bien, en México, las entidades federativas tienen intervención en el procedimiento legislativo federal y en el procedimiento de reforma constitucional. De acuerdo con el artículo 71 constitucional, “*el derecho de iniciar leyes o decretos compete: (...) III. A las legislaturas de los Estados*”. Según el artículo 120 de la propia Constitución, los gobernadores locales deben publicar y hacer cumplir las leyes federales. Iniciativa de ley y publicación de las leyes federales son, pues, la facultad y la obligación que tienen las entidades federativas, a través de su Congreso local de su gobernador, en el procedimiento legislativo federal.

Por su parte, el artículo 135 dispone que, para llevar a cabo una reforma de la Constitución, se requiere, además de la aprobación de dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión, la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales. Esta facultad puede en el futuro tener gran relevancia política, como se ha dicho con antelación, si el partido que cuente con mayoría en el Congreso Federal no gobierna también en la mayoría de las entidades federativas.

De momento, tal situación no se ha producido, por lo que, en la práctica, las entidades federativas han tenido un papel más bien testimonial en los procedimientos de reforma constitucional, limitándose a cumplir con la formalidad exigida por el artículo 135, sin debatir las respectivas iniciativas de reforma, y sin presentar iniciativa alguna, desde luego, ni agregarles cambio alguno a los textos aprobados por el Congreso de la Unión.

Ahora bien, la forma Republicana, es en virtud de las características de la titularidad de ciertos poderes que son temporales, quienes desempeñan ciertos cargos públicos lo hacen por un lapso previamente determinado, se accede a ellos mediante la consulta periódica a la opinión de la ciudadanía, misma que se emite por medio del sufragio. Lo anterior, en oposición están las monarquías y las dictaduras, en las que es la pertenencia a una familia reinante lo que da el acceso al cargo, no el voto libremente emitido.

Así, el otro elemento es la duración; las monarquías son, por esencia, vitalicia, el gobierno acaba con la vida del rey o príncipe. En tanto, las dictaduras, en su manifestación más común y en su sentido propio, son concentraciones de poder en pocas manos, con una cabeza visible; en éstas se accede al poder preferentemente mediante la fuerza o la participación mínima o temporal de la ciudadanía y no se conserva necesariamente con su anuencia real, aunque es frecuente que se recurra a cierta consulta formal.

Ahora bien, el elemento republicano no es exigible en todos los puestos públicos; ve sólo la renovación periódica de ciertos titulares del poder o autoridades; el principio no comprende a todos; verbigracia, en el sistema mexicano, están al margen de ella los integrantes de la rama judicial, ya que se ha estimado, que esta circunstancia no es suficiente para evaluar que un gobierno no es republicano.

En tanto, las características democráticas y republicanas, cuando menos en el derecho público moderno, siempre corren parejas; se trata de instituciones que se complementan mutuamente. Así, la reforma republicana se adoptó en México por primera vez en el acta constitutiva del 31 de enero de 1824 (artículo 5°); formalmente y en una parte del territorio, dejó de estar en vigor durante el segundo imperio (1865).

En conclusión, el principio general de la división de poderes se encuentra en el artículo 49 Constitucional; en donde en realidad no hay división de poderes, sino que existe un solo poder; el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama del poder de los poderes constituidos (legislativo, ejecutivo y judicial), es creada por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer.

CAPÍTULO 3

Marco Jurídico del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.1. El Presupuesto General de la Federación.

Para comenzar el presente capítulo, es indispensable señalar, que el Estado en su función de gobierno invierte y gasta en escuelas, hospitales, carreteras, salarios de policías, funcionarios, jueces, legisladores y enfermeras, entre otros. Así, en su dimensión individual, las personas conocen una realidad semejante, ya que gastan en comida, educación, vivienda, salud, y requieren de una entrada de dinero para mantenerse. En este sentido, el presupuesto, para cualquier persona, empresa o gobierno, es un plan de acción de gasto para un periodo futuro, a partir de los ingresos disponibles.

Así pues, el presupuesto del gobierno se da por año calendario, al cual se le denomina año fiscal, mismo que se expresa en términos monetarios y se propone el proyecto de país que queremos en el futuro.

En este orden de ideas, el presupuesto estipula el financiamiento de los servicios públicos a los que tenemos acceso, como la luz, la educación, los servicios médicos, la seguridad pública, la procuración de justicia, entre otras, así como la calidad y cantidad con que se ofrecen estos servicios nos afectan de manera cotidiana. Por lo que, para gastar se requiere de fondos, y el dinero de cualquier gobierno proviene de los ciudadanos a través de las contribuciones, ya sea el pago de impuestos y de los productos, aprovechamientos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y sus accesorios y por los bienes y servicios que les ofrecen.

Asimismo, la forma de allegarse impuestos es diferente en cada país y va cambiando con el devenir del tiempo. En general, la estructura tributaria afecta el nivel de ingreso de las personas, y se enmarca en nuestro sistema jurídico como una obligación elevada a rango Constitucional en el artículo 31, fracción IV. Así, en el caso de México las dos principales **fuentes tributarias**, que son: “a) El Impuesto Sobre la Renta (ISR), que es el impuesto que pagamos tanto las empresas como las personas por concepto de nuestros ingresos y; b) El Impuesto al Valor Agregado (IVA), que es el impuesto que pagamos cada vez que compramos algún producto (con varias excepciones, como los alimentos no procesados, las medicinas y la educación) y grava todo el valor que se le agrega a una mercancía en su proceso de producción”.¹¹²

De igual manera, el gobierno mexicano obtiene recursos a través de los bienes y servicios que genera; así, la principal fuente no tributaria proviene de las ventas del petróleo, aunque una buena parte proviene también de los derechos, como las tarifas

¹¹² TREJO, Abel. “La discrecionalidad en los recortes presupuestales”. Ed. Indetec. Guadalajara, Jalisco, México, 2002, pp. 170-172.

que pagamos por el uso de carreteras o los permisos que adquirimos por alguna concesión.

Ahora bien, el presupuesto, desde una perspectiva legal, está dividido en dos documentos: la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que contiene el gasto neto total, que describe cómo se gastará el dinero durante el año fiscal (enero-diciembre); el cual es el conjunto de las erogaciones del sector público federal.

En este tema nos ubicaremos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el cual se observaran los costos financieros a que se refieren a los gastos que tenemos que cubrir por habernos endeudado en el pasado. Los gobiernos se endeudan para cubrir el déficit, financiar proyectos, asumir costos financieros de compromisos contingentes, entre otras cosas.

De igual manera, se deberá cubrir o revisar el resto de los egresos, que es el Gasto Primario, mismo que está formado por tres elementos:

1. El Gasto Programable. Este gasto es todo aquél que puede proyectarse con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales. Este rubro incluye el conjunto de las tareas del gobierno federal, en todos sus ámbitos de acción (defensa, turismo, ecología, desarrollo, etc.). Debe señalarse que en su ejercicio participan los gobiernos estatales y municipales, pues una buena parte del gasto programable está desconcentrado (particularmente en las áreas de educación, salud y seguridad pública).

2. Las participaciones federales a los Estados y municipios. Este rubro representa el dinero que el gobierno les transfiere a Estados y municipios. El monto significa alrededor del 15% del gasto primario. A estos fondos se agregan otras transferencias (aportaciones) para sumar cerca del 25% de la recaudación federal.

3. Las ADEFAS, que son adeudos del ejercicio fiscal anterior. Cuando el gobierno hace una compra en noviembre y recibe el producto en febrero del siguiente año, se paga con recursos del año corriente.

Las prioridades del gobierno se traducen en el gasto programable que financia las funciones del Estado, por lo que se incluyen aquí los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Para identificar las prioridades del gobierno federal, se debe estudiar su gasto programable, éste incluye las funciones y responsabilidades del Ejecutivo, y también los montos necesarios para cubrirlas; por lo que las prioridades se revelan al considerar la cantidad de dinero para cada una de esas funciones y responsabilidades, y cuando el gobierno otorga grandes partidas presupuestales a una actividad (como la educación, por ejemplo), se puede deducir que su lugar es alto en la lista de prioridades.

Así pues, la parte más complicada de este proceso es que el gobierno tiene que tomar decisiones importantes, ya que cada decisión de gasto implica dejar de gastar en otro rubro; verbigracia: una mayor inversión en caminos puede implicar la construcción de un menor número de hospitales: es una decisión difícil. Es importante hacer mención, que el Congreso debe dar seguimiento del presupuesto y evalúe los resultados, en tanto que los ciudadanos tenemos la obligación de exigir a nuestros diputados que pidan al Ejecutivo una rendición de cuentas.

En tal virtud, en el proceso de presupuestación intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que sin la conjunción de su trabajo no habría presupuesto, es decir, el gobierno no podría cobrar impuestos ni tampoco ejercer el gasto; en razón de que en nuestra Constitución asigna diferentes responsabilidades al titular del Ejecutivo y a nuestros representantes populares, los diputados y los senadores; en tanto que el Ejecutivo tiene tres tipos de funciones relativas al presupuesto: de iniciativa, de ejercicio y de control.

Así, todos los años el presidente, a través de su secretario de hacienda, debe presentar y explicar ante el Congreso dos iniciativas: la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En ellas el presidente somete a la consideración de los representantes de la nación la manera en la que se allegará recursos, las fuentes de donde provendrán y la forma como los va a gastar.

Hecho lo anterior, y una vez aprobadas ambas iniciativas, el Ejecutivo es el encargado de recabar los ingresos federales y de decidir la distribución y forma de operación de la mayor parte del gasto; finalmente a través de las contralorías internas de las dependencias y entidades tiene la facultad y responsabilidad de controlar su ejercicio.

En este orden de ideas, el Congreso desempeña dos funciones de vital importancia, como son: 1. Discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; y 2. Supervisar que se cumpla la ejecución del presupuesto en los términos acordados. Así, una vez que el Ejecutivo ha enviado las iniciativas al Congreso, nuestra Constitución dispone que los diputados deberán discutir primero la Ley de Ingresos y, una vez aprobada y enviada al senado, el proyecto de Presupuesto de Egresos.

En tanto que, la función fiscalizadora del Congreso, también corresponde a la cámara de Diputados a través de un órgano especial, que es la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta debe revisar la cuenta pública, es decir, comprobar si el Ejecutivo se ha ajustado a lo que los legisladores aprobaron para el año fiscal; y en caso de que la Contaduría Mayor de Hacienda encontrara diferencias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto aprobadas o que no existiera justificación de los gastos, entonces se determinarán las responsabilidades de las agencias operadoras del gasto de acuerdo con la ley.

Es importante recordar, que ambas iniciativas deben ser aprobadas por la mayoría de los legisladores, esto supone, no sólo una negociación entre el Ejecutivo y el

Congreso sino al interior mismo de las cámaras. En el caso de la Ley de Ingresos, el proceso de discusión y aprobación involucra tanto a los diputados como a los senadores. Antes del 15 de noviembre, el Presidente debe enviar su iniciativa de ley de Ingresos a la Cámara de Diputados, y los diputados la examinan y pueden aprobarla o modificarla, en caso de aprobarla, se turna al Senado y si los senadores también la aprueban, el Presidente tiene la obligación de promulgarla.

En este sentido, es la facultad exclusiva de la cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente los egresos de la Federación tiene su fundamento en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución General de la República.

En este sentido, existe una grave preocupación del pueblo mexicano en este renglón que no sólo se constriñe a que lo que gaste el gobierno en sus diversos programas se invierta bien, sino además a que los planes y objetivos que se buscan sean concordantes con las carencias y necesidades nacionales y que se pongan un auténtico alto a algunos funcionarios deshonestos, que distraen el tesoro público para fines de interés no institucionales o público.

3.1.1. Actividad Financiera del Estado.

La actividad financiera del Estado es aquella relacionada con la obtención, administración o manejo y empleo de los recursos monetarios indispensables para satisfacer las necesidades públicas.

El Estado debe cumplir funciones complejas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de sus objetivos, como a las erogaciones a la obtención de los medios para atenderlas y a la gestión y manejo de ellos, cuyo conjunto constituye la actividad financiera.

En consecuencia, la actividad financiera del Estado es el universo de acciones y actos por cuyo medio éste obtiene recursos para realizar el gasto público y la manera como éstos se administran, o sea, la obtención de medios económicos y su intervención en la atención de las necesidades generales de la población y las propias del Estado desde el punto de vista jurídico, es decir del derecho financiero, que implica cuatro situaciones sustanciales: la obtención del ingreso, el manejo adecuado de los recursos recabados, la realización de erogaciones destinadas al sostenimiento del aparato estatal y la realización de la justicia individual, social colectiva.

Los recursos económicos o financieros, cuando alude a las finanzas públicas, se dice que éstas se refiere: a todos los medios económicos del Estado para satisfacer sus erogaciones, los cuales clasifican en cuatro categorías:

1. Recursos tributarios;
2. Precios públicos;
3. Empréstitos, tanto de fuentes externas como internas; y,

4. Emisión de moneda.

Asimismo, con el derecho financiero ocurre el mismo fenómeno en materia económica que con el Derecho económico, ya que el carácter instrumentalista del derecho económico en la economía se manifiesta en la adaptabilidad de sus reglas a las condiciones cambiantes de los sistemas económicos.

De este modo, la Constitución de 1917, obliga al Estado a desarrollar un papel de rector económico y de regulador y distribuidor de la riqueza nacional y en este sentido toda la actividad financiera que se desempeñó aún hasta finales de la década de 1971-1980, se enfocó a la dedicación de los ingresos del Estado como medios para incentivar el desarrollo económico e industrial del país, sin embargo, igualmente y debido a los vencimientos de deuda al final del periodo de desarrollo estabilizador, el sistema entró en una crisis primero de pagos y después de crecimiento, de la cual aún hoy no hemos salido.

En consecuencia, de esas propias crisis económicas e incluso que a nivel mundial se han resentido, el modelo económico del país ha cambiado, mutándose de un régimen de economía mixta a uno de carácter neoliberal individualista, que ha modificado por entero las funciones que el Estado mexicano debe desempeñar en materia económica, hasta prácticamente reducir sus actividades casi a las del Estado policía del siglo XIX, aún cuando quedan aún en el país algunas pocas empresas paraestatales, que no obstante, siguen siendo las más importantes.

Esto, indudablemente ha tenido consecuencia sobre el régimen financiero del Estado mexicano, pues con la reducción de gastos en materia de las actividades de fomento industrial, así como con la eliminación de la mayor parte de las industrias de participación estatal, indudablemente se han transformado las finanzas del Estado, aunque no las preocupaciones financieras más importantes de las últimas dos décadas del siglo XX, consistentes en los vencimientos de deuda, que ahora amenazan con convertirse en una nueva carga en contra del erario federal en virtud de los vencimientos para el año 2020, relativos a los préstamos contraídos con el Banco Mundial para enfrentar la crisis de 1994.

En este sentido, tenemos que las finanzas públicas pueden ser analizadas por la economía, la sociología, la psicología, la política, el derecho, etc., que vistas en particular se denominan, por comodidad técnica, economía financiera, sociología financiera. Por lo que, para que el Estado pueda satisfacer las necesidades públicas requiere medios (recursos) y para obtenerlo puede utilizar dos procedimientos, a saber:

1. *“Directo: Se apropia directamente de bienes económicos o factores productivos.*

2. *Indirecto: Es el más utilizado y consiste en la obtención de medidas financieras para financiar gastos y obtener medios reales (humanos y materiales) para desarrollar su actividad*¹¹³.

Así pues, el conjunto de fenómenos financieros originados en el procedimiento indirecto para satisfacer necesidades públicas, constituye la actividad financiera del estado que es el objeto de estudio de las finanzas públicas.

Asimismo, la actividad financiera del Estado está constituida por aquel proceso de obtención de ingresos y realización de gastos cuyo objetivo es cumplir con los fines del mismo, y se encuentra realizada por el Estado, que opera sobre la base de un poder especial llamado "fiscal" o "financiero" que le permite obtener en forma coactiva los ingresos necesarios para financiar sus gastos, los que realizará de conformidad al presupuesto legalmente aprobado.

En este contexto, el Estado, como toda organización económica, requiere de ingresos para cumplir con las funciones que se le atribuyen, dando origen a su actividad financiera, de modo que se procure los fondos necesarios que le permitan sufragar los gastos públicos, mismos que tienen como destino el satisfacer requerimientos colectivos mediante la prestación de los servicios públicos correspondientes. Así, la principal fuente de ingresos estatales es la recaudación de contribuciones, y para apoyarla, existen algunas teorías que la justifican, las cuales veremos a continuación:

I. Teoría de la cobertura del gasto público: el Gobierno del Estado tiene que efectuar gastos, tales como la prestación de servicios públicos; pago de sueldos y salarios a empleados y funcionarios públicos a su cargo; adquisición de mobiliario, equipos, vehículos, armamento; entre otros. Esto en razón, de que las funciones públicas se traducen en beneficios para los gobernados, y son los propios integrantes de la sociedad quienes deben participar con algo de su riqueza para apoyar al gobierno en la obtención de recursos económicos para que cubra sus erogaciones.

II. Teoría de la justa repartición de la riqueza: lo que justifica la contribución es el hecho de que existen individuos separados económicamente, con grandes diferencias patrimoniales; esto es, hay pocos sujetos con grandes fortunas y muchos con enormes carencias, incluso con dificultades para subsistir; por lo que en dicha causa, el gobierno asume el compromiso de hacer más por los menos. Así, los menos puedan contar con lo básico, y para lograrlo es importante la contribución de aquellos que pueden darla. De esta manera, la administración pública tendrá recursos que podrá destinar a la satisfacción de las exigencias elementales de los grupos sociales más desprotegidos.

¹¹³ SLOMIANSKI MARCOVICH, Paul. "The Budgeting Process en México". Ed. Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, -Documento de Trabajo-. México, 1998, p. 11.

III. Teoría de la sujeción a la potestad soberana: esta postura determina que los súbditos del soberano deben cooperar para su manutención y sostenimiento, ya que el tributo es obligatorio y, por ende, su cobro puede realizarse aún con el uso de la fuerza judicial.

IV. Teoría de la seguridad individual: las personas contribuyen con el deseo de ser protegidas por el gobierno del Estado, tanto en su persona como en su patrimonio, ya que está a cargo del poder estatal la seguridad pública, la impartición de justicia, la persecución de los delitos, entre otras.¹¹⁴

Ahora bien, en nuestro país sigue constitucionalmente la primera teoría y como ya se señaló, la establece en el Artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al fijar como obligación de los gobernados (incluidos los extranjeros que se encuentren en territorio nacional), el contribuir para satisfacer el gasto público, ya sea a la Federación, a las Entidades Federativas, al Distrito Federal y a los Municipios en que residan, en la forma proporcional y equitativa que establezca la ley fiscal que corresponda.

Asentado lo anterior, podemos advertir que las fases de la actividad financiera estatal, son básicamente las siguientes:

1. Obtención de recursos: estos pueden provenir de la ejecución de actividades, tanto de derecho público, como de derecho privado; en el primer caso, y como ejemplo, podemos citar la recaudación de contribuciones y la recepción de préstamos externos. En el segundo punto, tenemos la obtención de ganancias por parte de las empresas públicas y los ingresos que se tienen por actos contractuales privados, tales como rentas, ventas, donaciones, etcétera.

2. La administración de los ingresos obtenidos, por parte de las autoridades y entidades competentes, ejerciendo funciones públicas o privadas.

3. El desarrollo del gasto público, en la forma y términos fijados por las leyes administrativas correspondientes, debiendo satisfacer los fines previamente señalados, siempre en provecho de los gobernados. Para comprender mejor a la actividad financiera estatal debemos analizar las diferentes etapas que para ella establece la legislación administrativa, siendo las que se citan a continuación:

A. Planeación;

B. Programación;

C. Presupuestación;

¹¹⁴ MIJANGOS BORGA, María de la Luz. "Derecho Presupuestario" Chapoy Bonifaz Dolores (coord.). Ed. Oxford University Press. México, 2002, pp. 219-221.

- D. Ejercicio del gasto público;
- E. Control gubernamental; y
- F. Evaluación.

En este orden de ideas, la administración pública, como cualquier ente económico, requiere fijar las actividades que desarrollará en el futuro, pero sin estimar logros concretos y costos de realización, sino que lo hace de manera general, a modo de intención para un plan de gobierno, por tal motivo, se crean varios planes gubernamentales, a saber:

1. El Plan Nacional de Desarrollo: este lo elabora el Presidente de la República, dentro de los seis meses que sigan a la toma de posesión de su encargo y contiene políticas generales y acciones a desarrollar durante el tiempo que resta de su mandato (cinco años y seis meses). Dicho plan, es base de todos los demás de conformidad con la Ley de Planeación, denominándose “programas”; precisando que dicho plan no es elaborado unilateralmente por el Titular del Poder Ejecutivo, sino que es el resultado de atender y escuchar los requerimientos de la sociedad, a través de consultas populares y foros, en los cuales se recogen tales planteamientos. (Sistema Nacional de Planeación Democrática), esto con fundamento en los artículos 25 y 26 constitucional;
2. Programas Sectoriales: son aquellos que se dirigen a una actividad claramente definida, que le corresponde encabezar a una Secretaría de Estado y consecuentemente darle seguimiento.
3. Programas institucionales: estos se establecen para dirigir el desarrollo de una institución del sector paraestatal, como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos; y como ejemplo citamos aquellos que afectan al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
4. Programas regionales: en ellos se procurará una evolución adecuada de una zona geográfica, y participan los gobiernos de las entidades federativas y municipios involucrados, como el “Plan Puebla-Panamá”.
5. Programas especiales: a través de ellos, los Titulares Ejecutivos se proponen a auxiliar a determinados grupos sociales, en caso de emergencias, catástrofes y otras eventualidades, como el “Programa Oportunidades”, el cual se desenvolverá en el sexenio 2001-2006.

En este orden de ideas, los objetivos generales de los programas, se tienen que concretar acciones derivadas de los mismos; de ello deriva la necesidad de contar con un presupuesto, tanto de ingresos como de egresos, a fin de estimar los mismos dentro de un periodo determinado (ejercicio fiscal anualizado).

Así, en la administración pública mexicana, tanto Federal, como la local y municipal, cuentan con un presupuesto propio, en donde se encuentra la Ley de Ingresos y el Decreto de Egresos, en la inteligencia de que las reglas de elaboración, discusión y aprobación son similares a las empleadas por las entidades federativas. Por lo que, en México la política presupuestal denominada “presupuesto por programas”, que consiste primero en la elaboración de un programa por cada dependencia o entidad que forme parte de la administración y, con base en ello, calcular los recursos monetarios tendentes a cubrirlo.

De este modo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien es el órgano encargado de formular el Presupuesto Federal, tiene a su alcance la información relativa a los requerimientos económicos de las distintas partes del gobierno del país (Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Este cálculo de egresos debe ajustarse a los ingresos calculados por la misma Secretaría, ya que a dicha dependencia corresponde la recaudación de los ingresos federales.

Resultando con esto, que al presupuestar, el gobierno primero ve lo que necesita hacer y después ve con qué recursos lo cubre. En tanto a lo que se consideran como erogaciones que constituyen al gasto público federal, tenemos que éste se asigna de la siguiente manera: I. El Poder Legislativo. II. El Poder Judicial. III. La Presidencia de la República. IV. Las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República. V. Los organismos descentralizados. VI. Las empresas de participación estatal. VII. Los fideicomisos públicos.

En tal virtud, en lo que toca a los ingresos necesarios para cubrir el presupuesto de la Federación podemos mencionar que tales ingresos pueden ser ordinarios o extraordinarios; los ordinarios son: aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios, como los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras, los derechos, los accesorios de las contribuciones, los productos, los aprovechamientos, los ingresos derivados de financiamientos, los ingresos de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal.

En tanto, los extraordinarios son: aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, así como los impuestos extraordinarios; los derechos extraordinarios, los empréstitos públicos, las expropiaciones, la emisión de moneda.

De tal manera, será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de preparar el Presupuesto de Ingresos de la Federación, mismo que se vacía en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para un determinado ejercicio, y la cual se presenta para su aprobación ante la Cámara de Diputados, en los términos del Artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, tanto la Ley de Ingresos, como el Presupuesto de Egresos deben ser presentados a la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República, a más

tardar el día 15 de noviembre del año anterior a aquél a que se refieren tales documentos; y si se trata del año en que se tome posesión del cargo de Presidente, la presentación se prorrogará hasta el día 15 de diciembre del año que corresponda.

Es importante advertir, que antes de que se presenten a la cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos, como el Presupuesto de Egresos de la Federación, dicha cámara revisará, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, la Cuenta Pública del Ejercicio anterior, con el objeto de ver si se han manejado los recursos públicos adecuadamente; y en caso de no haberse hecho así, se exigirán las responsabilidades que procedan.

Posteriormente, la Auditoría Superior de la Federación, que es el órgano técnico dependiente de la cámara de Diputados, estudiará el empleo de los recursos públicos.

Acto seguido, el órgano revisa la Cuenta Pública con independencia e imparcialidad, toda vez que los legisladores carecen de conocimientos que les permitan verificar con certeza el empleo de los fondos públicos. Hay que recordar, que dichos fondos son propiedad del Estado y no del gobierno, por lo que la Cámara de Diputados a través de dicha Auditoría, analizará la actuación del Ejecutivo Federal, en relación al uso del Gasto Público.

Ahora bien, revisada la cuenta de los gastos hechos en el año anterior y el manejo de los fondos públicos federales y del Distrito Federal; se efectuará por las unidades administrativas, tomando en cuenta la exactitud y justificación en su empleo, la comprobación de la gestión financiera que se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto revisado, y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas previamente autorizados, se pasa al estudio, discusión y, en su caso, aprobación del Presupuesto de Egresos, mismo que es facultad exclusiva de la cámara de Diputados. (Artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal), así como la discusión y procedencia de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.

De tal surte que, todo este proceso es denominado “paquete financiero”, en donde le corresponde al Congreso de la Unión aprobar la Ley de Ingresos, y de forma exclusiva le toca a la cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos, ambas de la Federación; en donde la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de forma expresa, no permite vetar el presupuesto de gasto público, toda vez que no cuenta el Presidente de la República con facultades expresas para hacerlo, tal y como se establece en los artículos 70, 72, 73 y 74 Constitucional.

Ahora bien, la misma Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 13, establece que el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Así, los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

Asimismo, en el artículo 15 de dicha Ley, establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del primero de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen; vinculado con este, se ubica el artículo 29, el cual perfecciona lo dicho en el artículo anterior, al fundar que una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación sólo procederá hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y, en su caso, se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior.

Entorno a lo antes referido, la realización del Presupuesto no sólo se trata del cumplimiento a lo señalado por la Constitución y las Leyes Financieras, sino también se trata de una actividad económica y financiera para el sostenimiento del Estado, ya que se trata de la recaudación, gestión y erogación de los medios económicos que necesita el Estado, para el desarrollo de sus actividades, así como, el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado y entre los mismos ciudadanos que derivan de la aplicación de esas normas.

Asimismo, las diversas actividades que tiene el Estado, existe una que es la primordial para que las demás puedan funcionar de una manera eficaz, la cual recibe el nombre de Actividad Financiera del Estado. De tal manera, que tanto los ingresos como los gastos del ente estatal se encuentran regulados por su actividad financiera, la cual puede ser definida como la acción del Estado y demás entes públicos que se dirigen a obtener los ingresos necesarios para poder realizar los gastos que sirven al sostenimiento de los servicios públicos, entendidos en su más amplio sentido.

En base a lo anterior, cabe mencionar que el Estado por medio de su Plan Nacional de Desarrollo planeará, coordinará y orientará la actividad económica del país, a través de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, establecido todas las contribuciones que a su parecer sean necesarias para cubrir los gastos y así cumplir el plan de desarrollo promoviendo el crecimiento económico para lograr una verdadera distribución de la riqueza.

Sucintamente, podemos decir que la actividad financiera del estado es aquella función que realiza el estado (legitimación por el pueblo y por las leyes), encaminada a la obtención de recursos públicos (como contribuciones, servicios, empréstitos, aprovechamientos, entre otros), para la administración de su patrimonio y erogación de recursos públicos para satisfacer necesidades públicas a través de servicios públicos.

Por lo tanto, la Actividad Financiera del Estado, va encaminada a regular el derecho positivo, es decir, que la actividad financiera del estado en sus diversas manifestaciones, debe realizar dentro del marco de legalidad. De igual forma, desde un aspecto sociológico, porque ejerce una influencia sobre los grupos vitales que operan dentro del Estado.

3.1.2. Política Hacendaría.

Para empezar este temas, debemos por definir a que se le denomina “Hacienda Pública”, la cual es la Administración fiscal o al propio “Fisco”, que es en realidad el conjunto de órganos de la administración de un Estado, encargados de hacer llegar los recursos económicos a las arcas del mismo, así como a los instrumentos con los que dicho Estado gestiona y recauda los tributos.

En otras palabras, la hacienda pública es la función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país; consistente en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como captar recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero.

De esta manera, la conformación del Estado obedece a una realidad institucional, y ésta a las condiciones de vida y a las necesidades de una colectividad que, sea cual fuere, tiene como rasgos característicos la dinámica de su naturaleza. Esta interacción entre la sociedad y las instituciones, es un fenómeno que, dentro de la Política, y al tratar la Teoría del Estado, ofrece un amplio campo de estudio y que, para los economistas, han dado lugar a interesantes reflexiones acerca del “cambio institucional” en el terreno de la Teoría del Desarrollo Económico.

Ahora bien, en cualquier país del mundo es importante el incremento de la producción, y que uno de los problemas, también mundial, es la necesidad de satisfacer un gran número de necesidades económicas, político-sociales y culturales de la población. De tal suerte, que el desarrollo económico ha aumentado la producción y la satisfacción de las necesidades humanas, misma que constituye una fuerza modeladora de la estructura institucional en la sociedad contemporánea.

De tal suerte, que se ejercen éstas funciones en calidad de dirigente, pero no deben significarse sólo como objetivos, sino también por la efectividad de las medidas que en cada caso se adopten; y la prueba capital de las medidas gubernamentales y de los programas de fomento y planeación, es su funcionalidad en relación con los particulares.

Así, una de las funciones del Estado, dimanar los tres elementos básicos de las finanzas públicas, como son: a) Gasto Público, que consiste en el hecho de financiar el mantenimiento de esos servicios públicos del Estado, demandados por las necesidades de la colectividad; b) Ingresos Públicos, o sea el arbitrio de los fondos necesarios para satisfacer las necesidades colectivas que constituyen los llamados servicios públicos; y c) Crédito Público, determinado por la capacidad de que dispone el Estado para arbitrarse los fondos extraordinarios que vayan a equilibrar su cuenta total de Ingresos y Gastos.

Resultando con lo anterior, que para lograr los mejores fines de esta función la Hacienda Pública atiende a normas específicas que enmarcan su comportamiento,

en razón directa de los beneficios colectivos que proporcionan los gastos destinados a satisfacer los servicios públicos que, una vez representados como gastos y arbitrios en los proyectos del Presupuesto General de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos de la Federación, deberán ser sancionados por el Poder Legislativo.

Por otro lado, existen principios de la Política Hacendaria, mismos que deben ir correlacionados con la planeación del gasto público, a saber:

1.- Principio del Gasto Mínimo: el Estado debe gastar lo menos posible sin dejar de prestar aquellos servicios reclamados como indispensables por la comunidad, y que no pueden ser proporcionados por la iniciativa privada.

2.- Principio del Máximo Beneficio: el Estado debe gastar en aquello que produzca la mayor utilidad marginal social. Así, el presupuesto de gastos mejor proyectado será aquel que, a través de una serie de ajustes, logre que la utilidad marginal social de todas y cada una de las unidades monetarias que comprende dicho presupuesto sea uniforme, independientemente del servicio específico al que se les destine.

De acuerdo a lo anterior, la fuente de recursos mejor tipificada como fuente ordinaria de ingresos del Estado para el mantenimiento de los servicios públicos, es la derivada de la facultad tributaria que tiene el Estado. Como en el caso del Gasto Público, también en el del Ingreso Público debe conocer el Estado a determinados principios básicos, a saber:

1.- La capacidad de pago: los que poseen el mayor ingreso o la mayor riqueza deben ser los que paguen la mayor parte del impuesto, independiente de los beneficios que reciban, traducidos en forma de servicios públicos;

2.- Equidad y Justicia: para que no suceda que, en razón de un gravamen inequitativo o injusto, el causante decida evadir las cargas fiscales, y, más temprano, el Estado se viera en la necesidad de abrogar la ley de que impuso esas cargas fiscales.

3.- Costo mínimo de administración: dado que no es admisible que las formas de recaudación creen tal cantidad de gastos, que el impuesto pueda considerarse como ruinoso en razón de sus rendimientos netos.

Así pues, si bien es cierto que los gobiernos deben atender a los dictados de la opinión pública, también es cierto que esos mismos gobiernos intervienen como factor decisivo en esa misma opinión. Algunos disponen de un campo mayor que otros para moldear o transgredir la opinión pública, ya sea por que su pueblo confíe más en ellos o por que les tenga mayor temor. Así, los hábitos económicos de la colectividad, tales como las propensiones al consumo, al ahorro, a la inversión, etc., y pueden prohijarse, encauzarse o corregirse, de acuerdo con los sistemas políticos, con las tendencias económicas y con los planes de desarrollo del país de que se trate.

En este sentido, los Estados que por razones políticas o por su tradición no pueden emitir leyes prohibitivas para la modificación de ciertas costumbres que, aunque lícitamente favorezcan a ciertos individuos o sectores en particular, puedan resultar lesivas para la colectividad o para el propio Estado, echan mano de su instrumental económico para lograr por inducción o en forma indirecta, los resultados favorables al desarrollo económico.

En razón de lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta, para influir en las actitudes, con todos los instrumentos de su política impositiva y de Crédito Público, y en materia de gasto público con las facultades para decidir en lo referente a subsidios (reales o virtuales); para otorgar exenciones y para ajustar los presupuestos, con su intervención directa aquellas partidas que se refieren a gastos corrientes; por lo que es posible también, mediante una política arancelaria, por ejemplo, modificar la estructura de las importaciones; lo que significaría una influencia que pueden hacer variar los pasivos de consumo de la población; variación que pueda traer como consecuencias, entre otras: que ciertos artículos que antes se importaban, puedan ser subsidiados por otros similares producidos en el país; que la abstención para importar dichos artículos, a causa de la carga arancelaria, se traduzca en un aumento de la propensión a ahorrar y, por consiguiente, en un aumento potencial de la inversión.

En este sentido, la política económica estabilizadora de un país altamente desarrollado, se caracteriza por su afán de lograr una estabilización a niveles previamente existentes; cosa que no sucede en los países en desarrollo, ya que en éstos se opone en juego dicha política con la mira a aumentar las tasa de desarrollo, o, cuando menos, para no abatir las ya existentes.

Ahora bien, la política estabilizadora de un país en desarrollo no debe perder de vista que las fluctuaciones puede tener su origen en la economía interna del país, o que pueden ser originadas a causa de las fluctuaciones de los países altamente industrializados que oponen como centros cíclicos; circunstancias que tendrían que atenderse sobre la base de atenuar o neutralizar las funciones de origen interno y procurar que el desarrollo se aislé, lo más posible, de las fluctuaciones provenientes de los centros cíclicos.

Para lograr esa estabilización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, utiliza sus facultades en materia monetaria y de crédito, aumentando o disminuyendo la cantidad de dinero en circulación y estimulando la inversión privada, o realizando, como inversión pública, aquellos proyectos que por su naturaleza no sean atractivos para la iniciativa privada. Influye también, para controlar las fluctuaciones, a través de su política fiscal, que tiene como instrumentos los subsidios, las obras públicas y los aranceles, sobre la base de procurar un resultado presupuestal adecuado para el punto de estabilización requerido.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público influye, en este caso, echando mano de todos sus instrumentos: a través de los impuestos, mediante el

tratamiento preferencial o de protección arancelaria hacia aquellas entidades altamente productivas y generadoras de ocupación; a través de las obras públicas, mediante su participación en la planeación y jerarquización de las mismas, dado que la inversión en obras públicas genera una ocupación primaria y que, además, pone en movimiento el multiplicador de las obras públicas; a través de su política monetaria y de crédito, estimulando la inversión privada o aprovechando los recursos de ahorro interno o los préstamos extranjeros, para invertir en proyectos que garanticen la ocupación; y, en fin, pone en juego en todos sus recursos para que la ocupación, consecuentemente de su plenitud, se convierte en un factor determinante del desarrollo, a través de su capacidad de consumo y de ahorro.

Por todo lo expuesto, cabe decir que la preocupación máxima de la política económica de los países en desarrollo es de procurar una equilibrada y acelerada formación de capital, política que no puede atenerse a una espontaneidad en el desarrollo, propia de los países altamente industrializados, dado que éstos, en su proceso de desarrollo, usaron los recursos disponibles y abundantes, proporcionados por sus sistemas coloniales, o aprovecharon el impulso acelerador de los descubrimientos científicos y de las innovaciones técnicas-científicas, que les dejaron como herencia una salida y poderosa base de capital que, actualmente, los sostiene como grandes potencias económicas.

En resumen, el ámbito propio del Presupuesto de Egresos de la Federación es la Política Económica, ésta puede ser definida llanamente como las acciones que el gobierno emprende para inducir la economía hacia determinados objetivos y metas; decisión que estará en correspondencia con el grado de intervención que el Estado asuma realizar sobre la economía. Para lograrlo, el Estado emplea los componentes de la política económica.

Es por ello, que la intervención del Estado que realiza sobre el comportamiento de las variables económicas, a través de la política fiscal, va desde una política intervencionista hasta una acendrada política liberal, en cualquier caso, tendrá un impacto sobre el desarrollo económico y social de la nación. Esta contribución de la política fiscal al logro de los objetivos de política económica revelan la importancia que la política fiscal tiene para un país.

Por lo que, la política fiscal coadyuva a crear las condiciones adecuadas para el incremento del empleo y la producción; o bien, si fuera necesario actúa para contrarrestar las distorsiones en los mercados, lo que se refiere a lograr la estabilidad de precios y controlar la inflación. O bien, mediante las políticas de ingresos y gasto, el Estado puede actuar para favorecer la distribución del ingreso, o compensar los efectos de la concentración económica.

3.1.3. Formación, Proyecto y Legislación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para empezar, debemos apuntar que en el manejo de recursos fiscales se tienen tres fases: primero son los ingresos; el segundo son las asignaciones de partidas para el

gasto; y el tercero es el control del gasto; todos bajo la regulación constitucional, pero separadas en etapas; así, en cada una de ellas, se han adoptado instrumentos distintos de control por parte de los órganos colegiados de representación política.

Ahora bien, el único aspecto de la actividad del Estado constitucional democrático que corresponde exclusivamente a los órganos de representación es el concerniente a la tributación y al gasto. De ahí que lo presentemos como un problema central en el proceso de consolidación de la democracia constitucional en México.

En este sentido, en el caso de México (artículo 26 Constitucional), en nuestra Constitución, no se establece la vinculación entre el presupuesto anual y el “Plan Nacional de Desarrollo”, que es adoptado como programa de gobierno por seis años.

Así pues, los procesos de elaboración de los planes exigen al gobierno de asumir la responsabilidad directa en cuanto a la definición de sus políticas, ya que los planes son resultado de una elaboración más o menos compleja, en la que suele reconocerse la amplia participación de los agentes económicos y sociales.

Ese fenómeno es particularmente susceptible en los sistemas presidenciales; en los parlamentarios los jefes de gobierno están obligados a presentar los objetivos generales de su política ante los parlamentos. Esos objetivos traducen los compromisos que permiten integrara las coaliciones, cuando ningún partido por sí solo hace mayoría, o recoge las propuestas del partido mayoritario, ya que estos casos el Parlamento se limita a conocer los programas de gobierno. En tanto, en los sistemas presidenciales los programas de gobierno no son el resultado de coaliciones para integrar, mayoría en el Congreso, y ni siquiera suelen corresponder a las coaliciones de naturaleza electoral que son comunes en los sistemas democráticos.

Por tal razón, el programa de gobierno debe orientar, conforme a una política sensata, los proyectos presupuestales, su conocimiento por parte del congreso, que resulta un elemento para que sus integrantes puedan valorar las previsiones del presupuesto a la luz del programa. Así, los programas son lineamientos que, sin ser vinculantes, razonablemente deben corresponder a todo un periodo de gobierno; los presupuestos, en cambio, son previsiones de gasto adoptadas, con excepciones, para periodos anuales.

De tal manera, que el proceso del presupuesto en México, se da a través del “procedimiento de aprobación del presupuesto” el cual inicia con el envío, por parte del Ejecutivo Federal a la cámara de Diputados, del Paquete Económico (iniciativa de la Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos), para lo cual deberá comparecer el secretario de despacho correspondiente, quien dará cuenta de los documentos respectivos. Evento que deberá ocurrir a más tardar el día 8 del mes de septiembre, salvo los años de inicio de la gestión del Ejecutivo, cuando la fecha prevista para ello será el día 15 de diciembre.

Es oportuno recordar, que la autorización de la Ley de Ingresos es materia de ambas cámaras, Senadores y Diputados, debiendo aprobarse con anterioridad a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Acto seguido, y una vez recibido el Presupuesto de Egresos de la Federación, la cámara de Diputados deberá aprobarlo a más tardar el día 15 del mes de noviembre; y en correspondencia con los tiempos estipulados para los años de inicio de encargo del Ejecutivo Federal este plazo, se entiende, que podrá prorrogarse hasta el último día autorizado para concluir el primer período ordinario de sesiones de la cámara de Diputados, es decir, el 31 de diciembre.

Consiguientemente, en la cámara de Diputados, se deberá seguir el proceso normal para la aprobación de leyes, consistente en las etapas de: discusión; aprobación; sanción; publicación; e iniciación de la vigencia, mismo que se dará en la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, del año correspondiente, en el Diario Oficial de la Federación.

Sucintamente, en el procedimiento legislativo existen reglas comunes sobre la discusión y votación de las leyes, en este caso a las leyes presupuestarias, a las que conviene referirse en forma igual para ambas cámaras. Conforme a los artículos 90 al 170 del Regimiento para el Gobierno Interior de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de discusión y votación es el siguiente:

1. En la sesión programada para analizar la iniciativa correspondiente se lee la iniciativa y después el dictamen y el voto particular, si lo hubiere. El presidente de la cámara forma una lista de los individuos que deseen hacer uso de la palabra en contra y otra de los que la pidan en favor. Esa lista se lee íntegra antes de iniciar la discusión.
2. Todo proyecto de ley se discute primero en lo general, es decir, en conjunto, y luego en lo particular cada uno de los artículos. Los miembros de la cámara hablan alternativamente en contra y en pro, iniciándose la discusión por el primero de los miembros inscritos para hablar en contra.
3. Los discursos de los miembros de la cámara no pueden durar más de media hora, salvo autorización del presidente. Existe disposición expresa en el sentido de que todas las iniciativas de ley que consten de más de treinta artículos puedan ser discutidas y aprobadas por libros, capítulos, secciones o párrafos en que se dividan. Si en lo particular sólo se impugnan ciertos artículos, se vota individualmente sobre el resto de los preceptos, dejando para discusión los restantes.

4. Antes de cerrarse la discusión en lo general y en lo particular pueden hablar hasta seis miembros en favor y seis en contra. El presidente pregunta a la asamblea si el proyecto está suficientemente discutido y si lo está se procede a la votación, primero en lo general y luego en lo particular, ya que la votación de los proyectos de leyes es nominal.
5. Después de aprobados en su totalidad los artículos, la cámara que debe enviarlos al ejecutivo los pasa a la Comisión de estilo para que ésta elabore la minuta de lo aprobado. La minuta debe contener exactamente lo que hubieren aprobado las cámaras, sin poder hacer otras vacaciones a la ley que las que se contraigan a las que demande el buen uso de lenguaje y la viabilidad de las leyes.
6. El texto de ley aprobado por ambas cámaras para al Ejecutivo y debe ir firmado por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas. El artículo 108 del reglamento citado se señala que las leyes votadas por el congreso general se expiden bajo la siguiente fórmula: “El Congreso de los Estados Unidos decreta (aquí el texto de ley o decreto)”.
7. El texto de ley es enviado al presidente de la República, quien en cumplimiento por lo dispuesto en el artículo 72 cuenta con un plazo de diez días para ejercer su derecho de veto. El presidente promulga la ley y la envía a publicación al Diario Oficial de la Federación.
8. Las leyes se publican en el Diario Oficial de la Federación. En ellas se prevé la fecha de entrada en vigor, misma que, por regla general, es el primero de enero del año siguiente. Las autoridades hacendarias cuentan con programas de edición, distribución y difusión de las leyes fiscales.

Así pues, conforme a la naturaleza de las leyes fiscales, las iniciativas en esta materia se presentan en el segundo periodo por exactitud en la Ley de Ingresos y por conveniencia funcional en las demás leyes fiscales. Ante esta representación nacional, el Ejecutivo presenta su propuesta, misma que examinada, analizada y discutida en todos sus aspectos por los representantes populares, los cuales incluirán las siguientes etapas:

- Comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados para explicar las iniciativas.

- Análisis de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de las iniciativas y formulación del dictamen correspondiente.
- Examen y discusión por el pleno de la cámara de Diputados incluyendo la posibilidad de modificaciones en tribuna.
- Votación del dictamen.
- Aprobación por la mayoría y envío a la cámara de Senadores.
- Reenvió a la comisión de Hacienda para su reformulación.

De tal suerte que, la elaboración del dictamen de ley lo realiza la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y su contenido consiste en la explicación de la aceptación o el rechazo de la propuesta formulada por el Ejecutivo, y el contenido de cada uno de los artículos con el texto propuesto por la Comisión.

Así, el dictamen es discutido por la asamblea en pleno, procediendo después a la votación conforme a las reglas que, en forma común para ambas cámaras. En el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece en su artículo 22 que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición no se altera el equilibrio presupuestal.

Esta correlación es importante, ya que se generaría como consecuencia de una propuesta hecha al presupuesto pero que repercute en la Ley de Ingresos de la Federación o del Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, la minuta que se integra en el texto del dictamen y las modificaciones que se hayan hecho en tribuna son turnadas a la cámara de Senadores.

De tal manera, la cámara de Diputados, además de atender los ordenamientos legales directamente relacionados con proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, debe observar otros instrumentos jurídicos que regulan la asignación de recursos para algunos gastos públicos, destinados al cumplimiento de ciertas funciones o programas de gobierno, tales como las Leyes Generales de Educación y de Desarrollo Social, ya que se debe tomar en cuenta, que estos ordenamientos, tienen gastos irreductibles, y deben considerarse en los límites de gasto, establecidos para algunas funciones y programas sociales derivados del cumplimiento de tales ordenamientos.

No obstante, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la cámara de Diputados, se tiene que ver con la evaluación del ejercicio del gasto público; en donde el Ejecutivo Federal deberá informar mensual, trimestral y semestralmente sobre éste. Al término del ejercicio el Ejecutivo remite, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en donde presenta las cifras definitivas del ejercicio; es entonces cuando la cámara

de Diputados, efectúa la revisión de la Cuenta Pública, para ejercer la facultad de revisión y cumplir con las responsabilidades que se derivan de ella.

En este orden de ideas, la formulación del presupuesto de egresos implica conocer la forma en que habrá de financiarse el total del gasto público, es decir los ingresos; y a partir de ambos, se obtiene el saldo, es decir, es equivalente al balance público. Así, el presupuesto público se formula para los diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

En el caso específico del Presupuesto de Egresos, dada su naturaleza, la distribución de los recursos públicos puede ser interpretada como una manifestación de las prioridades de la política pública. En este sentido, el Presupuesto de Egresos puede ser analizado en tres dimensiones: política, como resultado de las fuerzas políticas y los grupos de poder que intervienen en la asignación de los recursos públicos; económica, que permite comprender el costo-beneficio de la provisión de bienes y servicios públicos y su impacto sobre el desarrollo económico-social; y en su dimensión técnica, como el resultado de procesos contable-administrativos empleados para su presentación, ejecución y control.

Así, en México, el gasto público queda consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya elaboración responde a lo establecido en la Constitución y otros ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. De acuerdo a lo establecido en estos ordenamientos, los programas presupuestarios anuales deberán regir su elaboración por los objetivos, estrategias, políticas y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales que se deriven de él; es decir, que el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación queda enmarcado en el proceso de planeación-programación-presupuestación del Gobierno Federal.

En conclusión, este ciclo incluye, las etapas del ejercicio del gasto público, es decir su aplicación efectiva en programas y acciones específicas; el seguimiento y control del gasto público, para conocer con oportunidad posibles desviaciones o subejercicios; y finalmente una fase de evaluación, de la cual se desprende un análisis de resultados y propuestas que podrían incorporarse en el siguiente ciclo de planeación, programación y presupuestación.

3.2. Decreto de Egresos de la Federación.

La mayoría de los sistemas constitucionales atribuyen al presupuesto la naturaleza de ley. No obstante, son pocos los que siguen la tendencia de considerarlo un acto administrativo; el tema de la naturaleza jurídica del presupuesto ha sido poco estudiado en la doctrina mexicana, ya que se trata de una cuestión de poca importancia para determinar la participación de los órganos colegiados de representación política en su aprobación.

Es así, que las asignaciones presupuestarias correspondientes a las comunidades más desprotegidas, o las regiones y sistemas abandonados en el país, así como en todas las demás previsiones presupuestarias, tienen naturaleza administrativa.

La naturaleza jurídica del presupuesto es una cuestión de relevancia estrictamente académica; en buena medida supone una contradicción conceptual importante que no ha quedado superada pese a los avances del constitucionalismo a lo largo de los siglos XIX y XX. La naturaleza administrativa o mixta de los presupuestos constituyen excepciones a la soberanía popular. Son reminiscencias del regalismo medieval, que comenzó a ser separado en 1215 pero que todavía deja ver su influencia en varias estructuras constitucionales contemporáneas, entre ellas la mexicana.

Por ello, a continuación se detallará de forma puntual la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya sea en el acto administrativo o en las funciones legislativas.

3.2.1. Naturaleza Jurídica del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para comenzar, conviene hacer algunas reflexiones previas: “1) El tema no puede abordarse desde premisas puramente abstractas o apriorísticas, las teorías existentes son el fruto de las condiciones socioeconómicas o políticas imperantes en el momento histórico en que fueron formuladas; 2) La respuesta a ¿Cuál es la naturaleza jurídica del presupuesto? Debe partir del análisis del ordenamiento jurídico de cada país, es decir, no existe un naturaleza global y única, tal vez en el plano ideal ésta pudiera darse, siempre y cuando se partiera de parámetros organización política y jurídica muy definidos como son los del Estado de derecho democrático; 3) La cuestión nodal en esta discusión, que no puede perderse de vista, es la de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, conocer si el Legislativo tiene preponderancia sobre el Ejecutivo o el Ejecutivo sobre el Legislativo, o existe un real equilibrio entre ambos. Con seguridad, las conclusiones no serán iguales en un régimen democrático o en uno que no lo es”¹¹⁵.

De esta forma, la teoría dualista de la ley es una de las piezas fundamentales de su construcción; ya que esta teoría observa dos clases de leyes: 1) leyes en sentido material que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del Poder Legislativo que afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernado, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado y sus órganos o los funcionarios, creando en su beneficio o a su cargo nuevos derechos y obligaciones, y 2) leyes en sentido formal, que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre el rey y las dos cámaras del Parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica; en otras palabras,

¹¹⁵ GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio, “Introducción al derecho presupuestario”, concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica. Ed. Derecho de Derecho Financiero. Madrid, España, 1973, p. 122.

“estas últimas no afectan la esfera de los derechos individuales, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo”.¹¹⁶

Así pues, con apoyo en esta teoría dualista, se sostuvo que la ley que aprueba el presupuesto es una ley formal que implica tan sólo la participación de las cámaras parlamentarias en su aprobación y la imposición de una formalidad especial, teniendo como consecuencia de ello, la aprobación del presupuesto como un acto que pertenece a la administración aunque sea realizado por el Poder Legislativo.

Por otra parte, se distinguió entre el presupuesto propiamente dicho y la Ley que lo establece y aprueba, ya que la intención era destacar los elementos puramente administrativos del presupuesto, y el carácter meramente formal de su aprobación; con el objetivo de sostener que el Parlamento tiene sólo una función de control y vigilancia político sobre la acción de gobierno, pero no una función legislativa en materia de presupuesto, y el carácter meramente formal de su aprobación.

No obstante, la teoría jurídica de la época en el imperio alemán continuó en la misma línea, por ejemplo, distinguió entre ley material y formal, y se afirmó que el presupuesto constituía un acto administrativo y que aunque el presupuesto constituía un acto administrativo y que aunque el presupuesto era una condición *sine qua non* de la administración financiera, no confería ningún pleno poder que no resultara de las leyes existentes, así, “el presupuesto es poder que no resultara de las leyes existentes, sino es un deber para las cámaras legislativas que deben aprobarlo”.¹¹⁷

Posteriormente, los franceses destacaron la teoría alemana, sobre todo, la idea de que el presupuesto era una ley formal y aportaron dos ideas fundamentales que condicionarían las teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto como acto de autorización, lo cual implica, por supuesto la negación del carácter de la ley material de dicha institución financiera. Asimismo, se consideraba al presupuesto no como un acto unitario sino como un acto jurídico complejo, y cada uno de sus actos particulares o elementos constitutivos responde a naturalezas jurídicas diversas.

No obstante, el presupuesto no es solamente el acto que prevé los gastos y los ingresos del Estado para un año determinado, el presupuesto es también el acto que autoriza el pago de estos gastos y la recaudación de estos ingresos; de tal manera que continuando con la tradición alemana del presupuesto como ley formal.

Asimismo, la naturaleza jurídica del presupuesto es la de un acto jurídico complejo, en el que cabe distinguir por los menos dos elementos: a) estados de previsión de gastos y de ingresos anuales del Estado, y b) acto autorización votado por el Legislativo, que hace del presupuesto un acto de administración con forma

¹¹⁶ LASALLE, Fernando. “¿Qué es una Constitución?”, traducción castellana de W. Roces. Ed. Ariel. Barcelona, España, 1976, p. 132.

¹¹⁷ HELLER, Herma. “Teoría del Estado”. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1971, pp. 284-285.

legislativa. “El presupuesto implica, por tanto dos actos jurídicos distintos en un solo documento formal”.¹¹⁸

Por otra parte, en la teoría francesa del presupuesto se llevó hasta sus extremos la autorización del presupuesto, reduciéndolo a un complejo de actos de naturaleza muy distinta e incluso opuesta a lo antes dicho, ya que se estableció que el presupuesto no puede concebirse como un acto unitario, sino que es preciso separar el presupuesto de gastos del presupuesto de ingresos.

Así, el presupuesto de gastos no se configuraba como una ley, sino un acto administrativo, en donde el legislativo actuaba como un agente gestor, en donde sólo autorizaba al funcionamiento competente a gastar una suma determinada del tesoro público, creando una situación jurídica subjetiva para el ministro y al mismo tiempo para los acreedores del Estado, es decir, “es la condición para que el ministro pueda ejercer legalmente una determinada competencia”¹¹⁹.

Por otra parte en México, a principios del siglo XIX, el presupuesto de egresos fue considerado como la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (artículo 126 de la Constitución); constituyéndose la base legal para la rendición de cuentas, que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (artículo 74, fracción IV de la Constitución); y consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como la cabeza que maneja los fondos y se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos, para que a su vez, se pueda determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que tiene (artículos 7 y 17 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).¹²⁰

En conclusión, el presupuesto es la autorización que implica la realización de la condición legal necesaria para que el Ejecutivo ejerza una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior. No obstante, este presupuesto de gastos contiene disposiciones de carácter general para su aplicación, las que sí tendrían el carácter de actos legislativos materiales, por lo que podemos afirmar que el presupuesto de egresos de la federación es un acto complejo o múltiple.

En ese tenor, 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

¹¹⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio. “Introducción al derecho presupuestario”, concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica, *Op. Cit.*, pp. 138-141.

¹¹⁹ RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro. “El presupuesto del Estado. Introducción al derecho presupuestario”. *Op. Cit.*, pp. 85-87.

¹²⁰ *Ídem* p. 79.

administrativo en su aspecto material. Por último, los elementos sobre la naturaleza del presupuesto en México, son los siguientes:

- a) Aceptación de la teoría dualista de ley. El presupuesto de egresos es un acto administrativo con forma de ley, salvo aquéllos casos en donde en el presupuesto se contemplan disposiciones generales para su aplicación. La ley de ingresos es una ley en sentido material.
- b) Separación formal entre presupuestos de egresos y ley de ingresos, a contrario de lo que sucede en términos generales en el derecho comparado, en el cual, el presupuesto comprende tanto ingresos como egresos. Tan absurda es esta situación que el procedimiento para aprobar el presupuesto de egresos compete con exclusividad a la Cámara de Diputados, según el artículo 74, fracción IV de la Constitución, y la aprobación de la ley de ingresos es atribución de las dos cámaras, esto es, corresponde al congreso según el artículo 73, fracción VII de la norma fundamental, salvo que deberá iniciarse ante la Cámara de Diputados (artículo 72, inciso h).
- c) El presupuesto no es un acto unitario. Es un acto complejo. La ley de ingresos es una ley en sentido material. El presupuesto de egresos es la ley en sentido formal, y se puede calificar de acto administrativo de autorización o acto condición.
- d) Sólo dos artículos constitucionales tratan de ofrecer soluciones constitucionales para el caso del manejo irregular del presupuesto: 1) El artículo 75 que determina que la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que éste establecido por la ley; y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada, la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo, y, 2) El artículo 126 que señala que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.
- e) El presupuesto de egresos, por si carácter de legislación sólo formal y su naturaleza de acto administrativo, se encuentra vinculada a la legislación preexistente (según la doctrina pero no el derecho positivo).

3.2.2. El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación como un acto Administrativo o un Acto Legislativo.

En este punto, nos toca hablar del acto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, teniendo en cuenta lo expuesto en anteriores párrafos sobre su estructura y funcionamiento.

Hecho lo anterior, empezaremos a desmembrar el mencionado Decreto, con el objetivo de entender que tipo de acto es, ya sea administrativo o legislativo, con el objetivo de conocer quien esta facultado para conocerlo y en su caso pronunciarse sobre el mismo.

Para empezar, es importante recalcar que nuestro sistema legislativo, es de orden bicameral (cámara de Diputados y cámara de senadores), esto en principio para el perfeccionamiento legislativo, en donde se emiten leyes con la reflexión de ambas cámaras; por otro lado, también existen resoluciones y actos que tienen el carácter de exclusividad por alguna de las cámaras, en razón de que el legislador del diecisiete consideró que dichos actos y/o resoluciones tenían una naturaleza diferente a la actividad legislativa ordinaria, que en caso particular del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tiene exclusividad la cámara de diputados para aprobar dicho decreto de acuerdo a lo estipulado en los artículos 72 y 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la exigencia de legalidad presupuestaria se convierte en un tipo de autorización para la ejecución de la potestad financiera, que aunado a ello se debe contemplar el principio de "División de Poderes", el cual obliga a que cada poder, dentro de sus funciones, realice de forma motivada y fundada todas las obligaciones que le son encomendadas por la Constitución y los cauces legales, sin que ninguno de estos tres poderes se extralimite en su esfera de competencia para con el Supremo Poder de la Federación; es por ello, que en el caso del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tiene la obligación la cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión de aprobar anualmente dicho presupuesto, por lo tanto este acto exclusivo de la cámara de diputados es un acto meramente legislativo, denominado de esta forma por el poder del que emana.

Así, este acto legislativo (Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación) tiene una obligatoriedad que deberá observar y cumplir los órganos administrativos correspondientes para su aplicación, mismos que están obligados a realizar los actos en cumplimiento al presente acto legislativo; asimismo, los actos que emanan de los órganos administrativos en amparo a lo ordenado el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, son actos denominados administrativos, en razón de que el ejecutante de dichos actos son órganos administrativos, pertenecientes al poder Ejecutivo.

De modo que, el Decreto de Presupuesto de Egresos tiene una doble consideración al ser en primer término un acto eminentemente legislativo, para después ser en su

materialización un acto administrativo; sin embargo, algunos autores consideran que el Decreto de Presupuesto de Egresos es un acto tanto en su sentido formal como en su sentido material un acto legislativo, en razón de que su elaboración se sigue el procedimiento que señala la Constitución y los métodos legislativos para la expedición de toda ley (iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación), de igual forma obtiene un carácter general, impersonal y abstracta, tal y como lo establece el artículo 126 constitucional.

Es importante señalar, que el presupuesto de egresos es una norma jurídica o un conjunto de ellas, cuya finalidad es por un lado, la autorización del como, para qué y en qué se erogan los gastos públicos, y por el otro lado, limita a la administración al principio de legalidad para su aplicabilidad en un Estado de derecho.

No obstante, existe una teoría dualista del fruto de la doctrina "*ius publicista*", en donde se asevera la existencia de dos tipos o clases de leyes, las cuales son:

1. Leyes en sentido material, mismas que contienen una norma jurídica, es decir, tienen una regla de derecho que emana del derecho legislativo que afecta a la esfera de los derechos de los gobiernos en sus relaciones jurídicas recíprocas, así como en sus relaciones con el Estado; y
2. Leyes en sentido formal, son aquellas disposiciones establecidas para un procedimiento constitucional, previsto para la formación y sanción de leyes, cualquiera que sea el carácter de objeto de la misma.

De modo que, las normas presupuestarias que regulan la autorización de los gastos son verdaderas reglas de derecho con efectos jurídicos generales, que insertan a su vez normas jurídicas de contenido diverso por las que puede derogar, reformar o regular distintos aspectos de otras leyes financieras.

En razón de lo anterior, las normas que se encuentran en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación son las siguientes:

- a) Las que modifican el ordenamiento positivo;
- b) Las que complementan leyes de administración y contabilidad o de registro de gastos;
- c) Las que contienen delegaciones u autorizaciones legislativas; y,
- d) Las que autorizan o limitan consignaciones de crédito en relación con los gastos creados por otras normas legales sustantivas.

Por lo tanto, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en un sentido estricto se caracteriza no solo por el procedimiento para su emisión de gasto público, sino porque también tiene un contenido coercitivo e imperativo, vinculado y normado por las conductas tanto de la administración como de los particulares. De esta manera, podemos afirmar que, el Decreto de Presupuestos de Egresos es una norma jurídica plena, emergida del procedimiento legislativo ordinario, destinada a regular la gestión y aplicación de los gastos públicos.

Así pues, podemos definir que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es un conjunto de normas de observancia obligatoria, tanto para los elementos públicos como para los gobernados, así como para la formulación del propio documento del decreto y para cada uno de los actos de aplicación del mismo.

Visto lo anterior, y bajo la perspectiva *ius publicista*, el Decreto de Egresos es una ley, toda vez que cumple con todos los requisitos para que esta sea denominada como ley, sin embargo, se le denomina “decreto” ya que por una cuestión de técnica legislativa se le designa de esa forma, esto bajo el argumento de que el presupuesto se aprueba año tras año, considerando por ello que el nombre debe ser “decreto” y no “ley”. Sin embargo, consideró que podría tener el nombre de “Ley de Egresos de la Federación” sin ningún problema, ya que cumple con todos y cada unos de requisitos de las leyes.

Siguiendo con esta secuencia de ideas, el Decreto de Presupuesto o Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación, es un acto que en principio es completamente un acto legislativo, en donde la cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión aprobará de forma exclusiva su contenido, siguiendo en todo momento la normatividad legislativa para la misma, sin embargo, como ya se ha expresado con anterioridad, el poder ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público enviará la propuesta a la cámara de Diputados para que se apruebe, de modo que, el acto primigenio del Decreto de Egresos de la Federación es un acto administrativo, con la salvedad de que este acto sólo es una iniciativa, ya que le corresponde a la propia cámara de Diputados discutir, modificar y aprobar dicha iniciativa, cambiando en ese momento la naturaleza del propio acto al constituirse en propiamente legislativo.

De esta forma, queda como interrogante ¿quién debería de conocer en todos sus términos el proyecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación?; en razón de su naturaleza. Lo anterior, sin dejar de lado que es obligación del poder ejecutivo la presentación de la iniciativa de dicho Decreto, así como también, la obligación de la cámara de Diputados en su aprobación, esto por mandamiento constitucional (artículos 71, 72 y 74, fracción IV Constitucional); es decir, quién debiera presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, estando por una parte el poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por otra, la cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión.

Hecha valer la interrogante anterior, se procederá a dar contestación a la misma, empezando por aclarar que el poder ejecutivo (se deposita para su ejercicio en una

sola persona denominada “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”) de acuerdo a los artículos 74, fracción IV y 80 de la Constitución, mismo que podrá presentar y conocer en todo momento el proyecto de iniciativa del presupuesto de egresos; o en su caso, debería de ser la propia cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión de acuerdo a lo estipulado en los artículos 50 y 74 fracción IV de la misma Carta Magna, para iniciar con el proyecto del mismo presupuesto.

Ahora bien, ambos son representantes de la soberanía nacional, de acuerdo a lo señalado por el artículo 39 de la Constitución, de igual forma, tienen en su ámbito de competencia la realización de forma separada, y otras de forma conjunta, para cumplir con las obligaciones establecidas en la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; por ello, y en este caso, de forma teórica ambos tendrían completo derecho para entregar la iniciativa del mismo; ya que ambos poderes, son representantes populares de la nación, y por lo tanto, podrían de presentar y conocer el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en su momento oportuno, en razón de que dicho presupuesto es una cuestión de interés general y de trascendencia nacional; así como también, ambos cuentan con la facultad directa para la representación del pueblo de México; por lo tanto, la pregunta se centra en quién debería, de forma directa, presentar la iniciativa del proyecto del Decreto de Egresos de la Federación.

Así, y para dar contestación a la pregunta anterior, desde un punto de vista funcional, debería ser la cámara de Diputados quien presente la iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en razón de que esta cámara se conforma por representantes de la Nación, electos por la ciudadanía mexicana para que esta sea representada ante el Supremo Poder Federal, integrada por quinientos diputados, mismos que en teoría conocen de forma directa las problemáticas que se suscitan en toda la República mexicana, al ser estos originarios de varias partes de la República, resultando con ello, una visión más amplia sobre los aspectos jurídico-financieros que se producen en el gasto público, así como también, la funcionalidad para el proceso legislativo al momento de su aprobación, toda vez que esta es la autoridad competente para materializar el Decreto de Egresos de la Federación.

No obstante, esto no resuelve de todo la presente cuestión, ya que se podría argumentar que también el poder ejecutivo es elegido de forma directa por la ciudadanía mexicana, así como también es el representante de la nación y jefe de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, de tal forma, que los planteamientos citados en el párrafo anterior, podrían ser criticados con jura razón; sin embargo, el espíritu de la división de poderes y del principio de “pesos y contra pesos”, esta en el fortalecimiento de la colaboración entre cada uno de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), con el objetivo de una perfecta funcionalidad entre estos tres poderes, de igual forma se evita el no privilegiar u otorgar mayores facultades que a otro o sobre otro; ya que esto, provocaría que el Supremo Poder Federal estuviera desequilibrado y existiera no una sola persona o un grupo de personas que concentrarían el poder, resultando inaceptable para una verdadera funcionalidad democrática y representativa del pueblo mexicano.

En vista de lo anterior, y con el fin de dar una solución a la interrogante anterior, es a mi entera consideración que el poder ejecutivo es la autoridad que debe de entregar la iniciativa del proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación a la cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión, toda vez que es este el poder que tiene bajo su encargo la administración pública, de igual forma el ejecutivo estará encargado de las Secretarías de Estado y de las entidades paraestatales para su funcionamiento y operación; es decir, tendrá el Presidente de la República bajo su encargo a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, de Economía, de Turismo, Desarrollo Social, de Seguridad Pública, de la Función Pública, de Comunicaciones y Transportes, de Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Educación, de Salud y de la Reforma Agraria, entre otras, así como también las empresas paraestatales y las de participación estatal mayoritaria; mismas que en su campo de acción respectivo, realizan las diferentes actividades encomendadas por la Constitución, las Leyes Federales, Reglamentos y Estatutos, todas con el fin de reportar, en el caso particular del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las actividades esenciales para la formación del gasto público de la nación al ejecutivo federal.

De tal surte, que el ejecutivo tiene una mayor participación en la actividad económico-financiera para la formación del gasto público, ya que gracias a la participación de cada una de las secretarías, entidades paraestatales, organismos públicos y empresas que están bajo el encargo del Presidente, forman una visión más amplia de los aspectos financieros y económicos que necesita el país, creando una amalgama de todos los datos proporcionados por dichas autoridades y empresas, con el objetivo de saber cuáles son los gastos que debería integrar el presupuesto de egresos, verbigracia: el gasto corriente; sin embargo, sólo el poder ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentarán a la cámara de Diputados dicha iniciativa, sin que intervenga más allá de las cuestiones para su formación como Ley, ya que es una cuestión exclusiva del poder legislativo, en específico de la cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión, por lo que resultaría inconstitucional, que el presidente realizará alguna otra acción cuando ya ha entregado la misma, como es un veto al Decreto aprobado por la cámara de Diputados, tema que se tocará más adelante para su comprensión.

Así pues, que la propia Constitución plantea esta misma idea en su artículo 74, fracción IV de dicho ordenamiento, al otorgarle y reconocerle (artículo 72 de la Constitución) a la cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el Decreto de Egresos de la Federación. Por ello, al entender las actividades y facultades de cada uno de los poderes federales (ejecutivo y legislativo) para la formación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, podemos concluir que este es: “un acto formalmente exclusivo de la cámara de diputados y un acto materialmente administrativo del ejecutivo federal”.

En vista de lo anteriormente señalado, y despejando las interrogantes antes planteadas, podemos inferir que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la

Federación es, en una teoría “*ecléctica*”, un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo”.

3.2.3. La iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Administración Pública Federal.

La Constitución establece el principio de legalidad de las contribuciones, es decir, que las mismas deben estar previstas en ley (artículo 31, fracción IV). Así, la ley es un acto que, como ya se recalco, emana del poder Legislativo; sin embargo, la Constitución Política establece la facultad del Ejecutivo de participar en el procedimiento de elaboración de las mismas a través del derecho de iniciativa, así como también en el derecho de veto, de promulgación y de publicación.

Ahora bien, en materia fiscal, la Constitución prevé normas específicas que le otorgan a las leyes fiscales ciertas características. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política, obliga a los mexicanos a contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación como de los Estados, Municipios y del Distrito Federal en que residan, de la manera proporcional y equitativa en que se dispongan en las leyes.

Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción VII de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; y de manera vinculante en el artículo 72 del mismo ordenamiento Federal, se establece en el inciso h) que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la cámara de Diputados. Así, esta disposición prevé en el caso de iniciativas fiscales, será cámara de origen la de Diputados.

Por otra parte, en el artículo 74, fracción IV de la ley fundamental se señala que es facultad exclusiva de la cámara de Diputados: examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos.

De tal suerte que, la disposición constitucional prevé el orden en el que deben discutirse los proyectos que se sometan a consideración de la soberanía nacional, precisando que primero se discutan las contribuciones que deben decretarse para cubrir el presupuesto.

En el mismo sentido, se determina que será el Ejecutivo quien hará llegar a la cámara de Diputados la correspondiente iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el 15 de noviembre de cada año o el 15 de diciembre,. Cuando inicie su encargo el presidente en ese año. Debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de la iniciativa y del proyecto.

Además, la Constitución prevé, que sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes y de los proyectos de Presupuestos de Egresos o de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificado 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.

En los artículos constitucionales citados se señalan las reglas que rigen en materia de leyes fiscales, de acuerdo con lo siguiente:

- a) La iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos corresponde al Ejecutivo Federal.
- b) La presentación de la iniciativa se hace anualmente.
- c) El plazo para presentar la iniciativa y el proyecto concluye el 15 de noviembre o el 15 de diciembre, en el caso del primer año de gobierno.
- d) Excepcionalmente el Ejecutivo puede solicitar la ampliación del plazo citado.
- e) La iniciativa de Ley de Ingresos y de contribuciones e impuestos deben discutirse primero por la Cámara de Diputados y después por la de Senadores.

De acuerdo con lo anterior, y con fundamento en lo establecido en los artículos 74, fracción IV y 71, fracción I de la Constitución, el Ejecutivo propone al Legislativo las iniciativas de leyes fiscales.

Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez señala: *“es evidente que sólo el Ejecutivo, a través del complicado mecanismo técnico-político de la Secretaría de Hacienda, están en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la Administración”*, ya que en el artículo 74, fracción IV se señala que será el secretario del ramo correspondiente quien comparezca a explicar la iniciativa de Ley de Ingresos.

De igual manera, en el artículo 90 de la Constitución se prevé que la Ley Orgánica que expida el Congreso distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado. Conforme a esto, en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las Leyes de Ingresos Federal y del Gobierno del Distrito Federal;
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades de la administración pública federal, considerando las necesidades del gasto público federal que provea la Secretaría de

Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

Agregando que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 6, fracciones VII y VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde al Secretario de Hacienda:

“VII. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos a los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector paraestatal coordinado por ella;

*VIII. Proponer al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;”*¹²¹

Por otra parte, en el artículo 56 del mismo ordenamiento se establece que corresponde a la Dirección General de Políticas de Ingresos, estudiar y formular los anteproyectos de iniciativas de Leyes y Reglamentos en materia fiscal de la Federación y local del Gobierno del Distrito Federal.

Por último, en el artículo 10 del mismo ordenamiento citado, se señala que compete al Procurador Fiscal de la Federación, formular los proyectos de iniciativas de leyes y decretos en materia hacendaria, entre las cuales se encuentran las fiscales.

Así pues, la elaboración de las leyes fiscales, a través de los órganos antes señalados, constituye un cuidadoso proceso anual que culmina con la presentación de las iniciativas a la soberanía nacional por el Ejecutivo Federal; en donde el punto de partida de esta presentación de iniciativas en materia fiscal incluye:

- 1.- Definición de la política fiscal;
- 2.- Análisis del comportamiento económico;
- 3.- Concertación y consulta; y
- 4.- Decisión.

Para empezar, definiremos el concepto integral de la política fiscal, el cual esta enmarcado en decisiones económicas que, convertidas en normas jurídicas, tienen por objeto alcanzar las metas del sistema político del poder.

En relación con este tema, debemos precisar que el objetivo de la política fiscal es eliminar las distorsiones que se dan entre inflación y deflación. Así, el presupuesto del gobierno y el sistema de contribuciones son los instrumentos básicos para ello, por sus efectos inmediatos y mediables en la demanda agregada. Esto en razón, de que la política fiscal, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo constituye el cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 25 que lo prevé:

¹²¹ *Op. Cit.* Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público de 1996, consultado en 2011.

Asimismo, corresponde al Estado la planeación económica del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, 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, cuya seguridad proteja la Constitución.

Por otra parte, en el artículo 26 de la Constitución se prevé que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y crecimiento y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

En otras palabras, se dispone igualmente que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal; ya que tratándose de la política fiscal, el Plan Nacional de Desarrollo, establece los criterios a que debe sujetarse toda decisión política en la materia, conforme a los siguientes lineamientos:

- Combinar la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y el número de contribuyentes con menores tasas impositivas.
- Avanzar paulatina y concretamente en la desgravación del impuesto sobre la renta a personas físicas, para establecer la equidad del sistema tributario.
- Estimular la reinversión de las utilidades de las empresas.
- Lograr la reducción de las tasas impositivas y las distorsiones por elusión y evasión realizando un combate a fondo sobre éstos.
- Buscar fortalecer el sistema impositivo federal estatal y municipal en la política de coordinación fiscal, con el propósito de alcanzar solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno.
- Favorecer la colaboración de los gastos estatales para que consoliden su hacienda, mediante la concertación, buscando siempre la compatibilidad del aumento de la recaudación con el mejoramiento de la distribución del ingreso y la eficacia de los recursos.

Por ello, y conforme al Plan Nacional de Desarrollo, el objetivo de la política fiscal es contribuir a alcanzar precisamente el desarrollo, entendido como el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de las condiciones de vida de los mexicanos.

Al respecto, la medición del desarrollo o más concretamente del crecimiento es una tarea difícil a la relatividad involucrada y por los juicios sobre valor que deben emitirse con respecto a la calidad de vida, por oposiciones a la cantidad de bienes, y para esto, deberá implicarse en materia fiscal los siguientes puntos:

- Plantear un esquema de justicia tributaria; y
- Generar efectos económicos redistributivos

Conforme a lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a partir de su responsabilidad de proveer el financiamiento del desarrollo, elabora un diagnóstico del comportamiento fiscal y la proyección anual del comportamiento económico para precisar la estrategia fiscal.

Asimismo, los indicadores macroeconómicos que se consideran son, entre otros los siguientes: crecimiento del producto interno bruto, incremento anual promedio del índice de precios al consumidor, precio promedio del petróleo, situación de la balanza de pagos, endeudamiento neto externo del sector público, tipo de cambio y costo porcentual promedio.

De tal manera, que el comportamiento de estos elementos plantea la estrategia a seguir y, en materia financiera, el diagnóstico se da con base en la revisión del comportamiento de la recaudación y de los elementos de proyección del comportamiento de la economía.

Así pues, los diversos sectores que participan en las actividades económicas, ocupados en la constante revisión de su ámbito de acción, que acuden a las autoridades para plantear opciones que son objeto de concertación y coordinación; los cuales incluyen los siguientes sectores:

- Sectores sujetos de las normas fiscales;
- Sectores docentes o de investigación fiscal;
- Sectores de investigación económica y social; y
- Sectores que analizan la interpretación judicial de las normas fiscales.

Por otra parte, los órganos de la administración hacendaria encargados de la aplicación de las normas fiscales plantean modificaciones con base en su experiencia operativa. La identificación de los problemas de aplicación, de interpretación o de operación administrativa de las normas es analizado por los órganos competentes de la Secretaría de Hacienda a fin de elaborar un esquema de solución jurídica a la problemática planteada.

Así, la decisión es una opción normativa que involucra los conceptos de viabilidad económica, jurídica, política y social; y conjugar estas variables es un atributo del

poder de decisión. No obstante, la definición de alternativas dependerá siempre de su idoneidad para alcanzar los objetivos propuestos, debiendo siempre elegirse aquellas que presenten un mayor grado de eficacia y convivencia.

Así pues, la política indicativa permite definir si es más rentable y viable revisar los gravámenes al ingreso, al consumo o al capital, o si cierta política o tendencia ha sido eficientemente aumentando las tasas o ampliando la base gravable o definir nuevas fuentes contributivas.

En este sentido, en la elaboración de las leyes fiscales, estas opciones de política económica se describen en la exposición de motivos de cada iniciativa, mismas que explican el contenido normativo del proyecto. De igual manera, el diagrama de instrucciones o lineamientos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Financiamiento de Desarrollo, identifican los textos de artículos que deben ser modificados.

Es importante hacer mención, que se reviste que los planteamientos económicos se enmarquen en lo dispuesto en el artículo 31 constitucional, así como que la fuente gravable se ajuste a los principios de distribución de competencia entre la Federación y las entidades federativas; ya que el proyecto que se elabora, se correlaciona con los ordenamientos legales, a fin de guardar congruencia con todo el marco normativo mexicano; y se elabora un esquema de correlación de textos ya que a partir de una decisión económica pueden ser diferentes leyes fiscales las que se deben ajustar, en donde se efectúa una revisión sistemática a fin de que haya homogeneidad y simetría en las propuestas.

En tal virtud, a esta parte del procedimiento que consiste en elaborar materialmente el proyecto se le denomina técnica legislativa, misma que incluye el diseño de proyecto, la redacción específica de la norma jurídica, la esquematización de la regulación y la preparación del documento definitivo.

Por lo que toca al diseño del proyecto, se comprende que la definición sistemática del orden de los títulos, de los capítulos y de los artículos. En tanto, la redacción de las normas jurídicas es la parte medular del proceso ya que los principios aplicables al fondo y a la forma de las mismas se expresa en la articulación lingüística de la norma jurídica; señalando, que en la estructura de las normas presupuestarias, deben tener los principios jurídico-tributarios que son: congruencia y sistematización de las medidas tributarias, transparencia y practicabilidad de las medidas fiscales.

Ahora bien, es importante advertir que en la creación del presupuesto se tiene la técnica de ficciones, en donde el legislador al elaborar el supuesto o hecho legal procede por abstracción de una realidad prejurídica, para lo cual la norma jurídica cumpla sus fines como instrumento de organización social, para dar alcance a ciertos grados de certeza en sus definiciones normativas o de su eficacia y viabilidad aplicativa.

Así pues, la esquematización del proyecto comprende la ordenación material del mismo; y con relación a este aspecto, las definiciones de práctica legislativa han recomendado el empleo de la técnica de paquete en la presentación de iniciativa que consiste en integrar en un solo proyecto de iniciativa las diferentes leyes fiscales que se modifican. Razón por la cual, la preparación material del proyecto, que integra el documento final con el contenido general, deberá contener los siguientes rubros:

- a) Exposición de motivos;
- b) Descripción de artículos de los textos que se reforman en cada ley fiscal;
- c) Disposición de vigencia anual; y
- d) Artículos transitorios.

Asimismo, en este paquete, denominado comúnmente como “paquete fiscal”, se integra con lo siguiente:

1. Ley de Ingresos de la Federación;
2. Ley que Establece, Modifica, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 71, fracción I de la Constitución Política, el presidente de la República envía al Poder Legislativo Federal sus iniciativas de leyes fiscales, proporcionando a la soberanía nacional su propuesta jurídico-económica. Este grupo de iniciativas son presentadas por el secretario de Hacienda y Crédito Público en la comparecencia planteada para el efecto.

Así, la elaboración de los proyectos de iniciativa de Leyes de Ingresos de la Federación, y de la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, es el punto de partida para que el Congreso de la Unión para que apruebe el paquete económico.

En conclusión, la iniciativa da pie para que se genere el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que deberá enviar el presidente de la República con el nombre de proyecto de Presupuesto de Egresos, y por disposición constitucional, sólo por ley, y en este caso por Decreto, se establecen los gastos públicos, el cual se erigen en instrumento de desarrollo, y tienen la finalidad de un alto rendimiento tributario.

CAPÍTULO 4

La Necesidad de Implementar el Equilibrio de los Poderes de la Unión entorno al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.1. La Cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión.

La soberanía nacional del Estado Mexicano reside esencial y originalmente en el pueblo según lo estipulado en el artículo 39 de la Constitución; de esta forma, el pueblo ejerce dicha soberanía por medio de los poderes de la Unión, a través del Supremo Poder de la Federación.

Uno de los poderes del Supremo Poder Federal es el Legislativo, mismo que esta integrado por el Congreso, el cual ha sufrido diversas modificaciones, transformándose de un sistema unicameral a un sistema bicameral y viceversa. En este sentido, la primera Constitución mexicana, promulgada en 1824, adoptó el modelo norteamericano, consistente en un sistema bicameral.

Ahora bien, el Congreso de la Unión se divide en dos cámaras: la cámara baja denominada de Diputados y la cámara alta denominada de Senadores. Así, la cámara de Diputados se integra con representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años.

En este sentido, la cámara de Diputados se integra por quinientos representantes de la Nación, de los cuales trescientos son electos por el principio de votación de mayoría relativa, que es mediante un sistema en el que se divide de forma geográfica-poblacional la República Mexicana en distritos electorales uninominales; mientras tanto, los restantes doscientos diputados son electos según el principio de representación proporcional o plurinominal, mediante el sistema de "Listas Regionales".

Asimismo, dicha cámara cuenta, para el ejercicio de sus funciones, con órganos políticos, técnicos y administrativos, como son:

A. Órganos Políticos:

1. La mesa directiva;
2. Los grupos parlamentarios;
3. La conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos;
4. Las comisiones; y
5. Las comités;

B. Órganos Técnicos y Administrativos:

1. Secretaría General de la Cámara;

2. Secretaría de Servicios Parlamentarios;
3. Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros;
4. Contraloría Interna;
5. Contraloría de Comunicación Social; y
6. Unidad de capacitación y formación permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la cámara de Diputados.

Por ello, a continuación se vislumbrará los temas relacionados con la cámara de Diputados y el Presupuesto de Egresos de la Federación, desde la facultad exclusiva de la misma cámara para aprobar dicho presupuesto hasta los acuerdos políticos que surgen alrededor de éste para su discusión, y en su caso, aprobación.

4.1.1. La Facultad Exclusiva de la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para comenzar este temán se expondrá la facultad exclusiva de la cámara de Diputados para la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; de tal suerte que analizaremos que es la facultad y la exclusividad, porque tiene esa facultad exclusiva la cámara de Diputados y para que tiene dicha facultad. Lo anterior con el objeto de entender los parámetros del poder legislativo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ubicando las obligaciones de dicho cuerpo legislativo frente a los demás poderes respecto del multicitado Decreto.

Así pues, primero debemos decir que es “facultad”; de tal suerte que el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la palabra “facultad” como: “*el Poder o derecho para hacer algo*”¹²², es decir, la palabra facultad se traduce en derecho, misma que sirve para hacer algo; sin embargo, la anterior definición no es suficiente para entender la facultad de la cámara de Diputados para aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por ello, tenemos que desentrañar jurídicamente la palabra facultad, con el objetivo de entender todo lo que con lleva el ejercicio que ejecuta la cámara de Diputados, comenzando así, por la raíz etimológica proveniente del latín (*facultas, -ātis*, que significa: capacidad, facilidad o poder, es decir, *facul y facile*, fácilmente o factible de

¹²² DICCIONARIO DEL ESPAÑOL MODERNO, Martín Alonso. Ed. Aguilar, México, 1979, p. 245

hacer)¹²³, de esta forma podemos argüir que la facultad es: el poder o la habilidad para analizar una cosa. Sin embargo, normalmente el término “facultad” es asociado a todo aquello que es optativo o potestativo, resultando con ello lo facultativo.

No obstante, el concepto jurídico de “facultad” significa la aptitud o potestad de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros. Tal y como lo decían los romanos, con el término de “*facultas*”; en donde se referían a la capacidad de celebrar un contrato o de llevar a cabo un acto jurídico válido.

De tal manera, en ocasiones las denominadas “*facultas*”, era sustituido por el *ius* (que es derecho), razón por la cual existe una confusión del término “facultad” con el de “derecho”, misma que resulta desafortunada, ya que el derecho, desde el punto de vista *latu sensu*, suele utilizarse indiscriminadamente para designar lo que en algunos casos es un derecho subjetivo (propiamente dicho), pero que realidad se trata de a una inmunidad que tiene una persona.

Dicho de otra manera, el concepto de facultad se refiere a algo que puede hacerse u omitirse, como en el caso del derecho subjetivo, pero con la diferencia que en el caso de la facultad, no se trata sólo de realizar hechos lícitos (jurídicamente permitidos), sino de reproducir actos jurídicamente válidos (los ejecutados con discernimiento, intención y libertad).

Así, el concepto jurídico de facultad indica que alguien ésta “investido” jurídicamente por una norma de derecho para realizar un acto jurídicamente válido, con la finalidad de producir efectos jurídicos previstos en la norma (contratos, testamentos, etc.).

Así, este concepto jurídico de facultad presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente la situación jurídica, es decir, es la aptitud o potestad para crear actos jurídicos válidos por los cuales surgen obligaciones y derechos, sin que sean correlativas de deber alguno, siempre y cuando no se trate de autoridades, ya que en el caso de estas, la facultad se traduce en un ejercicio que llega hacer un hecho obligatorio, en razón de que estas están supeditadas a la observancia forzosa de la norma jurídica, con el objetivo de mantener un “*estado de derecho*” y por lo tanto, en los cauces de la normatividad constitucional y legal.

Por consiguiente, la facultad es muestra clara de que se trata de una función esencial en todo orden jurídico, siendo la función de atribución o facultamiento de poderes, necesario para la creación y modificación del propio ordenamiento jurídico; con la distinción que en derecho privado, la noción de facultad es identificada con la de la capacidad de ejercicio, siendo estas facultades, capacidad o habilidades, que los mismos poderes específicos conferidos por el orden jurídico a los individuos les

¹²³ DICCIONARIO ETIMOLOGICO GRIEGO LATIN DEL ESPAÑOL, Santiago Rodriguez Castro. Ed. Esfinge, México, 2010, pp.154 y 155.

otorga para concurrir en la creación de las normas individuales establecidas por las decisiones jurisdiccionales.

Ahora bien, para continuar con la explicación del presente tema debemos entender a que se le llama exclusividad, empezando por definir su significado: “*es el privilegio o derecho en virtud del cual una persona o corporación puede hacer algo, prohibido para los demás*”, es decir, es el derecho por el cual solo una o algunas personas físicas o morales tienen permitido realizar ciertas conductas prohibiéndose a los demás estas; resultando con ello un privilegio para dar, hacer o no hacer a las mismas.

Sin embargo, también es definido como una forma de exclusión, definiéndose como: “*la cuestión que excluye o que tiene poder para excluir*”, es decir, es una limitación para algún individuo o grupo. De modo que, podemos definir la exclusividad como: “*el derecho que tiene una o varias personas para hacer o dejar de hacer algo, siendo limitativo para su ejercicio a estos*”.¹²⁴

Considerando lo anterior, la exclusividad en los actos jurídicos deviene de la norma jurídica, siendo esta la que requiere ciertas exigencias para que se encuadre en el supuesto de “*exclusivo*”; así, la persona o personas podrán o no realizar ciertas conductas que son de naturaleza obligatoria y no así facultativa, es decir, la exclusividad no contraviene al derecho ni al principio fundamental de la Constitución que es la “*igualdad ante la ley*”, ya que la exclusividad estriba mayormente es una cuestión obligatoria y no facultativa, y como ejemplo claro es el artículo 74 fracción IV de la Constitución, donde está obligada exclusivamente la cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión de aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, resultando con ello una obligación que no puede ser transferida, cedida u otorgada a otra persona o autoridad para que realice dicha aprobación, por lo que resulta vinculatoria la acción exclusiva para esa autoridad en específico, sin que otra u otras puedan hacerlo, así como también sólo esa autoridad podrá aprobarlo sin que la misma realice más acciones o deje de hacer la acción encomendada por la Constitución ordenamiento jurídico fundamental.

Por lo tanto, la facultad exclusividad es una limitante de acciones y sujetos, donde realizan con exactitud las obligaciones que le están encomendadas. Por ello, resulta necesario en la técnica legislativa la especificación de quienes y qué deben realizar o no las acciones u omisiones ordenadas por la propia norma constitucional o legal, es de esta manera, que cuando se habla de la exclusividad se debe inferir en las obligaciones que sólo deberá realizar dicha persona, sin que se extralimite para su ejercicio o se realice por otra, conllevando su cumplimiento exacto para su amplia cumplimentación.

Luego así, y después de entender que es una facultad exclusiva, debemos entender el porqué de las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, por lo que

¹²⁴ Ídem p. 162,

primeramente debemos señalar que en el derecho público se utilizan las expresiones de “facultades expresas”, que tienen tres significados distintos de acuerdo con el contexto jurídico en el que se utilice: a) en oposición a facultades implícitas; b) como forma de atribución de competencias de los funcionarios federales, y c) como electo de la garantía de la autoridad competente.

Así, desde la perspectiva como una oposición a facultades implícitas, la propia Constitución en el artículo 73 establece cuáles son las facultades del Poder Legislativo Federal, en donde dicho ordenamiento está integrado por treinta fracciones, las cuales en sus primeras veintinueve expresamente se establecen facultades del órgano legislativo federal, mientras que en la fracción treinta establece que el Congreso tendrá facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la misma Constitución a los poderes de la Unión.

Después, en cuanto a la forma de atribución de competencia de la Federación; México es un Estado Federal, y la regla general para distribuir la competencia entre la Federación y las entidades federativas se establece en el artículo 124 de la Constitución, que prevé que todo aquello que no esté expresamente reservado por la propia Constitución a los funcionarios federales se entiende reservado a los estados.

En consecuencia, sólo el Estado y por delegación del mismo las entidades menores subrogadas pueden exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias; verbigracia, cuando el Estado, con base en el derecho, puede establecer el impuesto, entendiendo como tal, la obligación coactiva y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos, en general en dinero, a favor del Estado y de los entes menores subrogados a él, por un sujeto económico en virtud de una disposición legal, siendo fijadas las condiciones de la prestación de un modo unilateral por el sujeto activo de la relación tributaria.

Ahora bien, es momento de esclarecer las facultades exclusivas de las cámaras, recordando que éstas son el órgano legislativo federal, llamado también Congreso General o Congreso de la Unión, organizado de forma bicameral (Diputados y Senadores); éstas cámaras actúan con una mecánica distinta, o que da lugar a clasificar sus facultades desde esta perspectiva de la siguiente forma: a) facultades del Congreso de la Unión, cuando ambas cámaras actúan de forma separada y sucesiva; b) facultades exclusivas de las cámaras, cuando actúan de manera separada y no sucesivamente; c) facultades del Congreso como asamblea única, cuando actúan conjunta y simultáneamente y d) facultades comunes de ambas cámaras, cuando actúan de forma separada y no sucesivamente, pero sin ser facultades exclusivas.

De tal forma, cuando se trata de las facultades exclusivas de las cámaras, éstas se agotan exclusivamente en la cámara competente sin que el asunto deba pasar a la otra cámara. Las facultades exclusivas de la cámara de Diputados se establecen en el artículo 74 constitucional, mientras que las de Senadores se encuentran en el artículo 76 de la misma norma fundamental.

Así, la actual distribución de las facultades exclusivas de cada cámara y del Congreso general tiene sus orígenes en 1874, cuando el Senado regresó a la organización constitucional de México. Cuando el bicameralismo se reimplantó y fue necesario establecer qué facultades conservaría el Congreso como tal; cuáles serían facultad exclusiva de la cámara de Diputados, y cuáles de la cámara de Senadores.

En tal virtud, las leyes en términos generales, afectan los intereses del pueblo y de los Estados, y es lógico por lo mismo, que en su formación tomen parte ambas cámaras. Pero en aquellas que sólo afectan los intereses del pueblo no hay razón ni fundamento para que tome parte la cámara federal o Congreso general, así como tampoco en las que sólo afectan los intereses de los Estados tomen parte los representantes del Pueblo.

Así, bajo el criterio de que la cámara de Diputados es la cámara popular, se le dieron desde entonces las atribuciones que afectarían inmediata y directamente al individuo, como es el caso de las cuestiones relativas al control de fondos públicos; por el contrario, bajo la consideración de que la cámara de Senadores era la cámara Federal, se le encomendaron funciones como las de la declaración de desaparición de poderes en los estados o la solución de las controversias políticas entre los poderes de dichas entidades federativas.

En cualquier caso, la realidad en nuestro sistema legislativo se busca el trabajo conjunto y sucesivo de ambas cámaras con la finalidad de una mayor técnica legislativa, es decir, tener una mayor visión de la representación del pueblo y de los Estados, con el objeto de aprobar leyes necesarias para la Nación.

En relación a lo anterior, el artículo 74 de la Constitución establece las facultades exclusivas de la cámara de Diputados y en particular en la fracción IV, que dispone lo siguiente:

*“...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.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven...¹²⁵

Así pues, de la transcripción anterior, encontramos la norma que obliga a la cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando en cuenta la metodología legislativa para la misma, de esta forma, se encuentran los requisitos antes señalados referentes a la facultad y a la exclusividad, ya que esta norma otorga a la cámara de Diputados la facultad, traducida en obligación, de aprobar el Presupuesto de Egresos para la Federación, sin que otra autoridad ni persona pueda hacerlo, otorgándole en ese momento la exclusividad de realizar dicha aprobación, de igual modo, existe una facultad expresa en donde obliga a la misma cámara a realizarlo en un término preestablecido, por lo cual es expreso la facultad que se le otorga a dicha cámara.

Lo anterior, nos conduce a que el mismo legislador obligo a la cámara de Diputados a la acción exclusiva de aprobación, estableciendo de forma expresa los términos concedidos para esta cámara para su aprobación y de forma implícita la no observación por parte del Ejecutivo Federal para su aprobación, ya que marca de forma clara donde empiezan las funciones del Presidente de la República y donde terminan, siendo la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación una cuestión de competencia única de la H. cámara de Diputados, por las razones antes expuestas.

En conclusión, la justificación de que sea el representante del pueblo el que apruebe el Presupuesto de Egresos, nos da pie a considerar su importancia, misma que estriba en la importancia de que depende no sólo la economía mexicana como Nación de dicho presupuesto, sino también del control político y social del cual deviene, ya que en caso de que no se apruebe a tiempo o simplemente no se apruebe el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los Estados Unidos Mexicanos no tendrían como gastar, y se encontraría en un estado ficticio de quiebra

¹²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, consultado en 2011.

tanto a nivel nacional como internacional, provocando con ello no sólo la molestia internacional y en su momento una declaración de guerra, sino hasta una guerra civil.

4.1.2. La Comisión de la Cámara de Diputados para el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Continuando con este cuarto capítulo, nos toca hablar de la Comisión de Presupuesto de la cámara de Diputados para el Presupuesto de Egresos de la Federación, de modo que, analizaremos la conformación de la propia cámara de Diputados, la creación y tipos de comisiones que hay en el órgano colegiado, y desentrañaremos la integración de dicha comisión para el proceso administrativo-legislativo que da pie al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo anterior, con la finalidad de entender el proceso que se realiza para la aprobación del presupuesto de egresos y tener un panorama más claro sobre el equilibrio de poderes que debe existir entorno a dicho Decreto.

Así pues, empezaremos por reafirmar lo antes dicho sobre la conformación de la cámara de Diputados, la cual se compone de quinientos representantes de la Nación, electos cada tres años, vislumbrando que por cada uno de estos se elige además un suplente; teniendo como sede el “Palacio Legislativo de San Lázaro”.

Más aun, la propia cámara de Diputados está conformada por trescientos diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, que es mediante el sistema de distritos electorales uninominales, mientras que el resto de los diputados, es decir, doscientos diputados son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Vale la pena comentar, que la demarcación territorial en donde se eligen los trescientos diputados mediante los denominados distritos electorales uninominales, es decir, mediante el sistema de mayoría relativa, será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados (trescientos).

Así, la distribución de los distritos electorales uninominales, resultará de la división entre las entidades federativas y el último censo general de población, con la premisa de que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados por este principio.

Por otro lado, para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional, se realizará mediante el sistema de listas regionales, mismas que están sujetas a la aplicación de las reglas algebraicas que señale ley, en particular en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Basándonos en lo anterior, la cámara de Diputados es un cuerpo colegiado formado por quinientos representantes del pueblo, mismos que fueron elegidos por dos principios, el primero mediante mayoría relativa y los segundos mediante el principio de representación proporcional; no obstante, estos representantes de la Nación, fueron electos mediante el voto directo, libre y secreto de los ciudadanos mexicanos, los cuales buscan ser representados de forma plural ante el Congreso de la Unión y sobre todo en el Supremo Poder de la Federación, ya que la soberanía Nacional radica esencialmente en estos.

Ahora bien, la cámara de Diputados puede crear comisiones para un mejor funcionamiento interno, de acuerdo a lo establecido en el artículo 77 constitucional, con la finalidad de una mejor observancia administrativa, legislativa y de vigilancia parlamentaria, destacando también, que podrán existir comisiones integradas por ambas cámaras, cuando se atienden asuntos de interés común del Congreso de la Unión.

Así, la cámara de Diputados se reparte dicho trabajo en comisiones, mismas que son entes auxiliares especializados, sin personalidad jurídica, pero que tienen la verdadera labor de estudio, análisis, depuración y dictaminación de las iniciativas de ley.

Así pues, la existencia de dichas comisiones se explica en función de que es imposible de que todos los integrantes de un cuerpo colegiado estudien, dictaminen y formulen, en todo momento, propuestas en relación con las iniciativas que se les presentan; toda vez que las asambleas numerosas, como es el caso de la cámara de

Diputados, están abocadas a aprobar o reprobar algo que se les presenta ya dictaminado, más que a analizar y meditar las iniciativas, es por esto que, las comisiones están para suplir esa imposibilidad, con la finalidad de permitir funcionar y ejercer sus facultades y atribuciones a cuerpos colegiados que cuentan con un número vasto de integrantes.

En tal virtud, la intervención de las comisiones se salvaguarda el tiempo en que las cámaras funcionan en pleno, que es corto, y se evita distracciones innecesarias, así como se depura los negocios, se afinan y perfeccionan o se desechan las improcedentes o inoportunas iniciativas.

De tal suerte, que el trabajo de las comisiones, tiene un elemento de gran importancia ya que la influencia del legislador, y si bien todos los diputados pertenecen cuando menos a una o dos comisiones, lo cierto es que pocos son los que llegan a ser integrantes de las poderosísimas comisiones de presupuesto o hacienda pública.

Por ello, los documentos legislativos prevén su existencia e integración (artículo 65 de dicho Reglamento), el plazo y reforma en que deben presentarse los dictámenes de las comisiones, esto de acuerdo al artículo 87 del Reglamento en comento. Por lo que la doctrina ha definido las funciones de las comisiones de la siguiente manera:

*“...las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función (examen de proyectos) de las cámaras, como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las cámaras, sujeto a los señalamientos del artículo 72 en lo atinente a las modalidades que ahí configura las atribuciones de las comisiones en la formación de las leyes, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones”.*¹²⁶

¹²⁶ TOSI, Silvano. “Derecho Parlamentario”. Instituto de Investigaciones Legislativas- Miguel Ángel. Ed. Porrúa. México, 1996, pág. 139.

En este sentido, por mandato de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, las cámaras que lo conforman, deben contar con comisiones; en virtud de la integración diversa de cada una de ellas, estableciendo las siguientes distinciones:

A. Por lo que atañe a la cámara de diputados dispone que contará con comisiones y comités; de conformidad con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso: “La cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus siguientes atribuciones:

1. Ordinarias (siendo definitivas y funcionando en todo momento a lo largo de una legislatura y sus integrantes participarán tres años):
 - a. Comisión de régimen interno y concertación política;
 - b. De dictamen legislativo; y
 - c. De divulgación de la contaduría mayor de hacienda (artículo 43);

2. Transitorias:
 - a. De investigación;
 - b. Jurisdiccionales; y
 - c. Especiales (artículo 46);

B. Los comités son auxiliares administrativos de la cámara de Diputados:

1. De administración;
2. De biblioteca e informática;
3. De asuntos editoriales; y
4. Instituto de investigaciones legislativas (artículo 57 de la Ley Orgánica).

En lo relativo al proceso legislativo, entendido como una cuestión genérica y del que pueden derivar leyes, decretos, resoluciones, sentencias, declaraciones, es determinante la actuación de las comisiones, en especial de las ordinarias de dictamen legislativo; el número de éstas es vasto en la cámara de diputados o en su caso en la de Senadores; las referidas a cada una de las materias respecto de las

cuales los poderes federales han sido facultados para legislar, actuar o juzgar, ya que sus funciones son examinar los negocios que por la vía de iniciativas llegan a las cámaras e instruirlos hasta ponerlos en estado de resolución (artículo 65 del Reglamento en comento).

La organización, el funcionamiento y la actuación de las comisiones las determina la Ley Orgánica del congreso, el Reglamento para el Gobierno Interno y el Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reunión de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

Así, por mandamiento constitucional, las iniciativas que presenten el presidente de la república, las legislaturas de los Estados y los diputados y/o senadores, deberán pasar a comisiones (artículo 71 constitucional) como regla general; aunque no se dispone nada respecto de provenientes de otros entes diversos, a los que la propia Constitución concede el derecho de hacerlo, en aplicación al principio de mayoría de razón (artículo 61 del reglamento en comento), también deberían hacerlo; y es que del artículo 71 de la Carta Magna, parece desprenderse que las iniciativas que presentan diputados y senadores están a salvo de esa obligación o que, cuando menos, están sujetas a un trámite especial; esto no es así, ya que el artículo 56 del Reglamento se encarga de precisar que sí deben pasar a comisiones.

Sin embargo, el artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interno, prevé una excepción a dicha regla, y esto sucede en los casos calificados como urgentes o de obvia resolución, que pueden dispensar el requisito de pasar a comisiones; y será el pleno de la cámara, que por mayoría absoluta, pueda resolver. El artículo 143 del mismo Reglamento, dispone en estos mismos casos, la obligación del presidente de la cámara informar mediante una comisión, sobre las circunstancias a la cámara colegisladora o revisora. La razón de lo anterior, es obvia, ya que de nada serviría la permuta de la cámara de origen si en la revisora tuviera que seguirse el trámite ordinario.

En cualquier caso, el artículo 58 del mismo reglamento, establece una salvedad al principio de que el pleno no puede ser distraído, que es aplicable sólo a proposiciones que no sean iniciativas y que provengan de los mismos diputados o senadores; éstas deben presentarse por escrito y firmarse; se les da lectura su autor podrá exponer los fundamentos y razones que tenga. Dos integrantes hablan, uno a favor y otro en contra; hecho lo anterior debe preguntarse a la cámara si se acepta o no a discusión, en el primer caso pasa a comisiones, y en el segundo se tiene por desechada.

Por otro lado, las comisiones están en posibilidad de ejercer en forma adecuada sus atribuciones, gozan de la facultad de investigar y requerir información; ya que existen normas expresas que les autorizan a ello. Cuando la información es solicitada a servidores públicos y se relaciona con su desempeño, el requerimiento de la cámara es obligatorio; tratándose de particulares habrá que estarse al tipo de facultades que ejerzan las comisiones, y será obligatorio cuando se trate de diligencias en relación con denuncias que reciban y que pudieran derivar en un juicio político o en una declaración de procedencia.

De tal suerte, que debido a la integración diferente de cada cámara, según la Ley Orgánica del Congreso, se confiere por separado a ambas la facultad de ejercer facultades de investigación; así que, en cuanto a la cámara de Diputados, el artículo 42, último párrafo de la presente Ley, le otorga a las comisiones de esa órgano colegiado legislador, facultades para solicitar, por conducto de sus presidentes, respectivos, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio o procedimiento.

Es importante hacer mención, que las atribuciones de requerir información no es amplia, por el contrario, es limitada. Los límites tienen que ver con la materia y los sujetos, es decir, es de forma complementaria para conocer sobre el proceso de investigación que se este realizando, ya que la obligatoriedad de proporcionar

información por parte de las autoridades sólo puede referirse a las materias que son objeto de las iniciativas que se someten al estudio y dictámenes de las mismas comisiones; por esto, en el documento en que se solicita la información deberá hacerse mención a la iniciativa, a su naturaleza y aludirse que el estudio y dictamen de aquélla es de su competencia y que por eso se le ha sido turnada.

Por otra parte, todas las comisiones tienen un presidente y un secretario; duran en su encargo lo mismo que la legislatura (artículos 47 y 56 de la ley orgánica y 83 del reglamento). La importancia e influencia, jurídica y real, de los presidentes es notable; tienen los ponderes de convocatoria, definir la agenda y de moderación; con su voto de calidad pueden decidir, asuntos delicados y trascendentes para la Nación. Mientras tanto los Secretarios son quienes recae las responsabilidades de pasar lista de asistencia de los integrantes y formar lo que se apruebe en la misma comisión, de igual forma actuarán como fedatarios, en su función, pero estará limitado a lo que tenga que ver con la actuación de las mismas comisiones (artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso).

Como se ha afirmado, todas las iniciativas, para poder ser discutida por el pleno de alguna cámara, requiere ser previamente dictaminada por las comisiones, ésa es la regla general (artículo 60 del Reglamento de Gobierno Interno). Así, todo dictamen que se somete a la consideración de los integrantes de la comisión debe ser resolutivo en el sentido de proponer, sea o no considerado por el pleno; debe tener una parte expositiva de las razones en que se funden para optar por una u otra disyuntiva y concluir con proposiciones claras y sencillas; éstas son las que se someten al voto de los integrantes de la comisión (artículo 87 del mismo reglamento).

Además, un dictamen debe formularse en los cinco días que sigan a la fecha en que la comisión reciba la iniciativa (artículo 87 del mismo reglamento), ser puesto a consideración de sus integrantes en una reunión a la que sólo tienen acceso ellos; sus determinaciones se toman por unanimidad o mayoría absoluta; el presidente tiene voto de calidad; si el dictamen es en el sentido de desechar, la iniciativa pasa al

archivo; si es aprobatorio y lo aprueba la mayoría, estará a disposición del presidente de la cámara; los integrantes de la comisión que disientan del sentir de la mayoría pueden formular votos particulares.

En la cámara de diputados, el original se dirige al coordinador de su grupo parlamentario, y una copia al presidente de la comisión; es el coordinador quien determina si son remitidos al presidente de la mesa directiva de la cámara para ser tomados en cuenta por pleno junto con el dictamen de la mayoría. El dictamen, para ser válido, debe presentarse firmado por la mayoría de los integrantes de la comisión y, junto con los votos particulares, si los hay, se distribuye entre los diputados y senadores (artículos 88 y 94 del reglamento). Los integrantes de las comisiones que han dictaminado son los responsables de la defensa de los términos del dictamen y quienes deben informar a la asamblea de las razones que los llevaron a presentarlo en la forma y términos e lo que han hecho.

Las atribuciones que se les confieren o reconoce a las comisiones o comités de las cámaras en relación con las iniciativas que se les turnan, difieren en función de si se trata de un sistema parlamentario o presidencialista; en el primero, los titulares de la función legislativa y ejecutiva pertenecen a un solo poder. Esa circunstancia hace que el funcionamiento de los comités tenga que ser necesariamente peculiar y que no corresponda a la forma de actuar de las comisiones en otro tipo de gobiernos.

Mientras tanto, en los sistemas presidencialistas, en los que existe una separación entre los poderes legislativo y ejecutivo, las relaciones entre ellos y, en consecuencia, la prestación, admisión, trámite y discusión de las iniciativas tienen que responder a otros requerimientos y finalidades.

En tales condiciones, las comisiones y los comités de los congresos mexicanos, tanto en ejercicio de sus funciones legislativas ordinarias como las que tienen para reformar la Constitución, en forma reiterada y constante, al dictaminar las iniciativas que se someten a su consideración, cuando lo han estimado necesario, les han

hecho todas las modificaciones que consideraron necesarias, sin detenerse a argumentar que fueran de fondo o forma o que cambiaran totalmente el proyecto de inicial.

Continuando con el sistema legislativo, los principios que regulan la discusión por parte de las iniciativas, proposiciones u oficios son comunes para ambas cámaras; mismos que están previstos en la Constitución y el reglamento en comento. Están encaminados a economizar tiempo, dar lugar a que se dé curso a los proyectos dignos de ser atendidos y proporcionar a los legisladores, en particular, ya a la opinión pública, en general, mediante una intervención ordenada y equilibrada de los diferentes pareceres, una visión exacta, integral y clara del negocio a considerar.

Así, después de haberse aprobado una iniciativa en la cámara de origen, y firmada por el presidente y los secretarios, junto con el expediente que se hubiera formado, el extracto de la discusión y los antecedentes, debe pasar a la colegisladora para su dictamen por las comisiones, y discusión y aprobación por parte del pleno (artículo 141 del reglamento); el proceso legislativo concluye cuando se alcanza la anuencia de ambas cámaras respecto de un mismo texto.

Una vez que ha concluido el proceso legislativo, la minuta respectiva debe turnarse a la comisión de corrección de estilo; la función de ésta es hacer las correcciones que demande el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes (artículo 141 del reglamento), no puede ir más allá, pues implicaría asumir la función legislativa.

En este sentido, el proceso legislativo en las cámaras, cuando se actúa en ejercicio de sus facultades exclusivas, se tiene por lo general, atribuirle a alguna de las cámaras que integran el Congreso de la Unión una facultad, como la de aprobar el presupuesto de egresos, sin que se haga coparticipe la cámara colegisladora, es decir, lo aprobará la cámara de Diputados y no se pronunciará en ningún momento la cámara de Senadores.

Cuando se alude al ejercicio de facultades exclusivas de cada cámara, al referirse a los principios que regulan la forma de actuar de éstas, es impropio decir que hay un proceso legislativo porque la función legislativa se ha confiado al Congreso de la Unión y no a las cámaras que los componen; no obstante a falta de un término apropiado que comprenda los principios que regulan la forma de actuar de las cámaras, se usa y permite ese término.

Para los mismos efectos, en el título de facultades exclusivas, aunque técnicamente no lo son, deben ubicarse las que en forma común se confieren a cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión y que prevé el artículo 77 de la Constitución. Se trata, en general, de actos de naturaleza ejecutiva, salvo expedir convocatorias para elecciones extraordinarias, El acto es de naturaleza materialmente legislativa aunque desde el punto de vista formal, por provenir de una cámara, se le dé el carácter de decreto.

En razón de lo anterior, no es aplicable el principio previsto en el inciso i) del artículo 72 de la Constitución, ya que confiere temporalmente el conocimiento exclusivo de una iniciativa a la cámara de origen durante un mes; no opera porque se trata de materias cuyo conocimiento corresponde a cada una de ellas con exclusión de la colegisladora; no se trata de un acto legislativo propiamente dicho; normalmente las facultades exclusivas se refieren a actos de colaboración entre poderes.

Por ello, en el artículo 74, fracción IV constitucional se confiere a la cámara de Diputados la facultad exclusiva de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo esta una facultad materialmente legislativa: Así, como ya se dijo en el presente trabajo de investigación, el presupuesto formalmente no es una ley; no obstante, por su generalidad y por ser obligatorio, se convierte, materialmente en naturaleza legislativa; en su examen, discusión y aprobación se sigue el procedimiento legislativo ordinario, salvo que la iniciativa debe provenir del presidente de la república.

En conclusión, las modificaciones al presupuesto, por disposición del artículo 126, si son, formal y materialmente leyes. Para su aprobación se sigue el procedimiento legislativo ordinario, salvo que la iniciativa debe presentarse en la cámara de diputados; no lo dispone así el inciso h) del artículo 72; pero lo indica el sentido común: si en respeto del principio de derecho inglés, que adoptó el sistema jurídico mexicano, todo impuesto o gasto debe ser aprobado primero por los representantes del pueblo, en el caso los diputados, incluso al aprobación del presupuesto es la facultad privativa de la cámara de diputados; por la misma razón, al estudiarse las modificaciones al presupuesto, debe comenzarse por esa cámara.

4.1.3. Los Acuerdos Políticos para las Partidas del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este tema, nos propondremos exponer las cuestiones político-jurídicas que existen en torno al Presupuesto de Egresos de la Federación, en el ámbito legislativo; teniendo como punto de partida las concepciones de los grupos parlamentarios y sus acuerdos que existen alrededor de dicho presupuesto, por lo que analizaremos los pactos y convenios políticos que realizan dichos institutos políticos para ser aprobado el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así pues, empezaremos con definir que es un partido político: “es un grupo de personas que actúan conjuntamente con propósitos políticos, esto es, con objetivos definidos en cuanto a las relaciones entre los diferentes sectores de la sociedad y el papel que corresponda al gobierno”, esta definición concuerda con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 constitucional, mismo que explica de la siguiente forma estas organizaciones políticas:

“...Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente...*¹²⁷

De la anterior transcripción, podemos advertir que los partidos políticos tienen de forma general los siguientes elementos: a) agrupación permanente de una porción de la población; b) unida la población, por ciertos programas y principios; c) representación de la ciudadanía para representarlos en el poder público; d) representación social en el desarrollo socioeconómico del Estado; e) con fines de la obtención del poder públicos, para poner en práctica los programas y principios planteados por estos mismos.

La idea anterior, nos da pie a analizar los elementos antes mencionados para dar forma al partido político y su integración como un grupo parlamentario que interactúa en el poder Legislativo:

- a) Elemento Poblacional: Todo partido político está constituido por una parte plural de la población, lo cual significa que su elemento poblacional no incluye a toda la población, de hacerlo, dejaría de ser partido, pues éste, por definición, es sólo una parte; en tanto que sin sujetos militantes, o sea, sin elemento poblacional, el partido no puede existir.
- b) Elemento dirigente: En el elemento poblacional de los partidos políticos es dable distinguir dos segmentos claramente diferenciados: los dirigentes y de los dirigidos, la élite y la masa, producto de su tendencia oligárquica, según se desprende de la “Teoría de las élites” y de la “Ley de Hierro de la Oligárquica”.
- c) Elemento aglutinador: La ideología o, al menos, el ideario político o conjunto de ideas acerca de la condición y actuación del Estado que comparten los limitantes de un partido político, representa el elemento aglutinador de éste; de tal forma, no es necesario para un partido poseer una ideología total, en sentido estricto, pero,

¹²⁷ *Óp. Cit.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, consultado en 2011.

en cambio, es un vínculo esencial del partido la participación en ideas y programas políticos comunes.

- d) Elemento cratológico: Por definición, el partido político tiene por objeto asumir el poder político público a efecto de instrumentar, en ejercer del mismo, un determinado programa político-social acorde con el modelo de Estado al que aspira; esto significa que la creación de un partido político implica la disconformidad con el modelo estatal vigente y con los modelos propuestos por los demás partidos políticos existentes, o cuando menos con las estrategias, técnicas y procedimientos que el gobierno o los otros partidos políticos emplean para lograrlo.
- e) Elemento teleológico: El objeto o elemento cratológico del partido político, acabamos de decirlo, consiste en su propósito de asumir el poder público; en cambio, su *telos* o fin que conforma su elemento teleológico, estriba en definir, una vez asumido el poder, el papel que corresponde al gobierno y a los diferentes sectores en la trama de relaciones de la sociedad, de conformidad con el conjunto de ideas y programas que configuran el modelo de Estado presupuesto por él.

Por otro lado, “las funciones de los partidos políticos varían en el tiempo y en el espacio en consecuencia con los sistemas políticos en que se encuentran insertos y de la problemática existente en su ámbito de actuación; con ánimo simplificador nos ocuparemos sólo de las funciones de los partidos actuantes en sistemas políticos con democracia representativa, en los cuales se pueden señalar como funciones propias de los partidos, las siguientes:

1. Conformación y encauzar la voluntad popular: En la democracia representativa, el partido político tiene como función fundamental interesar a la ciudadanía en la cosa pública y sumar las dispersas voluntades individuales respecto de los asuntos de interés general y de la problemática pública, con miras a conformar y encauzar la voluntad popular, de manera que sus militantes puedan identificar en ella su propia voluntad individual, es decir, los partidos políticos son los motores de un plebiscito constante. Obligan al elector a escoger, al menos, al menor de

los males, obligando así a las divergencias políticas a canalizarse en unas cuantas direcciones concretas;

2. Consolidar la representación política: De igual manera, los partidos desempeñan la función de dar cohesión y solidez a la representación política, a efecto de que ésta sea congruente con la voluntad popular;
3. Aportar ideas, proyectos y programas: Otra función importante del partido político consiste en la aportación de ideas para la solución de la problemática pública, y formular los proyectos y programas para ponerlas en práctica;
4. Fungir de gozne o bisagra entre la opinión pública y el gobierno: El partido político también tiene a su cargo el papel de interlocutor, tanto de la ciudadanía como del gobierno, lo que lo erige en vía de comunicación de doble sentido entre el pueblo y los depositarios del poder público, al recoger los requerimientos, quejas y demandas de aquél para apoyarlas y hacerlas llegar a éste; y, tratándose del partido en el gobierno, divulgar las acciones gubernamentales realizadas en obsequio de las demandas populares o de las razones que impidieron hacerlo; y
5. Seleccionar a quienes deban ocupar cargos públicos: Los partidos políticos tienen la función de reclutar a los funcionarios de elección popular y de la administración pública; en el primer caso desarrollan dicha función mediante la postulación de candidatos; y tratándose de los funcionarios de la administración pública, es una función atribuida al partido en el gobierno o a los partidos que integran coalición en el gobierno”.¹²⁸

Lo anterior nos conduce, a una estructura de sistemas de partidos, definido este como: el conjunto de principios, reglas, formas y características que distinguen y orientan la existencia y la actuación de los partidos políticos en un Estado determinado, comprendiendo, en un sentido más amplio y genérico, a los países que poseen un solo partido, como asimismo aquellos que carecen de partidos, ya que el sistema de partidos es necesario para la vida democrática de una nación, es decir, la construcción de un país se da a través de una vida democrática, entendiendo este como una vía y no como un fin, de modo que el sistema partidista tiene como

¹²⁸ VALADÉS, Diego. “El Control del Poder”. Ed. Porrúa. México, 2000, pp. 32-45.

objetivo el representar a todos los ciudadanos y su voluntad, ya sea en un sólo partido, en dos partidos o en varios partidos, y cuya finalidad es que sea expresada dicha voluntad ante el Supremo Poder de la Federación, para que sea la mayoría de esta la que se realice para los fines de una Nación.

Por otra parte, y de acuerdo a lo antes analizado, debemos entender que es un grupo parlamentario, con el fin de allegarnos de los elementos necesarios para entender los pactos políticos que se realizan entorno al Presupuesto de Egresos de la Federación, razón por la cual, nos toca hablar en este punto de que es un grupo parlamentario.

Visto lo anterior, empezaremos por definir que un grupo parlamentario, siendo este: la unión de personas integrantes del poder legislativo, mismas que fueron electas por la voluntad del pueblo a través del sufragio, y que son procedentes de diferentes partidos políticos, es decir, son los legisladores que pertenecen a un mismo partido político y que deben de representar a la ciudadanía que voto por ellos ante los poderes de la Unión.

De tal modo, podríamos presumir que existen instrumentos que difuminan la verdadera función del legislador que es la representación de la soberanía nacional para realizar los actos que le están encomendados, sin embargo, en la vida práctica del legislador podemos apreciar que existe un control “bidireccional”, es decir, el legislador que pertenece a un partido político y que fue electo a través del mismo, cumple por un lado con la representación de la ciudadanía que voto por él, y por el otro lado, cumple con la ideología que comparte de forma directa o indirecta, respecto de los programas y acciones que se plantean en el instituto político al que pertenece, por lo tanto, existen dos directrices en las que se plantea el diputado o el senador para realizar las funciones que le están encomendadas.

Considerando esto, en el interior de los grupos parlamentarios se produce un flujo de controles en ambas direcciones: desde y hacia el mismo poder Legislativo, teniendo

en cuenta que los mismos representantes que integran el grupo de la mayoría exigen información al gobierno del propio partido político e intentan influir en las decisiones, como parte de un proceso normal del ejercicio del poder.

Ahora, la uniformidad política no existe como tal en el contexto de una democracia constitucional, ya que existe cierta concentración de poder que se encuentran en el interior de los propios partidos, pero independientemente de esto, la naturaleza abierta del sistema constitucional, si es que tiene una correlación en el sistema electoral, permite mínimos de pluralismo interno que se manifiesta en la vocación de controlar y participar en las decisiones de gobierno.

Razón por la cual, la importancia de los grupos parlamentarios es tal, que aun cuando sus planteamientos ni se traduzcan necesariamente en decisiones de las cámaras, de cualquier manera se entiende que están desplegando acciones de control.

Asimismo, a la luz de su papel como grupo parlamentario en el ámbito de los controles políticos, no es desdeñable la función de ningún partido con representación electoral, y no porque no pueda forzar resultados a través de las decisiones del Parlamento, sino porque la resonancia de las voces procedentes de ese cuerpo colegiado tienden a adquirir un peso más o menos homogéneo en los medios de comunicación, que son una fuente real del poder.

De tal manera, que los grupos parlamentarios pueden tener un efecto de traslación del poder dentro del partido político. Así, en lugar de que ese poder radique en la directiva del propio partido, con todas las implicaciones que se conlleva y que se transfiere hacia los grupos parlamentarios. En esta medida los grupos parlamentarios pueden servir también para dominar al partido, alterando las funciones de interés público que les toque desempeñar a los partidos, de acuerdo con los diferentes sistemas constitucionales.

Por otro lado, la programación del gasto público federal se basa en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formula el Ejecutivo Federal. Estas directrices que se expresan en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Criterios Generales de Política Económica, este último como complemento anual del Plan Nacional de Desarrollo, cuyo propósito es facilitar el examen e interpretación del presupuesto.

Así pues, la idea central en este punto, es que la conformación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, es la materialización de los proyectos de gastos que tiene la Federación para con sus acreedores, es decir, dicho decreto revela las reglas de operación para realizar el gasto público y de forma anexa, pero no menos importante, la cuantía de forma gramatical de como y cuando se va a gastar en cada cosa, teniendo siempre un aproximado de lo que se tiene y de lo que se va a erogar. Por ello, resulta importante advertir que la Constitución y el propio decreto hablan de “partidas”, que son los conceptos de gastos en los que la federación va a realizar, mismas que se dividirán para una mejor comprensión en “Ramos”, que es la especificidad del gasto.

Concluyendo, la perspectiva política-económica que se tiene entorno al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, recalcando, que muchas de las veces los acuerdos políticos se hacen mucho antes de que sea aprobado el propio presupuesto, con el objetivo de que cuando sea aprobado en la comisión de hacienda, y después puesto como punto de discusión en lo particular y lo general ante el pleno de la misma cámara, los mismos grupos parlamentarios encuentren con satisfacción los acuerdos a los que se llegaron para la aprobación del propio Decreto; satisfaciendo con ello,

4.1.4. La Revisión Anual para el Gasto Público Federal.

Ahora nos propondremos exponer la revisión de la cuenta pública respecto del gasto anual que se realizó en el año anterior próximo, siendo esta etapa la última para cumplir con el ciclo presupuestal del gasto federal; por ello debemos analizar que es dicha revisión, como se realiza y quién la realiza, así como las facultades de la autoridad que la realiza y cual es el objetivo de esta revisión, con la finalidad de entender de forma global y conjunta todas las etapas que se llevan a cabo entorno al Presupuesto de Egresos de la Federación, resultando con ello la razón del porque de las propuestas que se puntualizan en este trabajo de investigación.

De entrada, empezaremos por exponer que es la Revisión Anual del Gasto Público Federal. Esta surge de la fracción VI del artículo 74 constitucional, en donde faculta de forma exclusiva a la cámara de Diputados a realizar la “Revisión de la Cuenta Pública del año anterior”, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, así como comprobar si se ajustaron los criterios señalados por el

Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas instituidos en dicho presupuesto.

Es decir, la cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión, realizará el control y auditoría del presupuesto. Generalmente se entiende por control las acciones que, además de medir y analizar los resultados, los valora, decide si se cumplieron las metas y medidas de optimización del uso de los recursos y, de detectarse lo contrario, las acciones correctivas que sean necesarias. En este mismo sentido se ha considerado a la evaluación como un aspecto del control que analiza la eficacia y la eficiencia de las acciones gubernamentales.

Asimismo, la evaluación se caracteriza por el momento en que se realiza y puede ser *ex-ante* o *ex-post*. La evaluación *ex-ante* es el proceso de análisis que debe realizarse antes de que se tome la decisión de realizar un nuevo programa o proyecto, es decir, se encarga de estimar la factibilidad de las distintas actividades gubernamentales a realizar, los posibles efectos que pueden causar, y la forma en que se llevarán a cabo los programas. La evaluación *ex-post*, es aquella que intenta evaluar y dar seguimiento al ejercicio de los recursos y el desempeño de los funcionarios, medir los impactos que tienen las políticas y programas gubernamentales, y si se cumple con los objetivos planeados. Basándose en estas definiciones, podemos decir que en México no se realiza ninguna evaluación, sino que se realiza únicamente un control y auditoría del gasto público.

Considerando lo anterior, al hablar de control de las actividades gubernamentales y el uso de los recursos, podemos encontrar al control interno y al control externo. El control interno es aquel que se lleva a cabo por un organismo o institución el cual es parte de la misma administración que se está evaluando. Estas tareas están definidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se llevan a cabo por la Secretaría de la Contraloría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al control externo, este es aquel que se realiza por un órgano externo, independiente, y que no pertenece al organismo o institución que debe ser controlada-auditada. Esta tarea en México, correspondía a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados cuyas funciones se trasladaron a la nueva *Auditoría Superior de la Federación*, por disposición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

De tal suerte que, en México no se da una evaluación general de la administración pública, idealmente, esta etapa debería incluir también acciones de evaluación *ex-ante* y *ex-post* de los distintos programas y proyectos realizados por el gobierno. Hoy en día la evaluación de la efectividad, eficiencia, o del costo-beneficio de las distintas acciones realizadas por el gobierno federal es básicamente inexistente. A partir de la reforma presupuestaria iniciada en 1998, se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño que pretende evaluar el desempeño de los funcionarios por medio de indicadores, sin embargo, este sistema no se ha implementado como para poder hacer un análisis de aplicación.

Por ello, las funciones de control pueden realizarse simultáneamente a la ejecución del gasto o de forma posterior, y pueden llevarse a cabo ya sea por organismos o funcionarios que forman parte del mismo ente público que está ejerciendo los recursos a lo que llamamos control interno, o bien, a través de un organismo o funcionarios ajenos o externos, a aquellos que ejercen los recursos, y se denomina control externo; sin embargo, en México las atribuciones de vigilancia, control y auditoría del actuar gubernamental se norman a través de disposiciones establecidas en la Constitución y diversas leyes secundarias.

En razón de lo anterior, este control interno se realiza en México a través de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública. Cabe señalar, que con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1998, se modificó el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (creada en 1982) para dar origen a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dotándola de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar diversas funciones administrativas fundamentales. No obstante, en el 2003, la mencionada Ley Orgánica, junto con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Planeación, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y Ley Federal de Procedimientos Administrativos, cambio la denominación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECODAM) por la actual Secretaría de la Función Pública (SFP).

Así, estas nuevas atribuciones le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37).

En el ámbito administrativo, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda tiene un papel fundamental en el ejercicio de las funciones de control del presupuesto en los siguientes campos:

1. Comprobar la contracción de obligaciones o compromisos del gasto, analizando en detalle el carácter de los créditos;
2. Comprobar que las erogaciones se destinen a los renglones comprendidos en el presupuesto;
3. Vigilar la relación de gastos con los servicios públicos correspondientes, conociendo el avance del gasto y las posibilidades de financiamiento de estos servicios para el resto del ejercicio en relación con las previsiones presupuestarias;
4. La comprobación de la real y efectiva realización de los pagos, vigilando las realizaciones físicas del gasto corriente y de inversión;
5. Comprobación de la exactitud y equilibrio de las cuentas finales, como requisito básico de información para el documento de Cuenta Pública. Se deberá comprobar

no solo la efectiva realización del gasto, sino además, confrontar las erogaciones con los proyectos, y éstos con los objetivos y metas, así mismo, se comprobará si la evaluación estimada por cada programa se adecuó a las necesidades económicas presupuestadas.

Además, la Secretaría de la Función Pública tiene funciones y atribuciones fundamentales de control interno definidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre ellas:

1. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental;
2. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto;
3. Expedir las normas que regulen los procedimientos e instrumentos de control de la Administración Pública Federal;
4. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización;
5. Asesorar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades;
6. Vigilar que las dependencias y entidades cumplan con las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, financiamiento, ingresos, inversión, deuda, patrimonio, así como realizar por sí, o a solicitud de la Secretaría de Hacienda, auditorías a las entidades y dependencias con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Por otra parte, el control externo, en el artículo 74 constitucional referente a las facultades de la Cámara de Diputados, se puede ver que una de las facultades de la Cámara es la de revisar la Cuenta Pública, lo que tiene por objeto determinar:

- Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
- Si los ingresos o los egresos, se ajustan a los conceptos y partidas respectivas;
- El desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base a los indicadores aprobados en el presupuesto;
- Si los recursos provenientes del financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidos por la ley y demás disposiciones aplicables;
- El resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes;
- Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental;
- Si en la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, así como en los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que se celebren se ajustan a la legalidad y si no causan daños o perjuicios en contra de la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos;
- Las responsabilidades que haya lugar, y
- La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la ley.

Así, el examen y dictamen de la Cuenta Pública era facultad del Congreso desde 1917; sin embargo, una reforma constitucional de 1977 al artículo 65, a la fracción XXVIII del artículo 73, y a la fracción IV del artículo 74, concedió la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública. En este sentido, existe también la controversia y opiniones encontradas sobre la exclusión de la Cámara de Senadores de esta importante acción de control financiero de la administración pública federal.

De modo que, para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública, hasta antes de la reforma de 2000, la Cámara de Diputados se apoyó en la Contaduría Mayor de Hacienda, y cabe destacar que mucho se discutió sobre la eficiencia y eficacia de la revisión que se realizaba, sobre la autonomía del organismo, así como de la oportunidad con que realizaba su trabajo; verbigracia, aunado al hecho de la falta de recursos humanos, materiales y financieros en la Contaduría Mayor, se identificaron serias fallas o puntos que se deberían cambiar para que este organismo pudiera desempeñar sus funciones de una forma más eficaz y eficiente, y se condujera de manera realmente autónoma e independiente. En primer lugar encontramos la incapacidad jurídica que la Contaduría Mayor tenía para fincar responsabilidades a los servidores públicos después de la revisión de la Cuenta Pública.

Dicho de otra manera, en el caso en que se encontraran irregularidades y responsables de actos ilícitos, contaba con tres mecanismos para desahogarlas: 1) Exigir se repongan los fondos faltantes, turnar las irregularidades a la Secretaría de la Función Pública para que finque responsabilidad, o ejecutar una denuncia penal ante las autoridades competentes cuando se comprueba dolo; 2) La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda regulaba el control correctivo o posterior, limitándolo estrictamente a verificar si las entidades; y 3) Las dependencias descritas en la Ley de Presupuesto realizaron sus actividades con apego a la Ley de Ingresos, a los distintos programas gubernamentales y si cumplieron con los preceptos de las leyes que regulan la operación y el ejercicio del gasto de la administración pública. Sin embargo esta ley tampoco facultaba a la Contaduría Mayor para hacer una evaluación de tipo costo-beneficio, de la rentabilidad, la productividad o la eficiencia de las actividades y programas gubernamentales, todas estas muy importantes dentro de la evaluación de la acción gubernamental.

De tal forma, que la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la cual de acuerdo con el artículo 79 constitucional y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación 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 disponga la ley, y dicha fiscalización se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, con un carácter externo y de manera independiente de cualquier forma de control interna de las entidades fiscalizadas.

Así pues, están sujetos a fiscalización los poderes de la unión, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales, y en general, cualquier entidad, persona física o

moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Con este fin, el Ejecutivo hace llegar a la cámara de Diputados en los primeros diez días del mes de junio, dicho plazo solamente se puede ampliar mediante solicitud del ejecutivo plenamente justificada a juicio de la cámara o de la Comisión Permanente, y en ningún caso dicha prórroga excederá los cuarenta y cinco días naturales, los Poderes de la Unión y los entes públicos (organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomos por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes), rendirán a la Auditoría Superior de la Federación a más tardar el 31 de agosto del año que se ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre resultados físicos financieros en curso. Dicho informe debe ser consolidado y remitido por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda. Para cumplir con sus funciones de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública la Auditoría Superior de la Federación cuenta con las siguientes atribuciones:

1. Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización;
2. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios de los ingresos y gasto público;
3. Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto a los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos; así como el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales; además que los hayan realizado de acuerdo con los programas y montos autorizados, y en su caso con cargo a las partidas correspondientes;
4. Que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes y con apego a las leyes y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a esta materia;
5. Verificar obras, bienes adquiridos y bienes contratados para comprobar si las inversiones y gastos autorizados se han aplicado legalmente a lo autorizado;
6. Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, y fincar las responsabilidades e imponer sanciones a los responsables por el incumplimiento a sus requerimientos de información;

7. Investigar en el ámbito de sus competencia los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;
8. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.

Ahora bien, la legislación suprema que norma este precepto es el Título Cuarto de la Constitución, artículos 108 al 114; en donde estos artículos establecen las razones para la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones no cumplan con las normas que marca la legislación. Asimismo, define los sujetos de juicio político, las sanciones y el proceso para llevar a cabo este juicio. De acuerdo a la Constitución, las sanciones consisten en la destitución y en la inhabilitación de uno hasta veinte años para ocupar cargos públicos.

En relación al proceso para llevar a cabo el juicio político, este deberá seguirse mediante acusación por parte de la Cámara de Diputados a partir de una substanciación del procedimiento y con audiencia del inculpado y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes - ante la Cámara de Senadores que erigida en jurado de sentencia, debe resolver a través del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

En el caso de la Cuenta Pública el procedimiento de revisión es el siguiente: al presentar el Ejecutivo la Cuenta Pública a la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados), ésta procede a revisar y examinar dicho documento del cual realiza un dictamen. Este dictamen se discute y aprueba en el pleno de la Cámara de Diputados. De haber observaciones y/o recomendaciones, la Auditoría Superior las turna a la autoridad competente para que ésta proceda y se realicen las acciones necesarias para seguir adelante con el caso. De considerarlo necesario, las autoridades proceden a fincar responsabilidades a los servidores públicos.

En este sentido, se puede plantear como necesaria una reforma al Sistema Nacional de Planeación Democrática en la Ley de Planeación, para que se adecue en una primera instancia a una forma distinta de participación para su elaboración empezando en la incorporación de los otros Poderes de la Unión, lo cual daría lugar a un consenso en las acciones a desarrollar a lo largo de un sexenio, facilitando con ello el proceso de planeación anual, y principalmente en el proceso de análisis, discusión y aprobación que se presenta en la Cámara, y que en los últimos tres años en que se ha presentado el Presupuesto se ha llegado hasta un período extraordinario para su discusión.

En este orden de ideas, el marco de referencia para la planeación estaría acordado por todos los actores y por la misma sociedad tanto representada como en su incorporación como lo plantea la misma Ley de Planeación, y se podría disminuir la problemática que se enfrenta

En una segunda instancia, se podría mejorar el sistema de participación de los actores en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, al incorporar nuevas formas de captación de las propuestas a través de nuevas tecnologías, aprovechando los sistemas de informática que podrían permitir tanto la recopilación y contabilidad de las propuestas, así como su depuración, al mismo tiempo que se pueden consultar por parte de la sociedad de manera instantánea y transparente, además ayudaría a una elaboración más eficaz y eficiente, de dicho Plan, dentro del plazo de seis meses con el que cuenta el Poder Ejecutivo para su elaboración como lo plantea la Ley.

Y por último, y también referente al mencionado sistema, se puede considerar la importancia de que en el mismo Plan Nacional de Desarrollo, se desglosen de manera más precisa los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales y que no solamente se indiquen como lo menciona el artículo 22 de la Ley de Planeación, o de lo contrario que estos se presenten al mismo tiempo que el Plan Nacional de Desarrollo, ya que se pueden conocer dichos programas pero no se sabe de manera inmediata en que consisten, lo cual impide ubicar las acciones que se seguirán y que de una u otra forma son el marco de referencia para la programación anual.

En cuanto a la formulación del presupuesto se puede señalar la importancia de que se revise incluir en un solo documento tanto la iniciativa de Ley de Ingresos como la Propuesta del Proyecto de Presupuesto de Egresos, ya que dichos documentos tienen una relación directa y es necesaria su vinculación, lo cual facilitaría su aprobación, además con ello se estaría considerando la participación del Senado en la discusión del Presupuesto de Egresos, dado que algunos recursos que se destinan a los Estados se discuten dentro del presupuesto y el Senado en ningún momento tiene la oportunidad de proponer al respecto.

Asimismo, en los tiempos de formulación resulta interesante pensar en una nueva calendarización que permitiera adelantar la entrega del Proyecto de Presupuesto para que los legisladores pudieran tener un período más largo de discusión y análisis y así poder enriquecer el proyecto. Como se pudo revisar en las etapas del proceso presupuestario, en la etapa de concertación y elaboración de estructuras programáticas se llevan poco más de seis meses, si se pudieran encontrar los mecanismos que permitieran especificar los programas, proyectos y actividades anuales de manera más eficaz y eficiente se podrían acortar las demás etapas y así lograr adelantar la fecha de entrega del presupuesto al Poder Legislativo; aunque es una tarea difícil, no es imposible si se considera que por lo regular las Unidades responsables ya tienen más definidas sus tareas y objetivos para el segundo trimestre del año, lo cual permite vislumbrar lo que se requiere para el próximo período.

Un elemento que también podría ayudar en este sentido sería que se permitiera en determinados proyectos hacer proyecciones multianuales, principalmente en aquellos en que los recursos ya están comprometidos y son muy difíciles de eliminar, lo cual debería estar determinado desde los Programas Sectoriales.

Cabe señalar que tampoco sería muy buena idea que se presentara el presupuesto con mucha anticipación ya que las proyecciones y el diagnóstico que se pueda realizar del entorno macroeconómico, pudiera variar por diversas circunstancias externas y el pronóstico cambiar para el último trimestre del año; eso se puede comprobar en la discusión del presupuesto de egreso de 2001 cuando se modificaron por parte de las Cámaras los ingresos esperados, ya que la estimación que se había realizado había considerado los meses de enero a septiembre, las Cámaras solicitaron una nueva estimación considerando información preliminar de octubre y algunos avances de noviembre con lo cual se consideraron aumentos para los impuestos sobre la renta y al valor agregado.

En este sentido, se podría pensar en que los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrían empezar por trabajar en lograr empatar el entorno macroeconómico con las metas fiscales de cada año, esto se puede realizar en la primera mitad del segundo trimestre; después establecer las prioridades de gasto que se presentan en los programas y proyectos que se están ejecutando, como ya se había comentado, en el segundo trimestre ya las unidades responsables ya tienen una idea más clara de la situación en que se encuentran sus acciones, lo cual le permitiría establecer dichas prioridades de gasto; ya para el tercer trimestre se pueden ubicar las rigideces de las finanzas públicas que impiden atender dichos programas y proyectos, y así poder establecer una estrategia que le permita establecer un Proyecto de Presupuesto más claro y consensado para el cuarto trimestre, teniendo así un plazo mayor y la facilidad para analizar y discutir sobre algo ya preestablecido y no algo que desconocen los legisladores.

Es claro que esto tiene que estar de la mano del proceso de elaboración de los Programas Operativos Anuales y los presupuestos preliminares de las dependencias, procesos que deben contar con los elementos que permitan un mayor control en la ejecución y elaboración del mismo Proyecto de Presupuesto, en este sentido se debe considerar en mejorar el tipo de información y el lenguaje contable para que permitan un acceso y entendimiento de la información de manera más eficiente y eficaz. Precisar en la legislación correspondiente y en los documentos pertinentes (Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, en el Manual de Normas Presupuestarias y el Clasificador por Objeto de Gasto, principalmente), los mecanismos para hacer más explícita la información, como podría ser una definición más depurada de los capítulos, conceptos y Partidas de Gasto; así también como de un rediseño en la estructura programática principalmente en los elementos programáticos para que los indicadores estratégicos y las metas de estos puedan permitir una mejor evaluación de los programas y proyectos establecidos por las Unidades Responsables.

Basándonos en todo lo anterior, podemos concluir que el control que hace el Legislativo a través de la revisión de la Cuenta Pública, la hace a partir de un documento realizado íntegramente por el Ejecutivo y con información producida y recopilada por él mismo. Al tener los funcionarios la posibilidad de proveer información incompleta o con discrecionalidad al Legislativo, implica un gran problema de asimetría de información que debido a la insuficiencia de recursos con los que cuenta el Legislativo para llevar a cabo las funciones de control y auditoría, difícilmente se eliminará en el corto plazo.

4.2. El Poder Ejecutivo Federal.

Como ha quedado establecido, en la Constitución General de la República no sólo se hace la distribución de las atribuciones del gobierno federal y las de las entidades federativas, sino que se especifica también la distribución competencial de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación. La asignación de las facultades del poder Ejecutivo Federal tiene como consecuencias, claramente perceptibles, en los estados de la República, en mucho mayor grado de lo que ya hemos analizado en relación con las funciones legislativas, y por supuesto todavía palpables que lo que se refiere al poder Judicial Federal.

De enorme trascendencia es, por lo tanto, no sólo estudiar el artículo 89 de la Constitución Federal que engloba la mayoría de las actividades que debe llevar a cabo el presidente de la República, sino algunas otras disposiciones que se refieren también a funciones ejecutivas, que en nuestro caso es respecto al Presupuesto de Egresos de la federación, e inclusive dar aspectos fundamentales de la administración pública entorno a la materia del presente trabajo de investigación.

Para comenzar, el artículo 16 del acta constitutiva de la federación mexicana señaló las atribuciones del poder Ejecutivo y las englobó en quince fracciones, básicamente se centraban en mencionar la facultad de ejecutar las leyes, por supuesto no en casos de conflicto; lo elemental para la administración pública, como el nombramiento y la remoción de los secretarios del despacho, la recaudación de ingresos, la distribución de gastos; así como lo relativo a las cuestiones de carácter internacional, como la designación de los representantes diplomáticos, la declaración de guerra, la atribución al Ejecutivo del mando de las fuerzas armadas y el señalamiento de su obligación de conservar la independencia nacional y que se respetara la libertad en el ámbito interior.

Así, en la sesión ordinaria del jueves dieciocho de enero de 1917 fue aprobado el artículo 89, bajo el mismo tenor general de la anterior acta constitutiva, solamente que se agrega la facultad para conceder privilegios exclusivos a descubridores e inventores, para designar al personal diplomático y a los oficiales superiores del ejército y la armada, durante los recesos de la Cámara de senadores, de manera provisional, convirtiéndose en definitivos cuando lo ratifique la Cámara de senadores en su periodo siguiente de sesiones; así como, al final, en la fracción XVII se le retiran al presidente las facultades y obligaciones que otras disposiciones constitucionales expresamente mencionan.

En términos generales, se han conservado las facultades y obligaciones del presidente de la República, con la excepción de lo relativo a la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y del procurador general de la República, así como la acotación para el manejo de las relaciones internacionales.

Asimismo, en otras disposiciones constitucionales se hace referencia a derechos y obligaciones del titular del Ejecutivo Federal que significan realmente una ampliación, tales como el derecho de iniciar leyes, el derecho de veto, las facultades de contenido económico en los artículos 27 y 28 y básicamente en la redacción de los artículos 25 y 26, lo relativo a las facultades extraordinarias en caso de urgencia, y para el caso concreto la obligación de enviar a la cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.}

En vista de lo anterior, las facultades del presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo han sido calificadas de diferentes maneras para el efecto doctrinario. Así, el maestro Tena Ramírez, las agrupa en facultades de promulgar las leyes del Congreso, facultad de ejecutar dichas leyes, facultad reglamentaria, facultad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados y la facultad de indulto y amnistía. Por otro lado, el maestro Ignacio Burgoa las separa en facultades legislativas, facultades administrativas y facultades jurisdiccionales.

En cuanto al funcionamiento del Poder Ejecutivo, se han dividido los sistemas en presidencialistas y parlamentarios. En términos generales, el primero de ellos se da cuando el titular del Ejecutivo ejerce atribuciones que lo sitúa como “dominador” de los otros dos poderes, básicamente del Legislativo. En cambio, se habla del segundo cuando el Poder Legislativo se le ubica en un plano superior.

En razón de lo antes dicho, la Constitución, concretamente en los artículos 49 y 80, se desprende que existe lo que puede denominarse poder ejecutivo o facultad ejecutiva genérica; que comprende todo acto de autoridad en virtud del cual se complementen, realice o aplique leyes, decretos, acuerdos de cuerpos colegiados, etc. Este poder ejecutivo genérico, se manifiesta por medio de dos órdenes generales: el federal y el local. No existe un poder ejecutivo constituyente; va contra la naturaleza de los negocios políticos depositar en un mismo órgano la función de hacer y ejecutar la carta fundamental. Para evitar concentraciones de autoridad, se distingue entre poder que constituye y poderes que atacan y ejecutan.

Así, en el orden federal se engloba varias especies; su ejercicio está asignado a diversos titulares: el primero. Al que la constitución da el calificativo de suprema, se confía al presidente de la república: “*Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo...*”. El calificativo no va con la naturaleza del presidente de la República, porque está constreñido a lo que dispone la Constitución y porque, cuando otros titulares de la función ejecutiva actúa en órbita de sus atribuciones, también debe reconocérseles el atributo de ser supremos. Explica el calificativo la circunstancia de que se usa sólo para distinguirlo de otros, aunque el término no corresponda a la función.

Ahora bien, la función de a la que se hace responsable al presidente de la República, por otra parte, tiene que ver con la contemplación de la Constitución en las materias que expresamente le encomienda (artículo 27, fracción II de la Constitución), las que le confía en forma tácita y las que, en coparticipación con los gobernadores de los estados, ejerce (artículo 6 de la misma Carta Magna).

Así, al presidente de la República le ha sido confiada en forma expresa la facultad y obligación de publicar y hacer cumplir las leyes que expida el Congreso de la Unión (artículo 89, fracción I). Mientras tanto, el artículo 70 dispone que el Congreso de la Unión puede emitir leyes y decretos; lo mismo se hace en otras disposiciones (artículos 71 y 72 de la Constitución); no obstante, en la fracción I del artículo 89 sólo se aluden leyes, lo que es una deficiencia porque al haber distinguido en un precepto, se imponía distinguir en los restantes; en rigor, no existe alguien que esté obligado a publicar y hacer cumplir los decretos. Lo hace el presidente de la República en cumplimiento de lo que dispone el Congreso de la Unión "...envíese al presidente de la república para su publicación y cumplimiento".

De igual forma, los proyectos de ley o decreto que envía el congreso de la unión al presidente de la república para su publicación son susceptibles de ser vetados por él, entre otras razones, por estimarlos inconstitucionales o porque se trata de un simple proyecto; una vez publicados se convierten en ley o decreto; entonces ya no son susceptibles de ser objetados; lo único que le queda es disponer su cumplimiento, a pesar de los vicios de inconstitucionalidad que pudiera observar en ellos.

Por ello, cuando se trata de actos que emite cada una de las cámaras que integran el congreso de la unión, en uso de facultades exclusivas, dado que ordinariamente no tienen el carácter de leyes ni emanan del Congreso de la Unión, no quedan comprendidos en los actos previstos en la fracción I del artículo 89, por lo tanto, para que sea facultad del presidente de la república ejecutarlos, en estricto sentido, se requiere que así lo determine de manera expresa la cámara respectiva; puede hacerlo en el acto o en uno posterior.

Por lo antes dicho, cabe afirmar que la función ejecutiva que se confía al presidente de la República no es única, absoluta y suprema; todo lo contrario, es parte de una gama de vastos titulares, a los que se les asigna una parte específica de aquélla, y que todas ellas, incluyendo la federal, están sujetas a lo que manda la Constitución federal.

Ahora bien, ya explicado que el poder ejecutivo está depositado en una sola persona denominado presidente de la República, es oportuno señalar que la duración del cargo de este es de seis años, así lo dispone expresamente la Constitución en su artículo 83; por esto se habla de sexenios; durante algún tiempo se elaboraron planes sexenales.

Por otra parte, es factible que por muerte o renuncia, el presidente de la República ejerza el cargo por menos tiempo. "Si el comenzar el periodo constitucional no se

presenta el presidente electo, o la elección no estuviera hecha y declarada el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido...” (artículo 85 constitucional).

En resumen, para la Constitución, el desarrollo político del país es cíclico, se da mediante periodos idénticos, perfectos y regulares; siempre se vulva al mismo sitio. Determinar la duración de un periodo presidencial no se ha dejado al criterio de los órganos constituidos; no puede fijarse por una ley ordinaria. Implicaría graves riesgos.

Dicho lo anterior, el acto en virtud del cual la ciudadanía, mediante el voto y en la determinada por la ley o por los órganos competentes. Elige a quienes la han de gobernar. Son de elección popular los diputados, senadores, presidente de la República, representantes a la asamblea del Distrito Federal, diputados locales, gobernadores e integrantes de los ayuntamientos.

Es importante hacer hincapié, que el presidente de la República debe ser electo popularmente; la elección es directa, en base a los candidatos que postulan los partidos políticos registrados; esto no impide que los ciudadanos, si así lo consideran conveniente, emitan un sufragio por un candidato no propuesto por un partido político; en este caso deben anotar el nombre completo del individuo de su predilección; así lo requiere de manera expresa la ley, ya que no es suficiente con que de manera indubitable se identifique, se requiere el nombre completo. Dicho con otras palabras, los institutos políticos son un instrumento legal para hacer efectivo el principio democrático, pero no son la única vía. La ley hace que en la realidad lo sean.

Por consiguiente, dicha elección se verifica en una sola jornada en todo el territorio; con el término de esta se continúa con el computó de votos en cada uno de los distritos electorales uninominales lo realiza el Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción III constitucional), la sala superior del Tribunal Electoral debe realizar el cómputo final, y deberá pronunciarse respecto de la validez de la elección y declarar presidente electo a quien hubiere obtenido el mayor número de votos (artículo 99, fracción II de la Constitución); siendo las resoluciones de esta Sala definitivas e inatacables (artículo 99 de la misma Constitución). En cuanto a la cámara de Diputados se le confirió la facultad exclusiva, de expedir el bando solemne para dar a conocer la declaración de presidente electo que hubiere hecho el tribunal electoral (artículo 74 fracción I de la Carta Magna).

Así, la Constitución enumera las condiciones que se requieren para ser presidente de la república, mismos que son de manera limitativa, y no enunciativa; ya que la propia Constitución es la única que puede establecer las limitaciones al derecho de elegir y ser elegido, esto por tratarse de restricciones a un derecho fundamental, así como, el establecer es una función que sólo corresponde al constituyente originario y a la combinación de órganos a que hace referencia el artículo 135 de la misma Carta Magna; tratándose de un máximo y no de un mínimo, susceptible de ser aumentado por le congreso de la unión en funciones de legislador ordinario, por lo que podemos

concluir que existe una premisa: *“La Constitución limita lo máximo, y nadie puede ir más allá”*.

Por otro lado, uno de los requisitos para ser Presidente de la República, es no haber ocupado con anterioridad ese puesto, ya sea de manera definitiva, es decir, a través de la mayoría de votos: libre, secreto, directo y universal de los ciudadanos mexicanos, o como Presidente Interino, Sustituto o Provisional, aclarando que el Presidente Interino es: la persona en la que se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión cuando falta presidente titular por muerte, renuncia, licencia o destitución, durante los dos primeros años de un sexenio, o cuando el presidente electo no se presenta para asumir el cargo el primero de diciembre o el día señalado por el Congreso de la Unión.

En el caso del Presidente Sustituto es: la persona en la que se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión, en caso de que falte el titular durante los últimos cuatro años de un sexenio, siendo este designado por el congreso de la unión, mismo que actuará como colegio electoral en escrutinio secreto y por mayoría de votos, para que el sustituto concluya el periodo presidencial.

Por último, en el caso del Presidente Provisional será: la persona en la se deposita transitoriamente el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión cuando falte el titular, designándolo la comisión permanente en caso de que no esté reunido el congreso de la unión, y una vez hecha la designación debe convocar la comisión permanente al provisional para que, a su vez, designe al presidente que corresponda.

En conclusión, el presidente de la república a través de sus secretarios de estado, detallan en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entendiéndose esto como: *“el apartado que se detalla en un presupuesto y que lo aplican en forma confidencial los secretarios de estado, conforme a instrucciones que da por escrito el presidente de la república (artículo 74 fracción IV), diversas razones explicativas sobre su existencia, como es la necesidad de realizar gastos en servicio de inteligencia, cabildeo y defensa nacional”*. Por ello, debe aparecer su mención y monto en el presupuesto; su duración, por lo tanto, es anual; es decir, son fondos respecto de los cuales si bien no hay control por parte de la cámara de diputados, es evidente que deben utilizarse en el servicio público.

4.2.1. Las Facultades y Obligaciones del Presidente en el Decreto de Egresos de la Federación.

Para iniciar este nuevo tema, es importante dilucidar cuales son las facultades y obligaciones que tiene el presidente de la República, en primera instancia de forma general y después de forma particular entorno al Presupuesto de Egresos de la Federación, esto con la finalidad de entender la participación del Supremo Poder Ejecutivo en relación al mencionado presupuesto, siendo este último una actividad legislativa.

Para empezar, las facultades y obligaciones *latu sensu* del Presidente de la República son enumeradas en el artículo 89 de la Constitución, ya que éstas contiene las principales facultades que el ordenamiento Constitucional mexicano otorga al presidente de la República; de tal manera, que en el texto de la Constitución mexicana existen muchas otras facultades del titular del Poder Ejecutivo que no se encuentran recogidas en esta disposición, pero su contenido reúne, expresamente, el catálogo primario de facultades exclusivas de este funcionario, por lo tanto, dichas facultades y obligaciones son una lista enunciativa y no limitativa para su cumplimiento por el Presidente.

Hay que destacar, que el sistema presidencialista, está caracterizado por los siguientes elementos: a) El poder ejecutivo es unitario, es decir, está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno; b) El presidente es elegido por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste; c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado, que son políticamente responsables ante el congreso; e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso; f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso; y g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura. Contrario esto, al sistema parlamentario que es utilizado en otros países como Italia o Alemania, el poder Ejecutivo depende jurídicamente y políticamente del Poder Legislativo.

Por consiguiente, el presidencialismo se ha caracterizado por una serie de particularidades, en donde el poder ejecutivo está en completa preeminencia sobre los demás poderes y su posición como pieza central del sistema político, esto en razón de que la misma Constitución le ha otorgado en gran medida muchas más facultades al Presidente que a los otros dos poderes.

En efecto, las profundas transformaciones que en los últimos años han efecto al sistema político mexicano han impactado directamente a la institución presidencial. Sabemos que, por mandamiento constitucional, en nuestro país contamos, como ya hemos mencionado, un sistema presidencial que no ha sido objeto directo de modificaciones constitucionales mayores.

Sin embargo, las que se conocían como “facultades extralegales” o “meta-constitucionales” del presidente de la República han disminuido de manera considerable y, en muchos casos, definitivamente. Por ello, en nuestro sistema de gobierno el sistema presidencialista tiene a las instituciones jurídicas bien establecidas, en razón de que el propio presidente es electo directamente por los ciudadanos, funge simultáneamente como jefe de gobierno y como jefe de estado, siendo completamente independientes los poderes legislativo y Judicial.

Resumiendo, en la incipiente democracia mexicana se tiene un sistema presidencial con las siguientes características: a) el presidente es el jefe del partido predominante; b) la oposición del poder legislativo; c) la integración, en buena parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; d) la marcada influencia del presidente

en la economía; e) la fuerte influencia del presidente en la opinión pública a través de los controles que tiene respecto de los medios masivos de comunicación; f) el gobierno (directo) de las regiones más importantes, como es el Distrito Federal; y g) un elemento psicológico, ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Ahora bien, entendido el sistema presidencial en México, podemos empezar a definir las facultades del mismo presidente, de tal suerte que para un mejor estudio se ha dividido en cuatro apartados, a saber: 1) Facultades administrativas; 2) Facultades de creación normativa; 3) Facultades Jurisdiccionales; y 4) Facultades de Gobierno. Por lo tanto, a continuación, se definirá los campos de acción de cada una de las facultades antes mencionadas.

- 1) Facultades Administrativas: son aquellas ordenadas por la Constitución, de carácter administrativo a cargo del presidente, como son las de nombramiento o de propuesta para nombramiento (artículo 89, fracciones II, III, IV, V, IX, XVIII), disponer de la totalidad de fuerza armada permanente para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación (artículo 89, fracción VI), disponer de la Guardia Nacional para los mismos efectos (artículo 89, fracción VII), declarar la guerra, previa ley del Congreso de la Unión (artículo 89, fracción VIII), habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, así como establecer su ubicación (artículo 89, fracción XIII);
- 2) Facultades de creación normativa: el presidente tiene muy diversas facultades en materia de creación normativa, ya sea para el efecto de dictar directamente normas jurídicas, o bien para el efecto de concurrir a procedimientos de creación normativa que llevan a cabo otros poderes.

En este sentido, se utiliza en ambos artículos el verbo “proveer” que implica la obligación del presidente de facilitar la ejecución de las leyes, de forma que dicho precepto sí contendría la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio adecuado para poder observar la ley. Empero, hay autores que señalan que no se utiliza el verbo “proveer”, sino el gerundio “proveyendo”, de lo que se infiere, de acuerdo a una interpretación gramatical, que la facultad del presidente abarca la ejecución de las leyes, pero no la emisión de reglamentos. Resultando con ello, que el constituyente empleó incorrectamente el término, ya que hoy en día no se podría concebir el dinamismo del poder ejecutivo, sin la facultad reglamentaria.

En razón de lo anterior, los reglamentos de la fracción I del artículo 89 serían reglamentos de los que la teoría del derecho administrativo llama “ejecutivos”, es decir, que están del todo subordinados a la ley, es decir, son los que se dictan en

ejecución de una ley preexistente, función muy amplia que comprende tanto los reglamentos que detallan, desarrollan o complementan los preceptos legales, cuanto aquellos que preparan la ejecución propiamente dicha disponiendo los instrumentos técnicos necesarios; de tal suerte que junto a ellos, la Constitución contempla un supuesto concreto en el que se podría dictar reglamentos “autónomos”, para cuya existencia no es necesaria una ley previa; se trata del caso de extracción y alumbramiento de aguas del subsuelo, contemplado en el artículo 27, párrafo quinto de la misma Carta Magna.

En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado la primera fracción del artículo 89 constitucional, sosteniendo diversos criterios. Así, en primera instancia la corte precisó de manera genérica el sentido de la norma en comento de la siguiente manera:

*“...el artículo 89, fracción I, de nuestra carta magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes; y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión...”*¹²⁹

Sin embargo, las interpretaciones de la Suprema Corte sobre el particular han tenido que ir mucho más lejos de esta precisión genérica. Esto en gran medida se explica porque la llamada “*facultad reglamentaria*” delegada en manos del presidente de la República constituye una excepción al principio de la separación de poderes y, por lo mismo, es particularmente dedicada.

La Constitución, la doctrina y la lógica democrática sugieren que esa facultad sólo debe ejercerse por el funcionario específicamente facultado y en el marco de una ley (en el sentido de una norma general, abstracta y obligatorio) previamente emitida por el poder Legislativo. El reglamento, debe servir sólo para aplicar la ley a casos concretos; y en principio, debe ser una facultad exclusiva del titular del poder Ejecutivo.

Por consiguiente, el argumento en el que se basa las interpretaciones que paradójicamente tienden a fortalecer, aún más, al poder ejecutivo en detrimento del Legislativo y Judicial, ya que el poder legislativo no suele ocuparse de detalles técnicos co-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública, por lo que ésta debe contar con las “atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión de la ley específica que expide el Congreso de la

¹²⁹ Interpretación de la Constitución por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007. Poder Judicial de la Federación, CD.

Unión". Tal vez el sentido de estas interpretaciones coincide con el sentido original de la facultad reglamentaria pero lo que no es completamente es su delegación a funcionarios distintos del presidente de la República.

Para finalizar la facultad reglamentaria, es importante recalcar que junto a esta facultad, el texto constitucional también dispone facultades de creación normativa por parte del presidente en la fracción XVI del artículo 73 (en relación con el Consejo General de Salubridad) y en el segundo párrafo del artículo 131. Adicionalmente, el presidente puede ser habilitado para contar con facultades extraordinarias para legislar en el supuesto del artículo 29, en cuyo caso se requiere la previa y esencial suspensión de garantías de conformidad con el mismo precepto.

Es importante recalcar, que el presidente no tiene facultad de veto tratándose de las facultades exclusivas de cualquiera de las cámaras o de la comisión permanente, tampoco cuando se ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, de igual forma no podrá vetar cuando se declare la procedencia de la acusación para uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, así como cuando se convoque a sesiones extraordinarias por parte de la Comisión Permanente. De la misma forma, tampoco puede vetar una reforma constitucional aprobada por el poder reformador en los términos del artículo 135 de la Constitución.

El tercer y último punto es la facultad de publicación, esto relativo a la publicidad de las leyes a cargo del Ejecutivo, en donde este permite su entrada en vigor, con lo cual queda completo el procedimiento legislativo. Así, el presidente manda publicar la ley en el Diario Oficial de la Federación, que por mandato del artículo 27, fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal está a cargo de la Secretaría de Gobernación. El Diario Oficial también está regulado por la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (publicada en el propio Diario el 24 de diciembre de 1986). La publicación no es una facultad del presidente sino una obligación, pues si no se interpone el veto, o si habiéndolo interpuesto es superado por el voto necesario de las cámaras, no existe constitucionalmente la posibilidad de que la ley deje de ser publicada "el presidente está obligado a publicar la ley". Esto significa que en México no está permitido lo que se conoce como el "veto de cajón".

En conclusión, las facultades y obligaciones del Presidente de la República, son entorno a tres etapas: 1.- Enviar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; 2.- Junto con dicho proyecto, en su caso, enviar y vigilar las partidas presupuestales secretas que se determinen para el mismo; y 3.- Sancionará y Publicará en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos, para que sea cumplido por el Supremo Poder de la Federación y la ciudadanía en general.

4.2.2. La Planeación y Cuenta del Gasto público Federal.

El siguiente punto explica la Planeación que se realiza *a priori* por el poder Ejecutivo Federal para el Presupuesto de Egresos de la Federación, y la revisión *a posteriori*

del mismo Presupuesto, es decir, se busca en marcar de forma global el inicio y el resultado del presupuesto, en donde se verá la evolución de forma más tangible, resultando con esto, la comparación entre los programas propuestos y los avances que se dieron de los mismos, así como los objetivos alcanzados y las metas que se pretendían llegar. Es por esto, que se abordará en el presente punto, que es la planeación presupuestal y que es la cuenta del gasto público, quién realiza dicha planeación y cuenta del gasto, y por último se analizará el método para la planeación y cuenta del gasto federal, con el objetivo de entender para que sirve planear y después revisar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para empezar, es importante hacer hincapié en el hecho de que “*presupuestar*” es: el proceso que se sigue para relacionar sistemáticamente la erogación de recursos con la consecuencia de objetivos previamente establecidos, el desarrollo del proceso de presupuestar implica tres funciones muy definidas: planeación, ejecución y control, que están presentes aún en el más elemental de los sistemas presupuestales, aun si no son explícitamente mencionadas en los textos normativos que rigen el proceso presupuestario.

En relación con la actividad presupuestal por planeación se entiende la función de decidir tanto distintos objetivos y sobre los cambios que en ellos puede introducirse, como sobre los medios adecuados para alcanzar dichos fines, así como sobre las políticas que deben regular la adquisición y el empleo de los recursos necesarios para lograrlo. La ejecución comprende el desarrollo de todas las acciones relacionadas con la erogación de los fondos y la realización de las actividades con ellos financiadas. Y el control, tanto administrativo como operativo, abarca el análisis de lo gastado y ejecutado para evaluar su realización.

De tal manera, que el control administrativo, puede ser definido: como el conjunto de actividades por medio del cual se garantiza que los recursos son obtenidos y usados efectiva y eficientemente en la consecución de los objetivos propuestos; en tanto que el control de operación es: el conjunto de acciones efectuadas para aprobar que las tareas específicas de cada programa son llevadas a cabo efectivamente y eficientemente.

Consiguientemente, la planeación ha encontrado una gran sustentación en los últimos tiempos, ya que ha adquirido el dominio de función en el control central relativo a la toma de decisiones programáticas racionales, así como su ejecución, aplicación progresiva, y en el sistema de la evaluación y control interno efectivo para prevenir desvíos e impedir abusos de autoridad.

Asimismo, la planeación y administración del gasto público federal está regulada básicamente por cinco ordenamientos jurídicos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y la Ley General de Deuda Pública; todas ellas sustentadas en la Constitución de la Federación.

Así pues, la preparación de los proyectos de presupuesto y de la Ley de Ingresos, así como la de la Cuenta Pública del año anterior corresponde al Poder Ejecutivo, porque a él incumbe la planeación del desarrollo nacional, así como su coordinación y ejecución. Una vez recibidas del presidente de la República ambas iniciativas, la cámara de Diputados estudia la primera y la remite a la cámara de Senadores, ya que es el Congreso de la Unión el facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y se concentra en el análisis del proyecto de presupuesto, porque de decidir sobre éste es exclusivo de la cámara de Diputados como representación popular.

Sin embargo, la Constitución no señala si ese proyecto puede ser rechazado o modificado. No obstante, implícitamente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público admite la posibilidad de rectificación al indicar que toda proposición de aumento o creación de partidas deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, con la restricción de que no puede dejar de señalarse la retribución que corresponda a un empleo que éste establecido por la ley, y que si se omite fijar dicha remuneración se entiende por señalada la que hubiese tenido fijada en el presupuesto anterior.

En razón de lo anterior, para evitar la duplicidad de funciones y para coadyuvar a que las decisiones gubernamentales produzcan efectivamente los resultados a que las decisiones gubernamentales produzcan efectivamente los resultados programados, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de la organización tanto de la administración pública federal centralizada: la presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; como de la administración pública paraestatal: organismos centralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.

Así, en dicho ordenamiento se señalan las responsabilidades claras y precisas a los encargados de la gestión pública. Con este propósito se establecen las necesidades apremiantes que les corresponde satisfacer, se señalan los objetivos de su acción, y se fijan las metas que deben alcanzar, de modo que resulten inteligibles tanto para los servidores públicos como para la población en general.

De igual forma, la ley en comento estatuye las atribuciones del Ejecutivo federal para constituir comisiones intersecretariales, para coordinar acciones con los gobernadores de los estados, y para designar titulares de las distintas dependencias de la administración pública, todas de igual rango por lo que no hay entre ellas preeminencia alguna.

De tal suerte que, en el mencionado estatuto determina la facultad del Congreso de la Unión, así como la del Ejecutivo federal, para crear entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio, que reunidas en agrupaciones definidas de las dependencias de la administración pública centralizada, responsables de desempeñar funciones afines a las actividades a cargo de cada uno de esos

organismos. A dichas secretarías y departamentos administrativos encargados de la coordinación de un sector específico, les corresponde participar en los órganos de gobierno de las instituciones paraestatales agrupadas bajo su dirección, conocer su operación y evaluar sus resultados. Asimismo, es de su incumbencia organizar los procesos de programación y presupuestación de las mismas.

Ahora bien, en cuanto a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Federal, tiene por objeto el asegurar la utilización adecuada de los recursos públicos, y controlar eficientemente su erogación para garantizar el cumplimiento de los fines programados. En su articulado se aúnan las decisiones políticas con la operación del gasto, para que éste se programe y ejecute eficientemente. Asimismo, se estipula en dicho texto que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde programar, presupuestar, controlar y evaluar el gasto público; y se establece que el gasto público federal abarca las erogaciones tanto por concepto de gasto corriente, inversión física e inversión financiera, como por concepto de gasto corriente, inversión física e inversión financiera, como por concepto de pagos de pasivo o deuda pública, y asimismo las que se relacionan con la responsabilidad patrimonial.

También en dicha ley, se ordena que todas las entidades que efectúen gasto público federal cuenten con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades; define lo que es el presupuesto, establece la estructura y contenido del mismo, señala la forma en que debe formularse, fija las normas de su ejercicio, y señala a los responsables de su ejecución. También dispone que las secretarías y departamentos administrativos deben contar y coordinar las actividades paraestatales que queden ubicadas en el sector que coordinen.

De tal manera, que en dicho ordenamiento, se establece que la programación del gasto público federal debe basarse en directrices y planes de desarrollo económico y social; que los presupuestos –fundados en costos- han de formularse con apoyo en programas que señalen los objetivos, las metas y las unidades responsables de su ejecución; y asimismo, que para evitar la suspensión de proyectos por falta de medios, han de especificar la fuente de recursos para su financiamiento.

Conforme a sus disposiciones, el Proyecto de Presupuesto debe ser presentado por el Ejecutivo federal a la cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda, y toda proporción de aumento o creación de partidas que en la legislatura se haga, debe ir acompañada del concomitante incremento en el ingreso.

La ley que estudia determina las atribuciones del Ejecutivo federal para asignar los recursos obtenidos en exceso, y ordena que el gasto público federal se ajuste al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de partidas de ampliación automática relativa a erogaciones cuyo monto no es posible prever.

Concluida la vigencia del presupuesto, sólo puede hacerse pagos con base en él cuando se trate de conceptos efectivamente devengados en el año correspondiente,

siempre y cuando las operaciones que los originarios hubieran sido contabilizadas debida y oportunamente, y la entidad responsable hubiera cumplido con la obligación de informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes del último día de febrero, el monto y las características de su deuda pública flotante o de su pasivo circulante al fin del año anterior.

Cada una de las dependencias y entidades debe llevar su propia contabilidad y registro auxiliares de acuerdo con las instrucciones que sobre la forma y términos de hacerlo dicte la Secretaría de Hacienda, la cual periódicamente debe examinar el funcionamiento de sus sistemas y procedimientos de contabilidad para autorizar, en su caso, su modificación o simplificación.

Excepto cuando por la naturaleza de sus funciones o por lo reducido de sus operaciones no se justifiquen, y así lo acuerde el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda, en todas las dependencias y entidades de la administración pública paraestatal deben establecerse órganos de auditoría interna, mismos que bajo las órdenes del titular respectivo deben cumplir los programas mínimos que fije la autoridad citada.

Las mencionadas entidades y dependencias, deben suministrar a la Secretaría de Hacienda, con la periodicidad que la misma determine, toda la información presupuestal, contable, financiera y de cualquier índole que quiera. Consolidada ésta, la Secretaría de Hacienda formula la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, y la somete a la consideración del presidente de la república para posteriormente presentarla para su revisión a la cámara de Diputados. Los órganos competentes de ésta, y los de la cámara de Senadores, y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remiten oportunamente sus estados contables directamente al presidente de la República, para que éste ordene su incorporación a dicha cuenta.

Por otra parte, la Ley General de Deuda Pública tiene como objetivo principal obtener el máximo rendimiento de los medios financieros que el sector público federal el cual consigue a través del crédito interno y externo, así como organizar los procedimientos de información con el fin de que permitan determinar en todo momento el estado del endeudamiento nacional.

Por consiguiente, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo tanto del Ejecutivo Federal y sus dependencias, como los organismos descentralizados; de las empresas de participación estatal mayoritaria; y asimismo de las instituciones que presentan el servicio público de banca y crédito las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros, y las de finanzas. También está compuesta por las obligaciones a cargo de los fideicomisos en los que el fideicomitente es el gobierno federal, un organismo descentralizado, una empresa de participación estatal mayoritaria, o de alguna institución que preste servicios de banca, crédito, seguros o fianzas.

En conclusión, los organismos descentralizados, empresas y fideicomisos recién mencionados, pueden contratar financiamientos externos sólo con autorización previa de la Secretaría de Hacienda; por lo que toca a los financiamientos internos, basta con la aprobación de sus órganos de gobierno, que deben informar sobre el particular a la mencionada secretaría. Ésta supervista el manejo de los recursos provenientes de estos financiamientos, y puede coordinarse al respecto con la secretaría de Estado o el departamento administrativo a cargo del sector de que se trate.

4.2.3. Ejecución del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación

Para empezar, es importante decir que el ejecutivo federal y sus dependencias sólo son los órganos gubernamentales que ejecutan el Presupuesto de Egresos, en donde pueden contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las entidades del sector público federal requieren autorización previa de dicha secretaría para efectuar tanto negociaciones oficiales, como gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales; para obtener dicha aprobación deben proporcionarle sus programas financieros tanto anuales como a mediano y largo plazo, así como la información adicional que le solicite para determinar sus necesidades de crédito.

Así, los financiamientos no deben exceder la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan, por lo que los proyectos a cargo de las dependencias el gobierno federal deben producir los recursos suficientes tanto para la amortización del capital, como para el cumplimiento de las obligaciones que dichos financiamientos impliquen.

Tratándose de obligaciones derivadas del financiamiento de proyectos de infraestructura productiva a largo plazo relacionada con actividades prioritarias, mediante el cual vayan a adquirirse bienes o servicios bajo cualquier modalidad, y cuya fuente de pago va a ser el flujo de recursos que el mismo proyecto origine, en ningún caso puede autorizarse financiamientos que generen obligaciones que a juicio de la secretaría excedan la capacidad de pago de las entidades que piden la aprobación.

Para efectos de esta ley, sólo se considera como pasivo directo el monto por pagar durante el ejercicio anual en curso y el ejercicio siguiente; el resto del financiamiento se considera como pasivo contingente hasta el pago total del mismo.

Las secretarías de Estado o departamentos administrativos a cargo de la coordinación de cada sector, deben hacer del conocimiento de la Secretaría de Hacienda los proyectos y programas de actividades que requieran subvenciones para su realización, indicando claramente los recursos que se proponen utilizar para cubrir las obligaciones de los financiamientos que promueven. Su capacidad de pago se establece en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.

Por consiguiente, la Secretaría de Hacienda autorizará en su caso los financiamientos promovidos por las entidades del sector público, y cuando éstos provengan del exterior o se concierten en moneda extranjera tendrán en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de Financiamientos Externo. El monto de las partidas que las entidades deben destinar anualmente para satisfacer los compromisos derivados de la contratación de empréstitos, debe ser revisado por la Secretaría de Hacienda con el fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En ningún caso puede aquélla autorizar financiamientos que generen obligaciones que a su juicio excedan la capacidad de pago de las entidades promoventes, las cuales están obligadas a llevar el registro de los créditos en que participen conforme a las reglas que señale la multicitada secretaría, y deben asimismo dar las facilidades necesarias para que personal de la misma compruebe la debida contratación aplicación y manejo de la deuda.

En respuesta a iniciativa guindada del ejecutivo, al Congreso de la Unión compete autorizar el monto del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal, así como para el de las entidades del sector público federal incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Al aprobar la Ley de Ingresos, el Congreso puede autorizar el ejercicio de montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del Ejecutivo federal existan circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, debido informar de inmediato a dicha asamblea. Al remitir el proyecto de Ley de ingresos, y al rendir la Cuenta Pública, el Ejecutivo debe informar al congreso el estado de la deuda, y asimismo comunicarle trimestralmente los motivos de la misma.

Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso son la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del presupuesto federal. La deuda neta de las entidades incluidas en dicho documento, deben estar relacionada con la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento. La Secretaría de Hacienda debe asegurarse de que se incluyan en los presupuestos de las entidades del sector público las sumas necesarias para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos.

Por otra parte, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público regula el gasto que en ese tipo de operaciones se realice en la República mexicana con cargo al presupuesto federal por la Federación, los estados, los municipios o los organismos auxiliares de dichos niveles de gobierno. También reglamenta las funciones relativas a su planeación, presupuestación y ejecución.

Al plantear sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, las dependencias de la administración pública federal deben ajustarse tanto a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, como a los programas sectoriales, institucionales, regionales y espaciales que les correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales de trabajo. Todo lo anterior de acuerdo con los objetivos,

metas y previsión de recursos establecidos para ellos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La erogación para la contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigación, requiere la autorización por escrito del titular de la dependencia de que se trate, así como el dictamen del área respectiva en el sentido de que no se cuneta con personal capacitado o disponible para realizar esas actividades, por lo que el primer paso es verificar en sus propios archivos –o en su caso, en los de la coordinadora del sector correspondiente–, si existen trabajos sobre la materia de la que se trata. De haberlos, y si satisface las necesidades de la entidad, no procede la contratación de esos servicios, con excepción de los indispensables para realizar las tareas que sean necesarias para adecuarlos, actualizarlos o complementarlos.

Tomando en cuenta tanto sus objetivos y metas a largo, mediano y corto plazo, como las acciones que han de realizarse antes, durante y después de las operaciones a que se refiere la ley que se comenta, las dependencias y entidades formulan sus respectivos presupuestos y sus programas (ya abarquen más de un ejercicio presupuestal, o se trate de programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios).

Asimismo, deben considerar la calendarización física y financiera de los recursos necesarios; las unidades responsables de la ejecución de los proyectos; los programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones que se requieran, y en su caso, aquellos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización, incluyendo los que han de sujetarse a procesos productivos.

De igual forma, deben cerciorarse dichos organismos de que los bienes que necesitan existen en cantidad suficiente, enterarse de los plazos estimados para su suministro, y de los avances tecnológicos incorporados en ellos; y en su caso conocer los planos, proyectos y especificaciones. También deben tomar en cuenta los requerimientos de mantenimiento de los bienes muebles a su cargo, y las demás previsiones, de acuerdo con la naturaleza y características de las adquisiciones, arrendamientos o servicios; así como las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, o a falta de éstas, las normas internacionales.

A más tardar, el 31 de marzo de cada año las dependencias y entidades remiten a la Secretaría de Economía su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y lo ponen a disposición de los interesados, con excepción de aquella información que de conformidad con las disposiciones aplicables sea de naturaleza confidencial. Esta acción es de carácter informativo y no implica compromiso alguno de contratación: el programa puede ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado, sin responsabilidad alguna para el organismo de que se trate.

Conforme a las bases que expiden: la Secretaría de Contraloría, el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios que deben existir en cada dependencia, tiene facultades para elaborar y aprobar su manual de integración y funcionamiento;

así como para autorizar, cuando se justifique, la creación de subcomités de adquisiciones, arrendamientos, y servicios, y también para aprobar su integración y funcionamiento. Cuando por la naturaleza de sus funciones, o por lo reducido de sus operaciones en alguna entidad o dependencia no sea forzosa la instalación de dicho comité, la Secretaría de Contraloría puede autorizar la excepción correspondiente. Asimismo, puede autorizar su creación en un órgano desconcentrado, cuando la cantidad y el monto de sus operaciones, o las características de sus funciones, lo hagan necesario.

En tal sentido, dicho comité tiene a su cargo proponer las políticas, bases y servicios, sometiéndolas a consideración del titular de la dependencia, o al órgano de gobierno en el caso de las entidades; así como autorizar los supuestos no previstos. Tiene asimismo facultades para revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como para formular las observaciones y recomendaciones procedentes.

Así, puede autorizar la reducción del plazo para la prestación y apertura de proposiciones en licitación del procedimiento, sobre la conveniencia de no sujetarse a la licitación pública en caso de encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos por la propia ley, en cuyo caso la dependencia o entidad debe informar al comité, una vez concluida la contratación respectiva. Esta función también puede ser ejercida directamente por el titular de dicha dependencia o entidad.

Entre las atribuciones del multicitado comité están también la de analizar trimestralmente tanto las licitaciones públicas realizadas, como los informes sobre los casos no sujetos ellas a los que se ha hecho referencia, así como los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios. Puede asimismo recomendar, en su caso, las medidas necesarias para evitar el probable incumplimiento de alguna disposición legal o administrativa; y cuando se le solicite, manifestar su opinión respecto a los dictámenes y fallos emitidos por los servidores públicos responsables de ello; así como coadyuvar al cumplimiento de la ley que se analiza, y al de las demás disposiciones aplicables.

En función del volumen, características e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten, el ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Contraloría, determina cuáles son las dependencias y entidades que deben instalar "Comisiones Mixtas de Abastecimiento". Éstas, que conforme a las bases expedidas por la citada secretaría elaboran y aprueban sus propios manuales de integración y funcionamiento, tienen por objeto promover las acciones que favorezcan la proveeduría de micro, pequeñas y medianas empresas, así como el consumo por parte de otras firmas de los bienes o servicios producidos por aquéllas; y colaborar en la aplicación de los grupos de desarrollo de proveedores nacionales.

Asimismo, dichas comisiones deben difundir y fomentar tanto la utilización de los programas de financiamiento para apoyar la fabricación de bienes, como la de los diversos estímulos del gobierno federal; promover y acordar programas de

sustitución eficiente de importaciones, así como de simplificación interna de los trámites administrativos que efectúen las distintas dependencias o entidades en relación con sus adquisiciones, arrendamientos y servicios; emitir recomendaciones sobre las metas de utilización de las reservas de compras pactadas con otros países; conocer los programas de licitaciones internacionales de la dependencia o entidad de que se trate de opinar sobre ellos; e informar a los comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, de las recomendaciones planteadas en el seno de las comisiones.

En los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios cuya vigilancia rebase un ejercicio presupuestal, las dependencias o entidades deben determinar tanto el presupuesto total, como el relativo a los ejercicios que abarque. En la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes se consideran los costos que en su momento se encuentren vigentes, y se da prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

Por otro lado, en cuanto a la ejecución del presupuesto de egresos por parte de las autoridades federales, se realizará de acuerdo con sus respectivas competencias, resaltando a tres dependencias que más confluyen en la determinación, ejecución y evaluación de las actividades de planeación, programación y presupuestación. A cargo de esas operaciones están la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Desarrollo Social, especialmente las dos primeras.

Ahora bien, las disposiciones que rigen la ejecución del gasto público están contenidas en el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal¹³⁰, que ha venido simplificándose con motivo de la liberación de trámites a los citados acuerdos de desempeño.

Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene un papel central en la preparación del proyecto de Presupuesto de Egresos, ya que le corresponde proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo, y elaborar con la participación de los grupos interesados el plan nacional correspondiente. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo, debe determinar las orientaciones nacionales y vincularlas con los objetivos globales, sectoriales y regionales, ajustándolas a los límites financieros. Esto lo hace al atender a las necesidades y políticas del desarrollo nacional, al proyectar y calcular los egresos del gobierno federal, y de la administración pública para estatal haciéndolos compatibles con los recursos disponibles; y al formular los proyectos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo esta secretaría, gira instrucciones sobre la forma y términos en los que cada entidad debe llevar su contabilidad, y periódicamente analiza su funcionamiento

¹³⁰ *Óp. Cit.* Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal de 2004, consultado en 2011.

y procedimientos; mantiene el control sobre el gasto público federal mediante la fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones; da seguimiento a la realización financiera y de resultados durante la ejecución de los programas aprobados; y mide la eficacia y eficiencia de la gestión administrativa en relación con la consecución de los objetivos y metas de dichos programas.

El control y la evaluación se basan en la formación proporcionada por los registros de las operaciones de las entidades y dependencias; en la observación de los hechos; y en el estudio de las conclusiones y recomendaciones, y en general, de los informes y resultados de las auditorías y visitas a los distintos organismos. El análisis que conforme a los criterios fijados por la secretaría cuyas atribuciones se enumeran, y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, realizan las entidades coordinadoras de sector y las propias dependencias en materia de presupuesto y gasto, sirve también como base para elaborar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que anualmente prepara la misma Secretaría de Hacienda.

Así, todas las entidades públicas (instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos que realizan gasto federal) tienen la obligación de sujetarse a la programación del gasto que a través de directrices y planes de desarrollo económico y social fija la Secretaría de Hacienda; y a su vez, cada secretaría de Estado orienta y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que quedan ubicadas en el sector que está bajo su coordinación.

La programación del gasto público federal se basa en los planes nacionales de desarrollo económico y social, y en las directrices que a través de la Secretaría de Hacienda formule el Ejecutivo federal. A dicha secretaría y a la de Contraloría les corresponde vigilar que las afectaciones a los presupuestos se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables, y a los criterios que esta última dicte.

En conclusión, la presupuestación por programas es una técnica interinstitucional y multidisciplinaria que toma en cuenta los aspectos más importantes de la organización, y las atribuciones de las diferentes dependencias del sector público, para integrarlas en una acción programática de conjunto, en función de la política del gobierno y de su plan de desarrollo.

Por lo tanto, el sistema de presupuesto por programas hace posible establecer metas nacionales, encontrar los medios para alcanzar, seleccionar de ellos los más adecuados, y determinar con certeza sus costos, fusionando las actividades de planear, programar y presupuestar en un proceso que permite precisar la estrategia, formular los programas, integrarlos en el presupuesto y hacer realidad los objetivos propuestos. Al vincular los planes de trabajo anuales con los planes a mediano y largo plazo, la presupuestación por programas da continuidad al proceso presupuestario.

4.2.4. Prohibición del Veto y Observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este punto es el más álgido en el presente trabajo de investigación, toda vez que se encuentra uno de los puntos centrales del porque se realizó la presente tesis, se justificará y explicará la oposición de un veto u observaciones por parte del presidente de la República al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión. De tal suerte que, se utilizarán los conceptos antes vistos como: presupuesto, programas, veto y observaciones, entre otros, así como también se observarán los procesos administrativos y legislativos antes vistos, con el fin de justificar la prohibición constitucional de vetar o hacer observaciones por parte del ejecutivo Federal al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es importante recordar que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, es la norma general, abstracta e impersonal; mediante la cual se asignan recursos federales a los programas y acciones de gobierno a realizarse en un año fiscal. De tal manera, que la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es realizada por la dependencia del Poder Ejecutivo Federal denominada Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 3, fracciones XIV y XV, mismo que es sometido y aprobado por la cámara de Diputados de acuerdo al artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el único instrumento por medio del cual se puede determinar el monto y el ejercicio del gasto público federal; por lo tanto, no puede haber ningún gasto federal que puede efectuarse si no está contemplado por este presupuesto, lo anterior en base a los artículos 74, fracción IV y 126 de la Carta Magna.

De esta forma, el presupuesto de egresos no tiene el carácter de ley formalmente, pero es un instrumento jurídico oficial de aplicación general, obligatorio y abstracto, de acuerdo a su contenido que comprende los aspectos de una ley, resultando con esto la afirmación que se expuso en puntos anteriores, al decir que este Decreto es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, en razón de que el ejecutivo federal tiene la obligación de presentar el proyecto de presupuesto de egresos a la cámara de Diputados Federal, y esta a su vez, tendrá la obligación de aprobar dicho Decreto.

Ahora bien, es importante recalcar que el veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar, en todo o en parte, mediante observaciones, una ley para su promulgación, misma que le envía el Congreso; con la finalidad de evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales y/o para que el ejecutivo se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.

De esta manera, podemos advertir que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación no puede vetarse, en razón de que es una **facultad exclusiva de la cámara de Diputados**; es decir, de acuerdo a los artículos 72 y 74, fracción IV de la

Constitución, la cámara de Diputados aprobará anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo federal, siendo esta una facultad exclusiva de la cámara de diputados, por lo cual al ser esta una facultad exclusiva de la cámara de Diputados, no tiene derecho el presidente de la República a hacer observaciones a dicho Decreto.

Así pues, el Decreto de Egresos es una cuestión que involucra a toda la Nación, de tal manera que quién está facultado para aprobarlo es la cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión, ya que los diputados federales son los representantes del pueblo, por lo cual se le encarga a este poder, y en concreto a la cámara baja para aprobar las erogaciones que se van a realizar en el año, con la finalidad que sea el "pueblo", quienes decidan en que se va a gastar.

Ahora bien, estando seguros de la negativa para vetar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del Presidente de la República, podemos afirmar que tampoco se puede dar un veto parcial u observaciones al mismo, en razón de que la Constitución de acuerdo al artículo 72 de este ordenamiento sólo permite hacer dichos actos al ejecutivo Federal, cuando se trate de leyes o decretos que no sean exclusivos de alguna de las cámaras.

Asimismo, el espíritu del constituyente de 1917 fue encaminada a establecer un equilibrio de poder en cuanto al Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde el Presidente de la República, realizará un proyecto de egresos para ser enviado a la cámara de Diputados, en tanto que esta cámara estudiará, discutirá y modificará (en su caso) dicho proyecto, máxime que es el pueblo quién decide qué, cómo, quién y durante que tiempo va a gastar, aclarando que serán sus representantes quién lo votarán.

Por otro lado, la cámara de Diputados al aprobar dicho Decreto enviará al Poder Ejecutivo Federal para que este la firme y lo publique, por lo que no tendrá derecho este último a realizar observaciones (le guste o no), ya que la Constitución no sólo es clara para determinar cuándo se puede vetar una ley o decreto, sino también en los tiempos para que se realice la aprobación del mismo.

Por consiguiente, si el Presidente de la República hiciera observaciones al citado Decreto, tal vez no habría tiempo para su aprobación, y se estaría incumpliendo de forma total a lo prescrito por el constituyente de 1917, resultando con esto la intromisión de poder federal a otro poder federal, desequilibrando al Supremo Poder de la Federación.

En consecuencia, podemos afirmar que el Presidente de la República no puede:

1. Vetar de forma total o parcial el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; ni tampoco puede,

2. Realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo tanto, se atenderá de forma exacta a lo dispuesto por el artículo 74 constitucional para su aprobación en tiempo y forma, así como a la determinación que establece el artículo 72 del mismo ordenamiento.

4.3. El Poder Judicial de la Federación.

En la Constitución, en forma implícita e indirecta, se prevé la existencia de una función judicial genérica y amplia que tiene dos grandes manifestaciones: la federal, confiada a diversos tribunales, unos con jurisdicción amplia y otros restringida; la otra, la local, depositada en diversos tribunales, cuya existencia, en algunos casos, está prevista en la Constitución, y en otros son de creación particular en cada entidad.

En ámbito federal, la Constitución ha depositado, en principio, el ejercicio de la función judicial en un conjunto de tribunales a los que ha denominado poder judicial de la federación. Debido a la existencia de otros tribunales, no deja de haber cierta imprecisión en la fórmula utilizada en el artículo 94 de la propia Constitución; su redacción era inexplicable en el texto original de 1857, en que únicamente existían en forma paralela al judicial federal el jurado de sentencia y los tribunales militares; pero no en la actualidad, pues en virtud de lo dispuesto por el contribuyente de 1917 y de diversas reformas, se ha previsto la existencia de una elevado número de autoridades a las que ha sido atribuido el ejercicio de una parte de la función de juzgar.

La función jurisdiccional, entendida como la facultad de dirimir una controversia con fuerza vinculatoria para las partes, en el ámbito federal tiene diversas manifestaciones, la principal, la confiada a la rama judicial o, para utilizar la denominación constitucional, la poder judicial de la federación, que es amplia y referida a un número casi indeterminado de materias y sujetos; las otras, que son especializadas y limitadas, y que han sido confiadas a diferentes tribunales: Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 73, fracción XXIX, inciso h) y 104, fracción I, inciso b); Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 123, apartado A, fracciones XX y XXXI); Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 123, apartado B, fracción XII); Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 73, fracción XXIX, inciso h); Tribunales Militares (artículo 13); Tribunales Agrarios (artículo 27, fracción XIX); y el Jurado de Sentencia (artículo 110). Todos estos tribunales, de una u otra forma, gozan de imperio, puede hacerse obedecer y emitir sentencias, laudos, resoluciones y acuerdos obligatorios.

Por otra parte, la rama judicial federal se integra por diversos tribunales, a saber: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y Jurado Federal de Ciudadanos. Todos integran y funcionan de diferente manera. Su

competencia, aunque diferente, es complementaria. Como parte de esa rama, pero sin funciones propiamente jurisdiccionales, está el Consejo de la Judicatura Federal.

De esta manera, en el sistema jurídico mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un Tribunal máximo, en el ámbito federal, en todos sus aspectos: en el nivel de las entidades federativas, en materia de amparo, resoluciones de controversia y acción de constitucionalidad. La denominación de Suprema Corte de Justicia que se le asigna en el artículo 94 constitucional, es para hacer congruente su texto con la declaración general contenida en el artículo 49 de la carta magna, que dispone que el supremo poder de la federación se divide en tres, y con el fin de equipararlo al ejecutivo, puesto que éste el artículo 80 de dicho ordenamiento lo declara supremo; el legislativo, no obstante que constitucionalmente está en el mismo nivel que los otros poderes federales, desde 1874 perdió el calificativo particular de ser supremo (artículo 50 constitucional).

El calificativo supremo es correcto porque, de una u otra forma, es técnicamente la última instancia de toda controversia jurídica, entre poderes, entre particulares y autoridades o sólo entre particulares y respecto de toda clase de tribunales. En materia jurisdiccional nada hay sobre ella.

Asimismo, para referirse a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, la Constitución utiliza diferentes vocablos: *ministros*, que es la más común y ha terminado por imponerse (artículo 94 constitucional); *magistrados*, que tiende a desaparecer (artículo 96); *miembro* (artículo 79, fracción II). Ha desaparecido para referirse a ellos el de *individuos de la suprema corte* que se menciona en el texto original del artículo 127 (reforma de 1982). En el uso del vocablo *ministro* aún se observa una reminiscencia de los tiempos en que la impartición de justicia era una parte del servicio religioso y de la época en que quienes la impartían se consideraban servidores; el término deriva de *minister*, que significa servidor. Se utiliza la palabra referida a los miembros de la suprema corte para realzar su importancia y su carácter de definitividad de sus resoluciones.

Lo anterior significa, que el uso del término se tomó de los sistemas jurídicos europeos; en Estados Unidos de América se denomina *jueces (judges)* a los miembros de la corte; este vocablo es común para todos los funcionarios, federales y locales, que se encargan de impartir justicia.

Por ello, a los miembros restantes de la rama judicial federal se les denomina *magistrados y jueces*; lo mismo sucede en los Estados. No es usual el término *ministro* para referirse a esos funcionarios judiciales. Así, por mandato constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por once ministros (artículo 94 constitucional); y cuenta con dos salas; la primera, con competencia en materias: penal y civil; mientras que la segunda resuelve en materias; administrativa y laboral o del trabajo.

Cada sala se integra por cinco ministros; basta la presencia de cuatro de ellos para funcionar (artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). El

presidente de la suprema corte, que también es del pleno, no integra alguna de las dos salas (artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Los ministros permanecen en su encargo quince años, salvo que sobrevenga incapacidad fiscal o mental permanente (artículo 94 constitucional y 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación); los delitos que cometen en el desempeño de sus cargos son de la competencia exclusiva del jurado de sentencia (artículo 110 constitucional); para que pueden ser enjuiciados por delitos del orden común, federales y locales, se requiere que previamente la cámara de diputados emita una declaración de procedencia (artículo 111 de la Constitución).

En este sentido, las facultades y atribuciones que la Constitución y la ley han conferido a la Suprema Corte de Justicia son de diversa índole; pueden clasificarse en tres rubros generales: materialmente legislativas, materialmente ejecutivas y formal y materialmente jurisdiccionales.

Así pues, las **facultades materialmente legislativas**, se fijan mediante acuerdos generales, los días y horas en que debe sesionarse de manera ordinaria por materia de cada sala; de la misma forma remite para su resolución a las salas y a los tribunales los asuntos que sean de su competencia, aprueba su proyecto de presupuesto anual de egresos y dicta los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia (artículo 11, fracciones III, IV, V, XVI y XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

De igual forma, la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte es obligatoria para las Salas, los Tribunales de Circuito, Jueces de Distrito, los Tribunales Militares y los Tribunales y Jueces del orden común de los Estados y del Distrito Federal, Tribunales Contenciosos Administrativos, Juntas de Conciliación Federales y Locales (artículo 192 de la Ley de Amparo y 177 al 179 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Por ende, de conformidad con la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, los acuerdos de interés general que emita el pleno de la suprema corte deben ser materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículo 3, fracción V de la Ley del Diario Oficial de la Federación). Además, los acuerdos generales son obligatorios para la suprema corte cuando actúa en pleno y en salas. Para las partes en los juicios y controversias que ante sus tribunales se ventilan; esto lleva a considerarlos actos materialmente legislativos.

Después, las **facultades materialmente ejecutivas**, emanan de la Constitución y las leyes, que le atribuyen al pleno de la suprema corte facultades que son materialmente ejecutivas; están circunscritas a la organización y funcionamiento de ella misma y del Tribunal Electoral. Una de las más importantes es ejercer su proyecto de presupuesto anual de egresos (artículo 11, fracción XVI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación); éste es elaborado por su presidente (artículo 14, fracción XV del mismo ordenamiento); una vez que el pleno aprueba ese proyecto, junto con el que elabora el consejo de la judicatura federal, aplicable al

resto de la rama judicial, es enviado por el presidente de la corte al presidente de la República, para que él lo incluya en el proyecto general que se somete a la consideración de la cámara de Diputados en los términos del artículo 74, fracción IV de la Constitución y 81, fracción XIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Además, la Suprema Corte elige a su presidente, determina las adscripciones de los ministros a las salas, concede licencias a los ministros, nombra comités, a propuesta del presidente nombra al secretario general de acuerdos y personal, también está facultado para removerlos o suspenderlos; apercibe, amonesta y sanciona a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, entre otras (artículo 11, fracción I, II, XI, XIV y XVII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación); propone a la cámara de Senadores los candidatos a Magistrados Electorales (artículo 99 constitucional). Puede nombrar alguno de sus miembros, algún magistrado de circuito, Juez de Distrito o designar a uno o varios comisionados para que averigüe la conducta de un Juez o Magistrado de Distrito o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, puede practicar de oficio averiguaciones de hechos que constituyan la violación del voto público; nombrar a su secretario y a sus demás empleados (artículo 97 constitucional). Lo anterior de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 11, mismo que alude a las facultades anteriores, y las califica como atribuciones.

De igual modo, la facultad expresa que existe a favor del pleno en el sentido de poder nombrar a alguno de sus miembros, magistrados, jueces de distritos o varios comisionados especiales por sí o a petición del presidente de la República, de alguna de las cámaras del congreso de la unión o del gobernador de algún estado, para que averigüen la conducta de algún magistrado o juez, determinado hecho que constituya una grave violación de alguna garantía individual o hechos que constituyan la violación del voto público fue obra del constituyente de 1917, con reformas en 1940 y 1970. La averiguación y el informe tienen efectos limitados; no son vinculatorios, la averiguación no puede solicitarla el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por último, las **facultades jurisdiccionales**, estas facultades jurisdiccionales que por mandamiento constitucional le han sido confiadas a la Suprema Corte de Justicia son en número vasto, de diversa naturaleza y se refieren a materias variadas; en seguida se hace mención a cada una de estas:

a) Controversias entre poderes: Compete conocer al pleno de la Suprema Corte (con excepción de las que se refieran a la materia electoral en única instancia) de las controversias que se susciten entre la federación, un Estado o el Distrito Federal; la federación y un municipio; entre el presidente de la república y el congreso de la unión o cualquiera de las cámaras o la propia comisión permanente; entre un Estado y otro o el Distrito Federal; entre el Distrito Federal y un municipio; de las que se den entre los poderes sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y un municipio de otro respecto de las mismas materias; dos órganos de gobierno del Distrito Federal (artículo 105, fracción I de la Constitución).

b) Acción de Inconstitucionalidad: También compete conocer al pleno de las acciones de inconstitucionalidad de que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución (artículo 105, fracción II). Por reforma de 1996 se comprende todo tipo de materias, incluso la electoral. La acción debe intentarse en los treinta días naturales que sigan a la publicación de la ley, sólo pueden promoverla 33% de los diputados federales, de los senadores, de los diputados a las legislaturas locales, de los diputados a la asamblea legislativa del Distrito Federal, el procurador general de la república y cualquiera de los partidos políticos registrados. Cuando el pleno declara procedente la solicitud y su resolución la apruebe cuando menos ocho ministros, la norma cuestionada queda invalidada totalmente. Así, las declaraciones de invalidez previstas en las fracciones I y II del artículo 105 no pueden tener efectos retroactivos, salvo materia penal.

c) Recursos de apelación: Podrá conocer, de oficio o a petición fundada, de los recursos de apelación que se interpongan en contra de las sentencias de los jueces de distrito en los procesos en que la federación sea parte, que por su interés o trascendencia así lo ameriten. La petición para que intervenga el pleno sólo puede provenir del tribunal unitario de circuito que debe conocer de él o del procurador general de la República.

d) Revisiones en materia de amparo: El pleno también es competente para conocer de los recursos de revisión contra las sentencias que pronuncien los jueces de distrito, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda se impugna una ley o un tratado por estimarlos violatorios a la Constitución; cuando exista la invasión de competencias entre la federación y los estados, o viceversa; de los recursos de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley o un tratado o cuando en los conceptos de violación se hayan planteado la interpelación directa de un precepto de la Constitución, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias (artículo 10 fracciones II y III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

e) Conocimiento de diversos recursos y asuntos procesales: En los términos de las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conoce de los recursos de queja, incidentes, de excusas e impedimentos, de controversias entre las salas de la suprema corte, recursos de reclamación, denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por dos o más salas de la corte y de los juicios de anulación en relación con los convenios de coordinación fiscal.

f) Facultad de atracción: De conformidad con el último párrafo de la fracción V del artículo 107, la Suprema Corte, en pleno o en salas, por sí o a petición fundada de un tribunal colegiado de circuito o del procurador general de la República, puede conocer de amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten; a esto se le ha denominado "*facultad de atracción*" (artículos 10, fracción II, inciso b); 21, fracción II, inciso b); y 141 al 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación); ésta es diferente de la facultad también llamada de “*atracción*”, que en virtud de reforma hela a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, corresponderá, entre otros, a los jueces federales, respecto de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales.

g) Resolución de conflictos de trabajo: El pleno de la suprema corte deberá conocer de los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores; deberá hacerlos en los términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional; lo hace en única instancia y en forma definitiva (artículo 10, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

En razón de todo lo anterior, la independencia judicial entre los otros dos poderes federales, así como entre las instancias de este mismo poder, ha sido una constante histórica en México, con menor o mayor grado; en donde a los gobernados les importa que dicha independencia judicial sea una realidad, ya que los derechos individuales que la Constitución les confiere tienen como defensas el amparo y los jueces que de éste conocen. Normalmente se recurre a ellos como primera instancia, antes de acudir a otras formas de reclamar, las cuales van desde la desobediencia pasiva hasta la rebelión abierta, en razón de que resulta impolítico y peligroso tener que llegar a esos extremos.

Por ello, la independencia funciona, o se maneja, con base en ciertos principios prácticos. La actuación que los tribunales tienen en la defensa de los particulares es sólo marginal, secundaria, tangencial; el grueso de las violaciones que se dan, los excesos frecuentes y regulares de las autoridades federales y locales, normalmente son hechos consumados e irrevocables. Sus autores, por sistema, gozan de una virtual irresponsabilidad, de esto se tiene plena conciencia. En este contexto, la importancia del judicial viene a menos, y su independencia e imparcialidad se convierte en valores carentes de valor.

En esta forma, concomitantemente debe considerarse el punto de vista de la autoridad, esto debido al actual estado de las cosas y acontecimientos que suceden en nuestro país, es imposible que una clase gobernante, por más elementos de dominación que tenga a su disposición, esté dispuesta a gobernar al margen del derecho; le es indispensable, si es su voluntad llevar las cosas tranquilamente, reconocer a sus gobernados ciertos derechos y determinar libertad de actuación. A una clase gobernante le es necesario, para dominar y conservar el poder, tanto una Constitución como los órganos que legitiman su actuación.

Por eso, se han establecido los procedimientos para que, en el grueso de los casos, lo haga en forma aislada, inocua y particular; se le impide que sus decisiones tengan el atributo de ser generales y abstractas. Se habla de que no es conveniente enfrentar a un poder débil, como el judicial, con los restantes: esto lleva a circunscribir su actuación y alcance de sus determinaciones; a pesar de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, realmente no puede hacer una declaración general de inconstitucionalidad, sería contrario al principio de seguridad de la clase gobernante.

La rama judicial federal, aunque ha tenido existencia formal desde la Constitución de 1824, y se detalla en todas las Constituciones que han estado en vigor, en 1867; comenzó a actuar asumiendo un triple papel: el de un verdadero poder; el de ser una parte del sistema político y el de controlador de la constitucionalidad, así sus magistrados se mostraron insumisos e independientes, y era difícil contra con ellos en la tarea gubernativa, ya que había que doblegar a la misma corte.

Sin embargo, a su debilitamiento como controladora de la Constitución contribuyó inicialmente el hecho de que muchos de sus miembros, especialmente su presidente veían en la oposición judicial un simple trampolín a otras posiciones más importantes. El presidente de la Corte era vicepresidente de la República, verbigracia Juárez y Lerdo llegaron a la presidencia del país por vía de la misma corte.

De tal manera, su función controladora de la Constitución fue mediatizada, en razón de que existen principios que regulan el juicio de amparo y que limitan los alcances de las sentencias judiciales, entre tanto, las controversias en las que en verdad pudiera actuar como poder, como las previstas en los artículos 104, fracción IV y 105 no llegaban a su conocimiento.

Por tal razón, con posterioridad a la reforma de 1994 se operó un cambio, en donde los jueces, en los casos sin importancia, aplican el derecho más o menos con una independencia e imparcialidad, perdiendo éstas cuando están de por medio los intereses del grupo gobernante; entonces asumen su papel de inquisidores y vengadores, sin importar el derecho, castigando sin mayores pruebas y dictando sus sentencias cuando así conviene al grupo gobernante y no cuando debe hacerlo por mandato constitucional. Subyace en todo esto la idea de Maquiavelo: *“los príncipes deben dejar a cargo de otros la imposición de cargas y reservarse para sí el otorgamiento de gracias y mercedes”*. La rama judicial tiene un papel en el drama de la legitimación del poder.

En conclusión, existen diferentes prevesiones que tienden a garantizar la independencia de la rama judicial, como es: la normatividad (artículos 94, 97 y 116, fracción III de la Constitución), la posibilidad de que la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal puedan formular sus propios proyectos y disponer de las partidas que se les asignen (artículos 14, fracciones XV y XVI y 81, fracción XIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación); que sus miembros no puedan ser juzgados por delitos que cometan en el desempeño de sus cargos más que por el jurado de sentencia; que en los casos de delitos comunes sólo puedan ser encausados previa declaración de procedencia que emita la cámara de Diputados, de acuerdo a lo establecido en el artículo 111 de la Constitución.

4.3.1. La Resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Poder Judicial se ha encontrado a lo largo de nuestra historia constitucional en constante desventaja en relación a los otros dos Poderes, buscando ubicarse de

manera clara y conclusiva en el esquema de un verdadero equilibrio institucional. En el proceso de adaptación que la ley sigue constantemente en la historia, el lugar político de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha mantenido relegado con relación al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, esto por su propio diseño y funcionamiento, ya que la Corte es llamada a intervenir sólo en casos concretos, resultado del impulso procesal generado por algún interés particular o por algún otro poder federal o local.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre hechos que son de relevancia nacional, como es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por ello, en la historia reciente de México, encontramos una acción de inconstitucionalidad promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos que le fue asignado a esta ciudad capital para el ejercicio fiscal 1998 por la cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión; en tanto que para el año de 2004, el Presidente de la República interpuso una controversia constitucional en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005.

De esta forma, es indudable que uno de los sucesos de mayor importancia en la vida política de México ha sido el hecho de que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 2005, enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados haya sido modificado por ésta y que el Ejecutivo lo haya devuelto con observaciones, las que no siendo aceptadas por la cámara de Diputados, motivaron que el Ejecutivo interpusiese una Controversia Constitucional en contra de la cámara de Diputados por no haber aceptado las observaciones, acontecimientos que se reflejaron como una noticia importante en los medios.

Ahora bien, el tema central del presente tema se basa en las interrogantes de ¿Se puede vetar el presupuesto? Y si fuera así, ¿habría lugar para un veto parcial o tendría que ser total? En general, el examen del derecho comparado evidencia que en la mayoría de los países existe la tendencia a reconocer la facultad de veto en materia presupuestal, ya sea de forma parcial o total. Esto con la excepción de tres países: México, Costa Rica y Honduras; pero, en todos los casos en que el veto existe, la legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría absoluta o incluso con el veto favorable de dos terceras partes de la cámara legislativa.

En esta línea, en México quizá requiere de algún argumento adicional porque la imposibilidad del veto, parcial o total, del presidente de la República sobre el presupuesto aprobado por la cámara de Diputados ha sido objeto de fuertes controversias en los albores del siglo XXI. Tenemos que la facultad de veto del presidente de la República se encuentra en el artículo 72 inciso C constitucional. Dicho artículo se refiere al procedimiento que debe seguirse para la aprobación de una ley; es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas cámaras. Siguiendo esta línea de ideas parece atinado sostener que el veto opera cuando se trata de actos susceptibles de enmarcarse dentro del procedimiento legislativo pero no opera para el caso de las facultades del procedimiento legislativo

pero no opera para el caso de las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, como es el caso de la aprobación del presupuesto de egresos.

Ciertamente, al no tener posibilidad de vetar el presupuesto, el presidente queda en una posición difícil “Si el ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tiene capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente remita el legislativo, nos encontramos con el ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros de inversión pública”. Pero, desde un punto de vista constitucional o no y con independencia del juicio de valor que nos merezca y de lo inadecuado que pueda parecer dejar al Ejecutivo sin defensa frente a la decisión de la cámara de Diputados, lo cierto es que, si nos atenemos a lo que establecen las normas, el veto presidencial parece no tener cabida en materia de presupuesto.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 109/2004, ha sostenido un criterio diferente con el que acabamos de delinear y que cuenta con un amplio consenso doctrinario. En la sentencia relativa a la mencionada controversia, la Suprema Corte, con una exigua mayoría de seis votos contra cinco, reconoció al presidente de la República la facultad de interponer un veto en contra del Presupuesto aprobado por la cámara de Diputados para el año 2005, que había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004.

Más allá de los efectos negativos que la sentencia podría llegar a tener sobre la certeza jurídica en torno al Presupuesto, lo que más controversia suscitó de dicha resolución fue al menos aparente invención jurisdiccional de una facultad para el presidente de la República que la Constitución no le reconoce. No hay ningún precepto en la Carta Magna que establezca la facultad del presidente para vetar el presupuesto. Por el contrario existen diversos artículos que invitan a concluir en sentido contrario. Por ejemplo, el artículo 74, fracción IV de la propia Constitución señala que es una facultad “exclusiva” de la cámara de Diputados el análisis, la discusión y la aprobación de la cámara de Diputados el análisis, la discusión y la aprobación del presupuesto. No obstante, mediante una interpretación ampliamente discutida, el pleno de la suprema corte sostuvo en su sentencia que dicha exclusividad debe ser compartida con el poder Ejecutivo.

Además, para reconocer la facultad de veto presidencial en materia de presupuesto, la mayoría de ministros tuvo que trasladar el veto del presidente desde los actos que son aprobados por ambas cámaras del Congreso de la Unión, hasta la facultad reglamentaria, ha generado desconcierto en la doctrina porque parece entrar en conflicto con el “principio de legalidad” que indica que las autoridades solamente pueden hacer aquello para lo que se encuentran expresamente facultadas por una norma jurídica.

De igual manera, la sentencia en comento, tiene otras implicaciones problemáticas, verbigracia, no es fácil entender cómo se compaginaría la existencia del presidencial

en esta materia con el mandato del artículo 74, fracción IV párrafo segundo constitucional que ordena que el Presupuesto deberá estar aprobado antes del 15 de noviembre. Supongamos que, cumpliendo con ese mandato, la cámara de Diputados aprueba el Presupuesto el 14 de noviembre de un año cualquiera pero el presidente ejerce la facultad de veto que le ha sido reconocida por la Corte ¿podría cumplir la cámara con su mandato constitucional? Lo que decretó la suprema corte con su controvertida sentencia del dos mil cinco es que el plazo del artículo 74, fracción IV no debe cumplirse, según sea el caso. Lo cual, no sobra advertirlo, es un mensaje desafortunado aun cuando se comparta el sentido de fondo de la sentencia que apunta hacia el reconocimiento de la facultad de veto presidencial en materia de presupuesto.

4.3.2. Reflexiones de la Controversia Constitucional 109/2004, entre el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, con motivo del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

El problema de la procedencia o no del veto presidencial con relación al Presupuesto de Egresos de la Federación, es una cuestión que debe resolverse en el seno del derecho constitucional presupuestario.

Durante mucho tiempo, más de setenta años, el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación no había representado mayor problema, pues al existir una mayoría parlamentaria afín al partido político al que pertenecía el presidente de la República, el proyecto de presupuesto presentado por éste a la Cámara de Diputados apenas sufría cambio alguno, al punto de considerarlo como un mero trámite administrativo.

La alternancia en el poder, cambió el efecto de la mayoría partidista. Así, en 2004 los abogados del gobierno federal promovieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en contra de la resolución de la Cámara de Diputados que rechazaba las observaciones realizadas por el presidente de la República, año que se convierte en uno de los parte aguas de la historia constitucional presupuestaria de este país (otro puede identificarse con la acción de inconstitucionalidad 4/98, también referente al Presupuesto de Egresos, pero del Distrito Federal), no porque ésta no existiera antes o no se hubiera engendrado todo un esquema conceptual del derecho presupuestario o del derecho de los gastos públicos, sino porque la materia presupuestaria se encontraba en un doloroso letargo que produjo un estancamiento en su desarrollo doctrinal.

El contenido de la resolución a la controversia constitucional 109/2004 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tenía expectante a la nación entera, pero sobre todo, a la doctrina jurídica que ansiaba un pronunciamiento en materia presupuestaria que de alguna manera fuese conformando o delineando el emergente derecho presupuestario, toda vez que su antecesora 4/98 no lo había conseguido.

Sin embargo, la sorpresa fue un retroceso, habida cuenta que la misma Suprema Corte, de forma desafortunada, no dio una concepción sobre la naturaleza jurídica

del presupuesto de egresos; así como la nula delimitación del poder constitucional de modificación de la Cámara de Diputados, o lo concerniente a la procedencia del veto presidencial respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación.

En fin, el máximo órgano judicial desaprovechó la valiosa oportunidad que se le presentó en la citada controversia para interpretar de forma correcta el procedimiento presupuestario mexicano, y no optar, como lo hizo, por una lectura política de las normas cuestionadas, ni tampoco ejerció su fuerza para dar equilibrio al Supremo Poder de la Federación, en cuanto a las funciones de los poderes ejecutivo y legislativo.

De esta forma, surge la duda sobre qué pasaría si el Ejecutivo Federal no estuviese conforme con lo modificado por la Cámara de Diputados. ¿Podrá realizar observaciones (o aplicar el veto presupuestario) al proyecto aprobado por los diputados? Es decir, si el presidente no está de acuerdo con una parte o con la totalidad de las modificaciones realizadas por los representantes del pueblo, ¿podrá rechazarlas para que nuevamente se estudien por los legisladores?.

Ya se ha visto que para cualquier proyecto de ley o decreto conforme al artículo 72 constitucional, el Ejecutivo Federal cuenta con facultades expresas para realizar las observaciones que estime pertinentes a dichos proyectos, pero para el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, la respuesta no es tan clara pues existe un entronizado debate al respecto.

En todo caso, habrá que averiguar si el procedimiento previsto en el artículo 74 para la aprobación del presupuesto de egresos puede circunscribirse al del artículo 72, cuestión que suscita dudas, ya que como se verá más adelante, no toda formación de leyes debe pasar por la regulación de este último precepto.

A mi modo de ver, en un sistema presidencial como el nuestro, el veto presidencial al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es una necesidad y, sobre todo, una exigencia, derivada de la realidad política y social de México. En efecto, la cambiante correlación de fuerzas políticas y las alianzas partidistas en el Congreso de la Unión, obligan a establecer diferentes mecanismos de equilibrio de poderes con el propósito de evitar un presidencialismo exacerbado o un parlamentarismo que nuestra carta magna rechaza de plano.

Uno de esos mecanismos es, sin lugar a dudas, el que se da en la distribución del gasto público. Así, la disposición del dinero público siempre ha representado una de las luchas más profundas vividas en estos dos últimos siglos, en donde México no escapa a esta realidad. La detentación del poder de gastar y su control o su limitación es uno de los temas más importantes, que año con año se discute, cada vez más ferocidad entre los legisladores y el gobierno en turno.

Este panorama ha orillado a determinados autores a desear fervientemente que el veto presupuestario sea aplicable. Con ellos la opinión de la mayoría de los ministros de la Corte en ocasión de la sentencia 109/2004. No cabe duda que el anhelo de que

así sea, lleva irremediablemente a cometer muchas incorrecciones jurídicas y, a veces, a inmiscuirse en el mundo del surrealismo político mexicano, o a doblegarse frente a los intereses políticos del momento.

Es por esto, que una cosa es ansiar desesperadamente que el veto presupuestario proceda o se intente forzar la interpretación de la Constitución para así entenderlo, y otra muy diferente constatar serenamente que no procede. Debe decirse con toda claridad que el veto presupuestario debe aplicarse en el México actual; sin embargo, del texto constitucional vigente se desprende abiertamente que éste no es procedente. En otras palabras, del supremo ordenamiento no puede inferirse que exista esta posibilidad para el Ejecutivo Federal, ya que no cuenta con facultades constitucionales para vetar el proyecto del mismo presupuesto.

Ahora bien, el criterio de la mayoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que fue sostenido en su sentencia 109/2004, es a mi nuestro parecer erróneo; así como la verificación de los insuficientes razonamientos jurídicos esbozados por la parte actora (Poder Ejecutivo) en la respectiva demanda.

Así, desde el punto de vista gramatical, se dijo por la parte actuante en la controversia citada, que el primer párrafo del artículo 72 constitucional es independiente del resto del artículo, es decir, que su radio de cobertura no impacta o no afecta a los demás incisos (*A, B, C, etcétera*), por tanto el veto presupuestario procedería conforme a la interpretación de dichos incisos, aislándolos del primer párrafo del artículo 72. Lo anterior debido a que existe un punto al final de dicho párrafo. Lo cual considero equivocado, toda vez que el primer párrafo del artículo 72 termina con dos puntos, lo cual significa una enumeración o hacer llamar la atención sobre lo que se enuncia, por lo tanto califica al resto de los incisos, mismos que hacen en su conjunto "el método de legislación".

Asimismo, en diversos artículos de la Constitución, sin la necesidad gramatical de los dos puntos, el primer párrafo del artículo influye determinadamente en el sentido de los subsecuentes, o éstos se refieren a ese primer párrafo o encabezado como la idea principal del espíritu rector del artículo constitucional consultado.

Es en este último sentido en el que el resto de los incisos hacen referencia al primer párrafo del artículo 72, es decir, reconocen un rubro general o una cabeza que los afecta; que los guía, verbigracia las letras *F* y *J* que hacen referencia directamente al primer párrafo del artículo 72, por tanto, no podría aislarse éste, como dice el Ejecutivo Federal, de la liga o vinculación que se mantiene con los incisos señalados; ya que de existir, o de haber deseado, un aislamiento entre el primer párrafo del artículo 72 y el resto de los incisos, el constituyente simplemente hubiera redactado dos artículos; sin embargo esto no fue así, ni se interpreta de esa forma. Hay un necesario y evidente vínculo entre los incisos y esa primera parte.

De igual forma, las letras *D* y *E*, remiten a la "fracción *A*" de ese mismo artículo, y si se consulta el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española (18a. edición), nos encontramos con que define la palabra "fracción" como "*Cada una de las partes*

o porciones de un todo con relación a él, divididas o consideradas con separación del todo", o como "División de una cosa en partes". De tal manera, no cabe duda entonces, que el primer párrafo sí califica al resto de los incisos.

Además, no podría entenderse aisladamente el primer párrafo del artículo 72 respecto de los demás incisos, porque éstos se refieren tanto a una Cámara de origen como a una Cámara revisora, y la aprobación del presupuesto de acuerdo con la fracción IV, artículo 74 constitucional, únicamente se realiza por una sola Cámara y no por una de origen y una revisora. De tal forma que no cuadra circunscribir el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en el artículo 72 para efectos del veto; por tanto, debe entenderse que el veto no presupuestario sólo procede cuando existe una Cámara de origen y una revisora que aprueban o rechazan los proyectos de ley o decreto; lo que significa, a su vez, que no procede respecto de proyectos de ley o decreto cuya resolución sea de la exclusiva facultad de alguna de las Cámaras.

De acuerdo a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se limitó a decir que las formalidades contenidas en el artículo 72 regulan tanto la actuación del Congreso, como la de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas "en el entendido de que, por lo que hace a estas últimas, el mismo deberá adecuarse con la exclusión de las normas referidas de manera específica a actos bicamarales; procediendo, en consecuencia, a atender solamente las reglas normativas pertinentes" (considerando sexto, sentencia 109/2004); es decir, que para que el veto presupuestario sea aplicable, según el criterio del supremo órgano judicial, habrá que "quitarle" o "prescindir" de algunas partes del artículo 72; mismo que consideró una falsedad, ya que con esto el artículo constitucional sometido a escrutinio se estaría interpretando en dos sentidos, incluso en forma contrapuesta, con las negativas y confusas consecuencias que esto implica.

De acuerdo a lo antes dicho, las fracciones A, B, C, y J del artículo 72 constitucional permiten afirmar que el veto no procede respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, porque aquél únicamente procede respecto de proyectos de leyes o decretos del Congreso de la Unión, y sólo como con excepción, en los casos previstos en la fracción J, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras. Resultando que al ser la aprobación del presupuesto una facultad exclusiva de la cámara de Diputados conforme al artículo 74, no será posible que el presidente ejerza sus facultades de observación, ya que esta posibilidad la excluye el mismo artículo 72. A esto habrá que agregar que aun cuando el veto pudiera proceder respecto de la resolución de alguna de las Cámaras, en todo caso, debería establecer de forma expresa y clara la situación particular del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. De aquí que el primer párrafo del artículo 72, por más que se quiera y se trate de mantener cansinamente, no puede entenderse separado del resto de los incisos.

Por otra parte, la parte actora también argumentó, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación le siguió en su razonamiento, que las excepciones para la procedencia de las observaciones están expresamente previstas en la Constitución Federal; es decir,

en vista de que el inciso *J* del artículo 72 no prohíbe que el veto proceda respecto del presupuesto, entonces sí procede. Como de la lista ahí enumerada, dicen el Ejecutivo y la suprema corte, no se incluye la prohibición de hacer las observaciones al presupuesto, debe entenderse que todo acto legislativo que no esté previsto como excepción puede ser materia de observaciones.

Así, la impresión que el máximo órgano del Poder Judicial está tratando de aplicar es la del principio *"lo que no está prohibido, está permitido"*; sin embargo este principio no puede emplearse en el presente asunto, en razón de que dicha máxima sólo es aplicable a la actuación de los particulares, pero nunca a la de la administración pública y servidores públicos. De tal manera, que los casos en los que así proceda deben estar expresamente señalados en la Constitución y no se pueden intuir o presumir del contexto en que se encuentra la fracción *J*. De lo contrario habría que admitir que todo lo que no está expresamente señalado en dicho inciso como un acto no vetable, sí es vetable, extremo que sería inaceptable.

En tal sentido se ha razonado lo siguiente: *"...al haber incluido el constituyente las precisiones del inciso "J" no quiso en forma alguna, autorizar el veto de resoluciones exclusivas de una de las Cámaras o del Congreso distintas a las listadas en el inciso "J". La inclusión del inciso "J" obedece a una lógica distinta y nada tienen que ver con cuestiones como el caso del presupuesto de egresos. El constituyente simplemente quiso excluir del veto ciertas hipótesis que, de no haberse incluido tal precisión, sí hubieran sido susceptibles de veto o hubieran sido susceptibles de cierta controversia resulta razonable estimar que, al aprobar el inciso "J", el constituyente no buscaba de manera clara, consciente y determinante conceder al presidente la facultad de vetar resoluciones resultantes del ejercicio de facultades exclusivas de las Cámaras..."*.

De aquí que la intención del constituyente no fuera la de dejar una puerta abierta ilimitadamente para que lo que no estuviera prohibido en dicho inciso fuera vetable, ya que razonar en este sentido no tiene lógica jurídica.

Pero además, toda la actuación de los Poderes de la Unión y sus órganos debe estar sujeta al principio de legalidad que previene la Constitución política mexicana; lo cual permite afirmar *"contrariu sensu"*, que si algún órgano no actúa con base y fundamento en la Constitución o en la ley (atribuciones otorgadas de forma expresa), su acto no se considerará válido o incluso podría considerarse ilícito [con excepción de los actos de autoridad que se presumen (*iuris tantum*) válidos], pero que no le permiten actuar al margen de la ley o de la Constitución. El principio de legalidad impide que el Ejecutivo Federal pueda vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación porque aun cuando el inciso *J* no se lo prohíba expresamente, esto tampoco le concede automática e implícitamente una atribución para hacerlo.

Asimismo, la contundencia de la literalidad de la fracción XX del artículo 89 constitucional, que establece las facultades y obligaciones del presidente, confirma lo anterior: *"Las demás que le confiere expresamente esta Constitución"*, por ende, tratar de derivar una facultad del Ejecutivo que no se encuentra establecida

expresamente en la Constitución con base en la exclusión o con base en la intuición, parece no respetar el principio de legalidad de los actos. Además deberá añadirse, que si bien el tema del veto presupuestario es una materia que debe solventarse desde el ámbito constitucional, no existe ninguna disposición jurídica en la legislación ordinaria que permita afirmar su procedencia. Ni la antigua Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de 1976, ni la vigente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, que bien pudo haber recogido el sentir de la resolución a la controversia constitucional 109/2004, en donde no albergan la idea de que el veto sea procedente o las consecuencias de éste al propio presupuesto, por lo que en definitiva el veto presupuestario no procede.

En otro argumento del Ejecutivo Federal y retomado por la misma Suprema Corte, es aquél que estima que la cámara de Diputados no goza de facultades absolutas para modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que a mi parecer es erróneo, en razón de que la cámara de Diputados está dotada de facultades suficientes como para modificar el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo, salvo algunos mandatos expresamente señalados por la Constitución, que la obligan a aprobar o a dedicar una parte del presupuesto a esos rubros y, por ende, también de incluirlo en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación elaborado por el mismo Ejecutivo Federal, como son las partidas secretas, en materia de desarrollo de pueblos indígenas, entre otras.

Fuera de estos casos, la cámara baja puede modificar a conveniencia el Presupuesto de Egresos de la Federación; ya que no existe algún artículo en la Constitución que se lo prohíba, sino por el contrario, la reforma a la fracción IV del artículo 74, en 2004, clarificó que aquélla no solo podía examinar y discutir el proyecto, sino también modificarlo, y esto solo se puede entender como un fortalecimiento de las facultades presupuestarias del órgano legislativo mencionado.

Por otro lado, la facultad constitucional presupuestaria de modificación que ostenta aquella cámara no significa, dejémoslo claro, una sustitución o intromisión de las funciones de ésta en las del propio Ejecutivo, como también lo argumentó el presidente en su escrito presentado ante la máxima instancia judicial.

En razón de lo anterior, las funciones de gasto público o, mejor dicho, del ejercicio del gasto público por el Ejecutivo, en todo caso, surgen a partir del mandato y autorización que permite la cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así como también, cualquier modificación de ésta cámara al proyecto del Ejecutivo, mismo que no estaría interfiriendo sus funciones, porque la modificación al presupuesto no supone ejecutar ni aplicar sus montos, sino simplemente reorientarlos o alterarlos en función de la política pública rechazada y en función de las facultades expresas que a la Cámara Baja que le confiere el artículo 74 del ordenamiento fundamental.

Ahora bien, si la cámara de Diputados no pudiera modificar determinados montos, o ciertos programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la reforma de 2004, insisto, hubiera sido inútil, en el sentido de ¿Para qué queremos que el presupuesto pase por su examen si ese órgano legislativo no lo puede tocar? Contestando a ello que carecería de sentido que la propia norma constitucional conceda la facultad de hacer modificaciones al proyecto que se reciba y después otorgara facultades para oponerse a dichas modificaciones, ello implicaría tanto como disponer que el proyecto enviado por el Ejecutivo deba ser aprobado en sus términos por la cámara de Diputados; convertiría a este órgano en un sancionador formal de lo que previera el presidente de la República en su proyecto, lo que evidentemente repugna a los principios constitucionales.

En este mismo renglón, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la misma controversia constitucional 109/2004, no entró, al estudio de dos puntos que anuncia la fijación de la litis, ni tampoco entró a lo relativo a las facultades de la Cámara de Diputados para modificar el presupuesto de egresos, ya que sólo dedica un párrafo en el considerando séptimo en de estas dos cuestiones, que a su letra dicen:

“...No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el presupuesto de Egresos de la Federación se rige por los principios de anualidad, comprendido en el artículo 74 de la Constitución Federal, e inmodificabilidad por parte de la Cámara de Diputados, unicamaramente, contenido en el diverso artículo 126 de la propia Norma Fundamental; sin embargo, la facultad que excepcionalmente se devuelve a la Cámara de Diputados deriva de esta ejecutoria y para el único efecto antes precisado.

...

...Ese efecto deriva de la declaración de invalidez del acuerdo de la Cámara de Diputados, que no aceptó las observaciones del Ejecutivo, declarando la nulidad del presupuesto únicamente en la parte objetada...”¹³¹

Al margen de comentar en un futuro estudio sobre la posibilidad de aprobar un presupuesto en partes o en trozos y de la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación mantenga el control sobre las partidas presupuestarias motivo del conflicto, llama mi atención la indicación que hace el más alto representante del Poder Judicial sobre dichos principios, sobre todo el que nombra como de “*inmodificabilidad*” y el alcance de éste.

En primer lugar, nunca se había oído hablar sobre el principio de “*inmodificabilidad*” que parece significar una limitación a su poder de actuación, en donde el máximo intérprete de la Constitución lo emplea en este sentido, cabe recordar que a la regla

¹³¹ *Óp. Cit.* Controversia Constitucional 109/2004.

general contenida en el artículo 126, solamente se exceptiona con el artículo 75, que se refiere a los empleos establecidos por ley, de tal suerte que esa "inmodificabilidad" calificada así por el alto tribunal solo procedería si las observaciones realizadas por el Ejecutivo al proyecto aprobado por la Cámara de representantes se refirieran a sueldos de funcionarios federales estipulados por ley.

Por tanto nos parece que la cita o aclaración de la SCJN está fuera de contexto por ser irrelevante, en razón de que ésta le "devuelve" las facultades al órgano legislativo para atender las indicaciones realizadas por aquélla. Por ello parece extraño este mandato judicial, o al menos que el órgano judicial se refiera a que como el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 ya estaba aprobado y el artículo 126 sólo permite su modificación mediante ley posterior, la suprema corte estaría haciendo una excepción a la regla ahí contenida, con el fin de que la Cámara de Diputados nuevamente modificara el Presupuesto de Egresos de la Federación con base a lo ordenado por aquélla.

Sin embargo, en cualquier caso lo importante será resaltar el escaso desarrollo que dedica nuestro máximo órgano judicial a un tema tan trascendental como lo es el alcance del poder de modificación de la Cámara de Diputados.

Por último, el Ejecutivo Federal también alega que existen antecedentes históricos del ejercicio del veto en materia presupuestaria que dan justificación suficiente para interpretar que la Carta Magna lo acepta, lo cual parece, desde el momento en que se vaticina, como un argumento completamente desechable.

De tal suerte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo eco del argumento histórico esbozado por el presidente de la República, aplica diversos métodos de interpretación para tratar de justificar la procedencia del veto presupuestario; en donde no lo hace para esclarecer dicha disyuntiva, sino que lo hace para tratar de cimentar la teoría de la procedencia del veto presupuestario, pues los posteriores razonamientos jurídicos no históricos a favor de esta postura.

Así, la Suprema Corte realiza una interpretación literal, sistemática, armónica, genético-teleológica y finalmente un cruce de métodos de interpretación, que al final de cuentas en nada ayudan, más aún, parece como si se crearan nubes de polvo para distraer la atención del verdadero sentido jurídico del texto de la Constitución Federal; toda vez que el texto de la Constitución es muy claro en ese sentido y no deja espacio para interpretaciones y elucubraciones de ningún tipo, en el sentido de que su interpretación debe basarse en las cuestiones históricas y del espíritu del propio legislador de 1917.

De tal suerte, que la cámara de Diputados, fue quien utiliza asimismo los antecedentes históricos para mantener su postura contraria a la aplicación del veto presupuestario, argumentando el momento histórico-político de los comentarios de diputados, senadores o incluso presidentes, o de algunos actores políticos, que tuvieron una época y una razón de ser, influenciados bajo otros escenarios que

nunca podrán repetirse debido al cambio social, político, cultural y económico que constantemente sufre el país.

Así, las decisiones adoptadas durante ese pasado histórico constitucional tenían un entorno diferente al que ahora vivimos, ya que la historia y la memoria son decisivas y aleccionadoras en la construcción de una Nación, pero aquellos momentos no pueden servir de fundamento para razonar en algún sentido o para justificar algo que no se encuentra expresamente señalado en el ordenamiento jurídico. Además, sería jurídicamente incongruente concebir que una experiencia histórica, por más valiosa o terminante que fuese, subordinara a la decisión de aplicar o no el veto presupuestario.

En consecuencia, el dilema presupuestario constitucional es reciente, por lo mismo, no existe una vasta opinión jurídica al respecto, sin embargo no cabe duda que antes del cambio político en México en 1997, apenas y se había planteado tal interrogante; sin embargo, desde ese mismo año algunos autores empezaban a atisbar anticipadamente los riesgos constitucionales que podrían presentarse en virtud del veto presidencial, en donde se aventuraron con varios años de antelación, por supuesto, antes de las sentencias 4/98 y 109/2004 resueltos por la misma suprema corte, a plantear las futuras dificultades presupuestarias que se avecinaban.

En conjunto, lo que sucede es que no existen elementos jurídicos suficientes para seguir manteniendo la postura de una procedencia del veto frente al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en razón de que la irrefutable verdad contra la que se enfrentan los protectores y benefactores del veto presupuestario se encuentra plasmada en el texto constitucional, misma que no deja ver ninguna procedencia de veto al mismo Decreto; sin embargo, el criterio mantenido por la Suprema Corte, es inexacto y no reconoce ni se alimenta del labor doctrinal de varios años y la construcción que ésta ha hecho del derecho presupuestario mexicano.

Asimismo, los argumentos jurídicos del Presidente de la República son los mismos que mantiene la Suprema Corte, resultando con esto, algo nuevo aporta a favor de la postura del actor, pues en realidad muchas de sus ideas descansan en cuestiones políticas que, no son el conducto adecuado para resolver el asunto de la procedencia del veto presupuestario, ya que este es un tema eminentemente jurídico.

Por otro lado, la misma Suprema Corte en el tema del veto presupuestario, de forma latente hace el erróneo de llamar al veto "observaciones", en razón de que para este máximo tribunal no implica una prohibición, sino que "exclusivamente, la posibilidad para el presidente de la República de hacer observaciones al proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso. Empero, estas observaciones no son una prohibición, una negativa, al contenido del proyecto de ley o de decreto, sino un medio para suspender, durante un tiempo, la entrada en vigor de la ley o del decreto". Después de analizar el argumento de la suprema corte, ningún especialista afirma que dichas observaciones en el derecho positivo mexicano pretendan una prohibición o un veto absoluto, en razón de que en México, como ya se ha dicho, el veto sólo puede ser suspensivo.

Ahora bien, la misma Suprema Corte en su fallo hace alusión al poder constitucional de modificación que detenta la Cámara de Diputados, en donde advierte que ésta dispone a su antojo del manejo de los recursos públicos, ya que en ocasiones se destinan partidas a asuntos concretos, invadiendo terrenos del Ejecutivo, ya que el presupuesto de egresos debe fijar los gastos de forma general, para que quien gobierna pueda destinarlos a objetivos concretos, resultando con ello la asignación concreta de los recursos que le toca al Ejecutivo por parte de la Cámara de Diputados, misma que señala en forma individual un gasto para proyectos concretos, con el fin de sustituir al presidente de la República sobre dichas facultades.

En vista de lo anterior, podemos argumentar que la Cámara de Diputados cuenta con las atribuciones suficientes para modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación (salvo algunos mandatos constitucionales expresos), sin que esto suponga presentar un presupuesto alternativo o la modificación total de éste, cuestión que nunca se ha presentado, ni siquiera con el mismo Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2005 que engendró la controversia constitucional materia del presente trabajo de investigación.

Asimismo, no es posible que el Presupuesto de Egresos de la Federación fije gastos generales para que el gobierno los destine a objetivos concretos, ya que esto sería tanto como aceptar lo que sucede con el destino del gasto público dedicado. En este mismo sentido, existe un control del gasto y nadie puede objetar jurídicamente, dentro de ese presupuesto global, en razón de que supone una excepción al principio presupuestario de especialidad cualitativa pues la asignación de recursos no se destina a ningún fin o programa concreto.

Además, el presupuesto no se aprueba globalmente para que el Ejecutivo pueda aplicar sus montos a casos concretos, ya que sería desconocer las reglas básicas del derecho presupuestario y contradecir el principio de especialidad presupuestaria. Ello en razón, de que el mismo presupuesto se presenta y se aprueba dependiendo del nivel de agregación que así se estipule; es decir, el mayor nivel de agregación en el presupuesto de egresos es el del Ramo (fracción XL, artículo 2o. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) y el menor será el de la partida. Sin embargo, la Constitución no lo exige de tal forma.

Más aún, si se analiza cuidadosamente algún presupuesto reciente, se puede observar que hay gastos a nivel de partidas, por ejemplo, de las llamadas partidas secretas, autorizadas constitucionalmente. Resultando con esto, que la lógica legal prohíba que el Presupuesto de Egresos de la Federación sea aprobado globalmente para que el gobierno aplique recursos específicos, por lo cual no podrá variar el monto del nivel de agregación que la Cámara de Diputados aprobó.

De otra manera, será que posteriormente el gobierno, con base en la ley, realice una adecuación presupuestaria y traslade el monto de una partida a otra, o de un concepto a otro, como normalmente sucede, ya que la modificación que haga la Cámara de Diputados al monto de una partida, o la que realice a determinado

programa no es una sustitución en las facultades del Ejecutivo, pues no existe una vinculación entre los programas del Ejecutivo y la aprobación de éstos por el Legislativo, en razón de que no existe tal, ya que la cámara podrá modificarlos por los motivos que estime convenientes, de acuerdo al monto o programa con el que se gobierna, o se ejerce la actividad financiera del Estado con la autorización o mandato que realiza la Cámara de Diputados a través de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, en la sentencia de la Suprema Corte pareciera que las atribuciones de la Cámara de Diputados o del Congreso de la Unión están en constante aumento, cuando en realidad este proceso ha sido completamente al revés, ya que se ha sostenido que el "predominio del presidente de la República en la formación del presupuesto, lo ha convertido en un plan más Ejecutivo, anulando la participación política y decisoria de la Cámara de Diputados".

Por consiguiente, partimos del hecho de que el principio de competencia o legalidad presupuestaria responde en nuestro terreno a las exigencias del principio de separación de poderes, no es extraño entonces que admitamos ese real desequilibrio en función de las propias limitaciones de éste, dado que nunca ha servido para fortalecer, en materia financiera-constitucional, los poderes del legislativo frente al Gobierno. Es más, si ha servido de algo dicho principio ha sido para ser utilizado como vehículo para recorrer justamente el camino inverso, esto es, el de reservar la iniciativa financiera al Ejecutivo en detrimento del Legislativo.

Asimismo, se asevera que dicho principio se ha mantenido a lo largo del tiempo, pero la prevalecía que en sus inicios tuvo el legislativo se ha desplazado hacia el Ejecutivo, restringiéndose las facultades de la cámara de diputados cuyo ejercicio encuentra una dificultad adicional en el propio carácter técnico y complejo del documento presupuestario; de otra parte, las necesidades propias de la gestión han conducido también a ampliar las facultades del Ejecutivo, al que se permite modificar, dentro de ciertos límites, como las autorizaciones presupuestarias.

No obstante, es importante recordar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley y debe entenderse que dicho presupuesto no está inserto en el procedimiento de aprobación de leyes que prevé el artículo 72 constitucional. En razón de que es una facultad exclusiva de la cámara de diputados y no lleva el proceso de formación de leyes señalado en los artículos 71 y 72 de la carta magna. De la anterior premisa, podemos dilucidar que el ordenamiento jurídico constitucional, establece varios casos de excepción en los que no es necesario transcurrir por el procedimiento del 72 constitucional para expedir una ley, hipótesis en la que se encuentra el procedimiento de elaboración en comento, pues éste reviste ciertas peculiaridades que permiten que sea una ley pero no subsumible en el artículo 72 constitucional.

De esta forma, el procedimiento de aprobación del presupuesto no tendría necesariamente que circunscribirse a lo ordenado por el mencionado artículo 72, pues dicho presupuesto establece determinados sujetos y fechas límites para su

creación; resultando con ello, que la propia Constitución establece expresamente en su artículo 74, fracción IV, un procedimiento diferente al del artículo 72.

Ahora bien, la mayoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución a la controversia constitucional 109/2004, concluyen que el procedimiento de elaboración del presupuesto debe seguir el indicado por el artículo 72, y no puede entenderse como un procedimiento especial, pues no contiene una regulación específica y formal, ni se establece la forma de proceder en cuanto a su discusión y aprobación. De lo anterior, podemos advertir que es errónea esa premisa, porque el Presupuesto de Egresos de la Federación reúne ciertas características propias cuyo procedimiento lo hacen distinto a los demás que emanan del previsto en el artículo 72 constitucional. Así, el procedimiento de elaboración del multicitado presupuesto es ejemplar en este sentido, porque las peculiaridades que lo revisten dan pábulo suficiente para considerarlo distinto al mismo artículo 72.

En resumen, no compartimos el criterio de la mayoría de los ministros de la Suprema Corte en su fallo de la Controversia Constitucional 109/2004, en donde se consideró que el procedimiento para la aprobación del Presupuesto no es especial o diverso al artículo 72 constitucional, en concreto en el considerando sexto de dicha controversia, que a su letra dice:

“...No puede considerarse que el procedimiento para la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, sea diverso al previsto en el artículo 72 constitucional, atendiendo a que en el artículo 74, fracción IV, no se contiene una regulación específica y formal de dicho procedimiento, pues no establece la forma de proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, lo que aunado a lo establecido en el primer párrafo del citado artículo 72, lleva a concluir que el procedimiento legislativo, como tal, es uno solo...”¹³²

Del criterio antes transcrito, podemos inferir que el pleno de la Suprema Corte no observo que el procedimiento presupuestario, en su fase de aprobación, sí cuenta con esas formas de proceder y con ciertas características de acuerdo con el artículo 74 constitucional; máxime que al momento de ir identificando esas particularidades que giran en torno a dicho procedimiento de aprobación, encontramos no sólo en el texto constitucional, sino también en la Ley de Presupuestos, las peculiaridades y singularidades para su tramitación y aprobación, e incluso, podría añadirse, en su vigencia, constitucionalmente limitada a un año, y en la distribución de competencias en orden a su aprobación.

En ese mismo sentido, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley peculiar porque tiene plazos bien definidos constitucionalmente, en los cuales debe ser aprobado, en tanto, el proyecto de presupuesto que ordena la fracción IV del artículo 74 constitucional, debe ser enviado por el Ejecutivo a la Cámara de

¹³² *Óp. Cit.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, consultado en 2011.

Diputados a más tardar el ocho de septiembre, resultando en este caso, que no es sólo un derecho para el presidente de la República el enviar el proyecto de presupuesto, sino toda una obligación, como ya se ha señalado en el cuerpo del presente trabajo, más aun cuando el incumplimiento de este plazo no tenga consecuencias jurídicas. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del criterio mantenido por el presidente de la República, acepta que dicha presentación deba considerarse como una obligación y no solo como una potestad.

Por ello, para la aprobación del proyecto de Presupuesto, la Carta Magna también establece la obligación a la cámara de Diputados de hacerlo a más tardar el día 15 de noviembre. Plazo que podrá modificarse mediante convocatoria a sesiones extraordinarias del órgano legislativo, y cuyo plazo vence el último día de diciembre. De esta forma, mientras que para la aprobación del presupuesto se fijan unos plazos definitorios, para el caso del procedimiento legislativo previsto en el artículo 72 constitucional, la carta fundamental no impone ningún plazo a la formación de leyes.

Asimismo, en relación a los límites temporales para la aprobación del presupuesto, se advierte que este presupuesto de egresos federal es una ley con vigencia anual (de 1o. de enero al 31 de diciembre), sin posibilidad de prórroga (con excepción de los empleos federales y los establecidos por ley); esto significa que año con año el presupuesto debe analizarse y, en su caso, modificarse para que pueda entrar en vigor, es decir, no se trata de una ley permanente que prescinda de esa revisión del órgano legislativo para que tenga vigencia plena. Por el contrario, el artículo 72 constitucional, en cambio, no establece un periodo de vigencia para las leyes que se aprueban bajo su égida; y sólo como excepción, no obstante, la podemos encontrar en la Ley de Ingresos de la Federación que debe aprobarse año con año, pero que en ningún momento el proceso de formación de leyes del artículo 72 constitucional lo distingue.

En esta misma línea, en el artículo 83 constitucional, permite que el presidente recién elegido, presente sus respectivas iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, ambos de la Federación, a más tardar el día 15 del mes de diciembre. Esta excepción no opera para el caso de la formación de leyes y decretos del artículo 72 constitucional.

Así, el procedimiento de aprobación del proyecto de presupuesto de egresos de la federación también cuenta con unos límites subjetivos o personales que lo hacen diferente al establecido en el artículo 72 de la Constitución. Para empezar, se le encuentra en la determinación de unos actores concretos que intervienen en el proceso de aprobación, tal y como se encuentra redactado en la fracción IV del artículo 74 constitucional, que otorga exclusivamente al Ejecutivo la facultad para formular el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal modo que ningún otro actor podrá presentar esa iniciativa. A continuación, la Cámara de Diputados, aprobará, previo examen y, en su caso, modificación el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para transformarse en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En razón de lo anterior, ni siquiera en los supuestos en los que el presidente de la República dejara de presentar dicho presupuesto, la cámara de Diputados o cualquier otro órgano, podría presentar la iniciativa presupuestaria. A este respecto, se observa que el presupuesto no es un decreto asimilable al proceso legislativo ordinario, pues no le corresponde al Congreso de la Unión, ni a su cámara de Diputados, presentar estas iniciativas. Razón por la cual, en el artículo 72 de nuestra carta federal, la iniciativa de cualquier ley o decreto no solamente corresponde al Ejecutivo, como sucede con el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sino también a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

Además, el requisito subjetivo o personal a que se refiere el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, debe iniciar su andadura legislativa en la cámara de Diputados, y en ningún caso en la de Senadores, pues se entiende que aquélla también es una facultad exclusiva de la cámara baja. En su lugar, la formación de leyes y decretos conforme el artículo 72, puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los casos previstos en la fracción h, como son los empréstitos, contribuciones o impuestos o reclutamiento de tropas, entre otros, los cuales deberán discutirse primero en la cámara de Diputados y después pasara a la de Senadores. Por lo tanto, éstas también podrían considerarse como facultades exclusivas de la cámara de Diputados.

Por último, el requisito personal del presupuesto de egresos de la federación, puede distinguirse en la obligación que tiene el secretario de estado correspondiente (que no puede ser otro que el secretario de Hacienda y Crédito Público) para acudir a la cámara de Diputados a entregar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos presentadas por el Ejecutivo Federal, y en virtud de la solicitud del Ejecutivo Federal para ampliar los plazos de presentación de ambas iniciativas. Es importante señalar que el procedimiento de aprobación del presupuesto de egresos, es una materia donde existe una reserva de ley, pues ningún órgano diferente al legislativo puede aprobarlo, dicha afirmación se le conoce como el principio de competencia presupuestaria.

Ahora bien, hacer lo contrario, es decir, romper con este esquema competencial, sería invadir competencias ajenas, violentando con ello este principio presupuestario y, por ende, el Estado de derecho. El principio de competencia presupuestaria ordena la participación de los actores que intervienen en el procedimiento presupuestario; ya que a través de este principio se garantiza que ningún poder, ya sea el Ejecutivo o el Legislativo, específicamente, la cámara de Diputados, intervenga o invada las facultades atribuidas constitucionalmente a cada uno de ellos, toda vez que sirve de fundamento para responder a las exigencias del principio de separación de poderes.

Por otro lado, los límites objetivos o materiales del presupuesto de egresos, se encuentran en nuestra carta fundamental, mismas que también establecen ciertas peculiaridades para el procedimiento legislativo de aprobación del mencionado presupuesto. De esta forma, la aprobación del presupuesto, en primer lugar, está

sujeta a que previamente se apruebe la Ley de Ingresos de la Federación, en razón de que en esta Ley se observan los ingresos que vaya a obtener la misma federación, en tanto que el Decreto de Egresos, se ubica en la forma de gastar los recursos obtenidos. Razón por la cual esta es un regla fundamental plasmada en la fracción IV del artículo 74 constitucional, le atribuye a la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación al proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo,

Consiguientemente, el proyecto de presupuesto de egresos, igualmente, tiene una especial prioridad de atención por la cámara de Diputados frente a otras leyes. En caso de que existan otros proyectos de ley o de decreto en la cámara de Diputados para su revisión, deberá darse preferencia al examen y discusión del proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo. Esta situación no encuentra símil en el proceso de formación de leyes y decretos del artículo 72 constitucional.

Por último, se puede decir que el contenido del multicitado presupuesto de egresos también es particular y especial, contrario a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, ya que dicho tribunal en pleno, no dio un estudio profundo sobre lo que el mismo presupuesto debe contener y lo que no puede contener, porque es evidente que deben fijarse unos parámetros o unos límites a su contenido. No sería deseable, por ejemplo, que en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se modificara la tarifa o la cuota de un determinado impuesto o que creara uno, con la observación de que la facultad, en todo caso, correspondería al Congreso de la Unión conforme a la fracción VII del artículo 73 constitucional, ya que si la vigencia anual de los presupuestos resulta con toda claridad del texto constitucional, no puede decirse lo mismo de aquellas otras disposiciones que pueden regularse por dicha Ley respecto de las cuales se plantea si permanecen vigentes después de cerrado el ejercicio presupuestario.

En este sentido, habrá que estar atentos a lo que dispone año con año cada presupuesto de egresos, para evitar que regule cuestiones que no son de su competencia ni de su contenido constitucionalmente posible.

En conclusión, todas estas características hacen que el procedimiento de aprobación del Presupuesto sea un procedimiento legislativo pero con particularidades que lo distancia del exigido en el artículo 72 constitucional, mismas no desdibujan su consideración como ley en sentido pleno.

En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería de rectificar su criterio, o se estaría mermando el crecimiento del derecho presupuestario, circunscribiéndolo a un simple apéndice del derecho administrativo, o en su peor panorama a una tramitología legislativa; por lo cual los sectores públicos deberían de recapacitar sobre la importancia que actualmente tiene el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para toda la Nación, así como el respeto de aplicación del máximo ordenamiento jurídico del país.

4.3.3. El Equilibrio de los Poderes Federales.

El presente tema a desarrollar, es el sostén del presente trabajo de investigación, en razón de que el Presupuesto de Egresos de la Federación lleva consigo el equilibrio de las funciones que tiene cada poder, en donde el Ejecutivo tendrá la obligación de enviar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sancionarlo y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación; en tanto que el Legislativo deberá recibir, discutir y aprobar el presupuesto; y por último el Judicial, en su caso, deberá pronunciarse si se ha interpuesto alguna controversia constitucional entorno a las funciones que tiene cada poder relativo al Presupuesto de Egresos.

Así pues, es diáfano que el mencionado Presupuesto tiene una característica particular, en donde los tres poderes se ven involucrados para tener un documento constitucional, legal, integral, eficaz y eficiente, con el objetivo de que sea útil para la Nación, y en concreto para cada individuo que se encuentre en el Estado mexicano.

Ahora bien, es importante entender que el “equilibrio de poderes” es la balanza de las funciones que tiene cada poder entorno a sus esferas de competencia; sin embargo, esta teoría nace del principio de la división de poderes, en donde la ordenación y distribución de las funciones del Estado, le es confiada a un órgano público distinto, con el objetivo de que cada órgano se encuentre separado uno de otro, tanto en sus funciones como en sus facultades, en razón de que el poder, que es único e indivisible, sólo le pertenece originalmente al pueblo.

De tal manera, que dicho poder perteneciente a la Nación es traducido en el Supremo Poder de la Federación, mismo que es dividido para su ejercicio en tres “poderes”: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya que sería imposible que el mismo pueblo, en su totalidad fuera a su vez presidente, legislador o juez, esto desde un punto de vista práctico; razón por la cual, el pueblo ejerce ese derecho a través del voto, eligiendo a sus representantes, los cuales tendrán la obligación de respetar en todo momento el marco constitucional, legal y sobre respetar la voluntad soberana de la Nación.

En tal virtud, se traduce el equilibrio de poderes relacionado con el Presupuesto de Egresos de la Federación, en la función que tiene cada uno de estos poderes, en su esfera de competencia para cumplir con lo dispuesto con la voluntad del pueblo, traducido en la creación de hospitales, escuelas, carreteras, trabajos, entre otras cuestiones; es decir, la separación de los poderes consagrado en la Constitución en sus artículos 39, 40 y 41, en donde el poder Ejecutivo, estará representado por un individuo denominado Presidente de la República, el cual sólo tendrá ciertas facultades para ejercer la administración pública de la federación y la representación del pueblo en un periodo de seis años; en tanto que el poder Legislativo, está representado por el Congreso de la Unión, mismo que se encuentra dividido en dos cámaras, una de Senadores y otra de Diputados, en donde la primera se integra por 128 legisladores y la segunda por 500 legisladores, con el fin de expedir leyes de carácter general, abstracta e impersonal a toda la Nación. Por último, se encuentra el

poder Judicial, el cual está representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, los cuales serán elegidos, en su mayoría, por la una terna que proponga el Ejecutivo al Legislativo, para que éste último elige dentro de los propuesto por el primero

En este sentido, y gracias a la división de poderes, en particular entre el Ejecutivo y el Legislativo, se traduce en una certidumbre real sobre las personas o persona que expiden las leyes, las que deben ejecutarlas y las que obligan a que sean observadas y respetarlas. En otras palabras, lo que busca ésta teoría del equilibrio de los poderes, es que no exista un individuo o un conjunto de personas que realice todas las acciones, es decir, que expida leyes, que el mismo se haga cumplirlas y que le mismo juzgue que se han cumplido, ya que resultaría un poder absoluto e omnipotente, dándole el carácter de “todo poderoso” al ciudadano o al conjunto de ciudadanos que tenga ese carácter.

En este orden de ideas, si no existiera división de poderes, surgiría un Estado autoritario, en donde dejaría a un lado el poder de la Nación, para convertirse en un Estado de “capricho o caprichos” de una o varias personas que ejerzan el poder, sin tomar en cuenta lo que verdaderamente necesita el pueblo.

Por ello, resulta indiscutible que es un ejemplo claro, que el Presupuesto de Egresos de la Federación es uno de los ejercicios en donde la Nación confía que, a través de sus representantes, cumplan con lo que se les ha encomendado, y no así ejecutar de forma irresponsable o autoritaria cuestiones que podría aparentar servir al pueblo, sin que sea de tal manera; con lo cual se da el principio de la teoría de los “pesos y contra pesos”, en donde se balancea las funciones que tiene cada poder para el acto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En conclusión, el equilibrio entre los poderes federales, se traduce no sólo en la división de las autoridades de la federación para su ejercicio, sino también en el respeto de la voluntad del pueblo y el respeto al estado de Derecho, el cual se podría ver vulnerado al convertirse en un gobierno despótico o dictador de normas que dejan de observar que verdaderamente necesita la Nación, para cumplir deseos particulares, dejando de lado la que verdaderamente es indispensable no sólo para el gobernado, sino también para el gobernante, que se encuentra en el Gasto Público Federal.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el instrumento jurídico que ha sido el protagonista del presente trabajo de investigación, en el cual se analizó, plasmó y criticó su constitucionalidad. En este sentido, como fue analizado en el contenido sustancial de esta Tesis, dicho Decreto tiene su origen en los primeros gobiernos organizados, mismos que buscaban alguna forma de administrar los recursos públicos recaudados, con la finalidad de crear mejoras al pueblo y en muchos casos al mismo gobernante.

SEGUNDA.- Los gobernantes han buscado la mejor forma de sacar ventaja al dinero del pueblo, con finalidad de ser beneficiados con el erario público; tal y como sucedió en la edad media, en donde los monarcas disponían de las arcas del reino en todo momento, por lo cual, el despilfarro y exacerbación del rey se hacía patente, al cubrir los intereses particulares del gobierno, por lo que resultaba facinoroso su actuar.

Posteriormente, con las nuevas ideas de libertad, fraternidad e igualdad que surgieron en la Revolución Francesa, los gobernados dieron un revés a la monarquía absolutista europea, sobre la forma de gobernar, en particular sobre la administración del gobierno y las formas de utilización del dinero público.

No obstante, fue hasta los nuevos estados constitucionales en donde el Presupuesto de Egresos tomo una consideración importante entre la nueva visión de la división de poderes, en donde se le quita la exclusividad al poder Ejecutivo sobre la forma de como, cuanto y donde se va a gastar, bifurcando dicha facultad entre dicho poder y el Legislativo.

TERCERA.- Dicho lo anterior, con las nuevas teorías de separación de poderes, el Presupuesto de Egresos tomo una imprescindible importancia para los nuevos gobiernos constitucionales, en donde se establece un mecanismo constitucional para

su formación, con el objetivo de tener mayor equilibrio en la administración pública del gasto y una mejor forma de ocupar el dinero de la nación.

CUARTA.- El Egreso Federal en México, se constituye como un proceso constitucional que es tomado en cuenta con cierta indiferencia, ya que el partido del presidente era el mismo que la mayoría de los diputados del poder Legislativo, resultando con esto una inexistente oposición por parte de los legisladores respecto al proyecto de egresos que enviaba el Ejecutivo al Legislativo, de conformidad a la Constitución.

Ahora bien, es importante señalar que el constitucionalismo contemporáneo ha venido incorporando una nueva forma de control del gasto, al lado del control técnico, que consiste en la evaluación objetiva del ejercicio presupuestal, mismo que se ha desarrollado en las normas constitucionales y legales, consistentes en la inclusión de los límites del gasto público.

De esta forma, el objetivo de las normas constitucionales respecto al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, van encaminadas a garantizar el equilibrio entre los ingresos y los egresos, independientemente de las razones económicas.

QUINTO.- En este estudio se evidencia, que a través de la discusión y aprobación del presupuesto, los sistemas democráticos y representativos entran en una sinergia que los potencia mutuamente; de ahí, que las medidas que tiendan a recibir las posibilidades del sistema representativo en aras de una hipotética magnificación del sistema democrático, en realidad pueden contribuir al debilitamiento de ambos.

Así, la relación entre los planes del gobierno y el presupuesto, apenas aparecen en algunas constituciones. Adicionalmente, la mayoría de las que regulan esa vinculación atribuyen a los gobiernos la facultad de planificar, como es el caso de México, en donde en el artículo 26 constitucional, se establece la vinculación entre el

presupuesto anual y el Plan Nacional de Desarrollo, que es adoptado como programa de gobierno por seis años.

SEXTA.- En tal virtud, en México por determinación constitucional, la presentación del presupuesto tiene una doble importancia: 1) Técnica, en cuanto al tiempo que disponen los representantes para su análisis y 2) Jurídica, porque transforma la iniciativa de un derecho a una obligación.

Por ello, en el artículo 74, fracción IV constitucional está claramente establecido los tiempos y formas en que se realizará la presentación, y en su caso, aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde le corresponderá al presidente de la república la presentación del “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación” y a la cámara de Diputados, le corresponde realizar el procedimiento legislativo para aprobar y crear el “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Así pues, en el proceso presupuestario intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que sin la conjunción de su trabajo no habría presupuesto, es decir, el gobierno no podría cobrar impuestos ni tampoco ejercer el gasto; en razón de que en nuestra Constitución asigna diferentes responsabilidades al titular del Ejecutivo y a nuestros representantes populares, los diputados y los senadores; en tanto que el Ejecutivo tiene tres tipos de funciones relativas al presupuesto: de iniciativa, de ejercicio y de control.

SÉPTIMA.- Es importante advertir, que en muchos sistemas constitucionales la naturaleza del presupuesto es mixta, ya que la obligación es compartida, por un lado el poder legislativo y por el otro el poder Ejecutivo a través de actos administrativos, los congresos tienen la facultad de aprobar el presupuesto; pero cuando no se produce la decisión del órgano colegiado para aprobar el mismo, admiten los efectos provisionales del proyecto elaborado por el gobierno, con lo cual ese presupuesto tiene la naturaleza estrictamente administrativa.

No obstante lo anterior, en el sistema constitucional mexicano no es dable el procedimiento planteado en el párrafo que antecede, toda vez que por estipulación constitucional es obligatorio que la cámara de Diputados apruebe el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual será aplicado para el siguiente año fiscal correspondiente, siendo esto un acto primordialmente legislativo; en tanto que el poder Ejecutivo, a través del presidente de la República sólo está obligado a entregar el proyecto de presupuesto de egresos a dicha cámara, por lo que en continua siendo un acto formalmente legislativo y exclusivo de la cámara de Diputados.

OCTAVA.- En razón de lo antes planteado, todos los años el presidente, a través de su secretario de hacienda, debe presentar y explicar ante el Congreso dos iniciativas: la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En ellas el presidente somete a la consideración de los representantes de la nación la manera en la que se allegará recursos, las fuentes de donde provendrán y la forma como los va a gastar.

Hecho lo anterior, y una vez aprobadas ambas iniciativas, el Ejecutivo es el encargado de recabar los ingresos federales y de decidir la distribución y forma de operación de la mayor parte del gasto; finalmente a través de las contralorías internas de las dependencias y entidades tiene la facultad y responsabilidad de controlar su ejercicio.

NOVENA.- En tanto, el Congreso desempeña dos funciones de vital importancia, como son: 1. Discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; y 2. Supervisar que se cumpla la ejecución del presupuesto en los términos acordados. Así, una vez que el Ejecutivo ha enviado las iniciativas al Congreso, nuestra Constitución dispone que los diputados deberán discutir primero la Ley de Ingresos y, una vez aprobada y enviada al senado, el proyecto de Presupuesto de Egresos.

En ese tenor, la cámara de Diputados es la única que se encuentra facultada y obligada para modificar y/o aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, en el caso de la Ley de Ingresos, dicha cámara baja deberá realizar la modificación y/o aprobación la iniciativa de la Ley de Ingresos. Cabe señalar que si la cámara baja es la cámara de primera instancia, ésta deberá enviar a la cámara de Senadores la iniciativa de dicha Ley.

Una vez que el senado tenga la iniciativa de la Ley de Ingresos, como cámara revisora, ésta tendrá dos opciones: 1) aceptar las modificaciones y enviarla al Ejecutivo, que en este caso, el Presidente puede vetarla o promulgarla, y en caso de que la vete, los legisladores deberán superar el veto con dos terceras partes de los votos; o 2) No aceptar las modificaciones provenientes de la cámara de Diputados y proponer otras modificaciones o insistir en la iniciativa original. Sin embargo, en ambos casos, la iniciativa debe ser regresada a la cámara de Diputados para ser votada otra vez; y en caso de que los diputados no llegasen a un acuerdo por segunda vez, estaríamos en problemas, pues la Constitución no es clara con respecto a la manera de resolver esta dificultad, por lo que se tendría que hacer una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMA.- La función fiscalizadora del Congreso, también corresponde a la cámara de Diputados a través de un órgano especial, que es la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta debe revisar la cuenta pública, es decir, comprobar si el Ejecutivo se ha ajustado a lo que los legisladores aprobaron para el año fiscal; y en caso de que la Contaduría Mayor de Hacienda encontrara diferencias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto aprobadas o que no existiera justificación de los gastos, entonces se determinarán las responsabilidades de las agencias operadoras del gasto de acuerdo con la ley.

DÉCIMA PRIMERA.- La función de la cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de egresos no es propiamente legislativa, sino de control político como

ya se ha señalado en el cuerpo del presente trabajo. Esto en razón, de que no existe disposición constitucional que prevea soluciones o procedimientos a posibles conflictos entre Legislativo y Ejecutivo en caso de que la cámara de Diputados se negará a aprobar el presupuesto. Tampoco la norma constitucional determina si la Cámara de Diputados puede enmendar o modificar parcialmente el proyecto de presupuesto, lo que sí hace la legislación secundaria –la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en sus artículos 21 y 22–, aunque limitado la posibilidad de hacer las modificaciones a reglas de procedimiento que coincidan la actividad controladora de la cámara de Diputados, lo que a todas luces es discutible, puesto que la ley secundaria restringe el derecho constitucional de la cámara de Diputados a examinar el presupuesto de egresos, es decir, la legislación derivada afecta uno de los derechos fundamentales de los cuerpos legislativos en una democracia, el derecho de éstos a determinar y, en caso, aprobar con libertad el presupuesto. Igualmente no hay solución constitucional para el caso de que la Ley de Ingresos no se apruebe antes del inicio del año fiscal.

DÉCIMA SEGUNDA.- La exigencia de legalidad presupuestaria se convierte en un tipo de autorización para la ejecución de la potestad financiera, que aunado a ello se debe contemplar el principio de “División de Poderes”, el cual obliga a que cada poder, dentro de sus funciones, realice de forma motivada y fundada todas las obligaciones que le son encomendadas por la constitución y los cauces legales, sin que ninguno de estos tres poderes se extralimite en su esfera de competencia para con el Supremo Poder de la Federación; es por ello, que en el caso del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tiene la obligación la cámara de Diputados ante el Congreso de la Unión de aprobar anualmente dicho presupuesto, por lo tanto este acto exclusivo de la cámara de Diputados es un acto meramente legislativo, denominado de esta forma por el poder del que emana.

Así, este acto formal legislativo (Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación) tiene una obligatoriedad que deberá observar y cumplir los órganos administrativos correspondientes para su aplicación, mismos que están obligados a

realizar los actos en cumplimiento al presente acto legislativo. Asimismo, los actos que emanan de los órganos administrativos en amparo a lo ordenado el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, son actos denominados administrativos, en razón de que el ejecutante de dichos actos son órganos administrativos, pertenecientes al poder Ejecutivo.

DÉCIMA TERCERA- De modo que, el Decreto de Presupuesto de Egresos tiene una doble consideración al ser en primer término un acto eminentemente legislativo, para después ser en su materialización un acto administrativo; sin embargo, algunos autores consideran que el Decreto de Presupuesto de Egresos es un acto tanto en su sentido formal como en su sentido material un acto legislativo, en razón de que su elaboración se sigue el procedimiento que señala la constitución y los métodos legislativos para la expedición de toda ley (iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación), de igual forma obtiene un carácter general, impersonal y abstracta, tal y como lo establece el artículo 126 constitucional.

Es importante señalar, que el presupuesto de egresos es una norma jurídica o un conjunto de ellas, cuya finalidad es por un lado, la autorización del como, para qué y en qué se erogan los gastos públicos, y por el otro lado, limita a la administración al principio de legalidad para su aplicabilidad en un estado de derecho. En este sentido, es evidentemente otra condición que debe tomarse en cuenta, que es el gasto corriente, el cual mantiene la operación regular del gobierno federal, en el que sobresalen los gastos en servicios personales.

DÉCIMA CUARTO.- Por último, el representante del pueblo el que apruebe el Presupuesto de Egresos, nos da pie a considerar su importancia, misma que estriba en la particularidad de que depende no sólo la economía mexicana como Nación de dicho presupuesto, sino también del control político y social del cual deviene, ya que en caso de que no se apruebe a tiempo o simplemente no se apruebe el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los Estados Unidos Mexicanos no

tendrían como gastar, y se encontraría en un estado ficticio de quiebra tanto a nivel nacional como internacional.

Por ello, se propone una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 72 y 74, fracción IV, en cuanto a lo siguiente: 1) determinar los momentos fatídicos cuando no se apruebe en tiempo el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; 2) se estipule la prohibición para hacer observaciones o veto, por parte del representante del poder Ejecutivo, al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; y 3) se establezcan las rutas legislativas y administrativas, en cuanto al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, planteando en ellas una misma concepción por su naturaleza presupuestaria.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

I.- Bibliográficas:

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "El Presupuesto como Instrumento para Garantizar la Independencia del Poder Judicial". Ed. SCJN. México, 2005.

ARAGÓN, Manuel. "Constitución, Democracia y Control". Ed. UNAM. México, 2002.

BOBBIO, Norberto. "Estado, Gobierno y Sociedad". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 2002.

BOBBIO, Norberto. "La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 2001.

BODENHEIMER, Edgar. "El Positivismo del Derecho". Ed. Fondo de Cultura Económica, segunda lectura. México, 1990.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa. México, 2005.

CARBONELL, Miguel (coord.), "Diccionario de Derecho Constitucional", Ed. Porrúa-UNAM. México, 2005.

CARPIZO MAC GREGOR, Jorge. "Derecho Constitucional". Ed. UNAM. México, 1991.

CARPIZO MC. GREGOR, Jorge y MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. "Derecho Constitucional". Ed. UNAM. México, 1990.

CARREÑO, Alberto M. "Breve Historia del Comercio". México, 1991.

CASTILLO, Leonel, “Jurisprudencias y Tesis Relevantes”, 1997-2002. Ed. Tribunal Electoral México, 2003.

CASTELLS, Antoni. “El papel del Tribunal de Cuentas Europeo en la Unión Europea. Balance y Perspectiva”. Revista Española de Control Externo, Madrid, 2002.

CASTRO Y CASTRO, Juventino. “El Artículo 105 Constitucional”. Ed. Porrúa. México, 1997.

CRUZADO BALCÁZAR, Alejandro y CRUZADO MONTOYA Alejandro. “El Sistema Jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica: Principios generales del derecho anglosajón”, Washington, D.C., Estados Unidos de América, 2006.

DE LA CUEVA, Mario. “La Idea del Estado”. Ed. UNAM. México, 1975.

FAYA VIESCA, Jacinto. “Finanzas Públicas”. 4° ed., Ed. Porrúa. México, 1998.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. “Panorama de la Historia Universal del Derecho. Sexta edición. Ed. Porrúa. D.F., 1982.

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, “Historia de México”. México, 2008.

FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Ed. Porrúa. México, 1989.

GARCÍA, AÑOVEROS Jaime. “Naturaleza Jurídica del Presupuesto”, *Estudios en homenaje a Jordana Pozas*. Ed. IEP, Tomo III, Vol. 2. España, 1969.

GARCÍA CRESPO, Milagros. “La política presupuestaria como instrumento de política económica y de gestión de la Unión Europea”. España, 2004.

GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio, "Introducción al derecho presupuestario", concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica. Ed. Derecho de Derecho Financiero. España, 1973.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Ed. Porrúa. México, 2006.

HELLER, Hermann. "Teoría del Estado". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1977.

KAPLAN, Marcos. "El Estado Iberoamericano". Ed. IJ UNAM. México, 1996.

KELSEN, Hans. "Teoría General del Estado". Ed. Ediciones Coyoacán. México, 2005.

LASALLE, Fernando. "¿Qué es una Constitución?", traducción castellana de W. Roces. Ed. Ariel. Barcelona, España, 1976.

MARGADANT, Guillermo Floris. "Historia del Derecho Mexicano". Ed. Mc. Graw Hill. México, 1998.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "La naturaleza jurídica del presupuesto". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México, 1995.

MORENO COLLADO, Jorge. "Vigencia de Leyes y Decretos". Ed. Valenzuela. México, 1997.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. "Derecho Constitucional Latinoamericano". Ed. UNAM. México, 1991.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. “Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio Alemán”, *El Derecho presupuestario*. Madrid – Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España, 1979.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. “Derecho Fiscal”. Ed. Oxford University Press. México, 2006.

ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. “La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación”; *Manual para su consulta y aplicación*. Ed. Porrúa. México, 2005.

ROSALES, Emmanuel. “Estudio Sistemático de la Jurisprudencia”. Ed. SCJN. México, 2005.

ROSELL, Cecilia. “Catas cuentas, la Real Hacienda en Nueva España: 1557”, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.

RUIZ, Eduardo. “Derecho Constitucional”. Ed. Tipografía de Aguilar e Hijos, Escuela Nacional de Jurisprudencia. México.

SANTANA PÉREZ, Lucia Alma. “Historia de México I, de la Época Prehispánica a la República Restaurada”. Ed. Trills. México, 2008.

SCHIMTT, Carl. “Teoría de la Constitución”. Ed. Editora Nacional. México, 1981.

SLOMIANSKI MARCOVICH, Paul. “The Budgeting Process en México”. Ed. Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, -Documento de Trabajo-. México, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Ed. Porrúa. México, 2004.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes fundamentales de México", 1808-2005. Ed. Porrúa. México, 2005.

TREEJO, Abel. "La discrecionalidad en los recortes presupuestales". Ed. Indetec. Guadalajara, Jalisco, México, 2002.

VALADÉS, Diego. "El Control del Poder". Ed. IJ-UNAM. México, 1998.

II.- Legislativa:

A. Nacional.

Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Constitución de Régimen Centralista de 1836.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ley de Amparo de 1882.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1936.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Ingresos de la Federación de 2009.

Ley de Planeación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Leyes Generales de Educación y de Desarrollo Social.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

Manual de Normas Presupuestarias y el Clasificador por Objeto de Gasto.

Ley de Obras Públicas y Servicios.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley General de Deuda Pública.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2009.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Reglamento para el Gobierno Interno y el Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reunión de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

Manual de Normas Presupuestarias y el Clasificador por Objeto de Gasto.

B. Internacional.

Constitución de los Estados Unidos de América.

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución Política de Bolivia.

Constitución del Brasil.

Constitución Política de la República Colombiana.

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Constitución Política de Chile.

Constitución Política de la República del Ecuador.

Constitución de la República de Guatemala.

Constitución de la República de Haití.

Constitución de la República de El Salvador.

Constitución de la República de Honduras.

Ley Fundamental de la República de Cuba.

Constitución Política de Nicaragua.

Constitución de la República de Panamá.

Constitución del Paraguay.

Constitución de la República del Perú.

Constitución de la República Dominicana.

Constitución de la República de Uruguay.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Ley de Control Presupuestario y Depósito del Congreso de los Estados Unidos de América.