



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**COMO LOGRAR UN EQUILIBRIO CONSTITUCIONAL EN  
LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE  
LA FEDERACIÓN**

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A :**

**ISRAEL GONZÁLEZ GUTIÉRREZ**

**ASESOR: MTRO. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO**

**NOVIEMBRE, 2011.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

No tuerzas el derecho; ni hagas acepción de personas, ni tomes soborno; porque el soborno ciega los ojos de los sabios, y pervierte las palabras los justos.

Dt.16:15

Con este trabajo, he llegado a la meta, he acabado la carrera y me desprendo de una losa que traía a cuestas, por lo cual considero justo y necesario expresar gratitud a quienes me han acompañado concediéndoles un espacio plasmado en el presente trabajo:

*A DIOS*

Primeramente, porque su diestra me ha sustentado, nuevas fuerzas me ha dado, y al esperar en Él como las águilas me ha levantado; y hoy ha saciado de bien mi boca, me ha coronado de gloria; por el poder de su Amor.

A mi PADRE:

Por los años que caminaste a mi lado, tus consejos, la corrección, empeño y dedicación porque yo tuviera una formación basada en el estudio y los valores, anteponiendo tus necesidades a las mías. Por todo eso, infinitas gracias. Te amo!

A mi MADRE:

Porque no hay cosa alguna que pueda pagar sacrificios, que esto sea una mínima parte para compensar todo eso. Hoy puedo decirte que gran parte de lo que soy es por ti, recuerda que detrás de un gran hombre hay una gran mujer, porque la mujer sabia edifica su casa. A ti que lo has dado todo sin reservas, GRACIAS, Dios te Bendiga. Te amo!

Mi hermano José:

Todo tiene su tiempo, tiempo de llorar, y tiempo de reír, a ti que de niño fuiste mi compañero de aventuras, hoy eres parte de mi vida, un sueño que se gesto en la niñez, hoy se cumple y deseo compartirlo contigo. Gracias! Te abrazo y Dios te Bendiga.

Mi hermana Carmen:

Antes que cualquier otra cosa debes saber que Te amo y admiro tus esfuerzos que son al doble, tu capacidad intelectual es distinta pero tu corazón es enorme, entregada, guerrera. Contribuyes en mucho a la casa. Quiero que sientas este éxito tuyo también y por siempre recuerdes mi cariño y gratitud hacia ti. Dios Te Bendiga.

JOSE LUIS:

Por ser mi compañero de batalla, en la carrera por llegar a la meta, compartir de las bendiciones que Dios tiene para cada uno, y el aliento en los momentos de debilidad, GRACIAS, mi admiración y respeto. Un abrazo. Dios te Bendiga.

A mis Tíos Cleto y Cristina:

Porque al inicio de mi aventura me abrigaron y abrieron las puertas de su casa y de su familia, siempre fueron útiles cada consejo y palabra de Aliento que me brindaron, por todo esto, Muchas Gracias. Dios los Bendiga.

ALI:

Te quiero como mi hermana, y reconozco que has estado en mi vida escolar, recién desempacado del pueblo fuiste una ayuda idónea confidente y de alguna u otra manera me he sentido apoyado por ti: GRACIAS.

CARLOS:

Siempre dispuesto a apoyar e impulsar a los demás, respaldado me sentí. Un ejemplo que me inspiro en la niñez: GRACIAS.

A mi ASESOR:

MTRO. ALFREDO PEREZ MONTAÑO, por su Dedicación a la formación de profesionistas del Derecho. Por su generosidad, dedicación y sapiencia en la dirección del presente trabajo, así como la inspiración transmitida en las aulas durante estancia en las aulas, por compartir su experiencia y conocimientos: GRACIAS!

# **COMO LOGRAR UN EQUILIBRIO CONSTITUCIONAL EN LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.**

	<b>PAG.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO I. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO</b>	
1.1. Concepto.	1
1.2 Necesidades que satisface la Actividad Financiera del Estado.	7
1.3. Ingresos del Estado.	8
A).Elaboración, Discusión y Aprobación de la Ley de Ingresos.	11
1.4. Egresos del Estado.	17
A).Principios Presupuestales	24
B). Preparación y Aprobación del Presupuesto de Egresos	29
1.5. Revisión de la Cuenta Pública.	32
<b>CAPITULO II. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA PRESUPUESTARIA EN LAS CONSTITUCIONES DE 1824 Y 1857.</b>	
2.1. El Acta Constitutiva de 1824 y la Constitución de 1824.	36
2.2. Integración del Poder Legislativo y las Facultades del Congreso General en la aprobación de gastos generales en la Constitución de 1824.	38
2.3. El Constituyente de 1857.	40
2.4. Instauración del Unicamarismo.	42
2.5. Facultades del Congreso de la Unión en la aprobación del Presupuesto de Gastos en la Constitución de 1857	45
<b>CAPITULO III. LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION EN LA CONSTITUCION DE 1917</b>	
3.1. El restablecimiento del Senado en 1874.	48
3.2. El Constituyente de Querétaro.	54
3.3. La aprobación del Presupuesto de Egresos en la Constitución de 1917	60
3.4. La Reforma Política de los años 1977 y 2004 en materia del Presupuesto de Egresos.	66

	<b>PAG.</b>
<b>CAPITULO IV. NECESARIA LA PARTICIPACION DE LA CAMARA DE SENADORES EN LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.</b>	
<b>4.1.</b> El Senado de la República como órgano colegislador.	85
<b>4.2.</b> Análisis del artículo 126 constitucional en relación con el artículo 74 fracción IV constitucional.	102
<b>4.3.</b> Críticas de Emilio Rabasa y Tena Ramírez a la Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos.	108
<b>4.4.</b> El Derecho comparado en el Presupuesto de Egresos; A) La aprobación de los gastos del Estado en otros países del mundo: España, Francia, Estados Unidos de América, Brasil y Argentina.	116
<b>4.5.</b> Porqué debe la Cámara de Senadores participar en la aprobación del Presupuesto de Egresos.	165
<b>4.6.</b> Propuesta de reforma a los artículos 74 y 126 constitucionales.	172
<b>CONCLUSIONES.</b>	177
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	181



## INTRODUCCION.

A partir de que el hombre vive integrado a una sociedad y se encuentra bajo la tutela del Estado a quien cede una parte de su naturaleza humana, se convierte en un ser con necesidades que demanda sean cubiertas, surgiendo así la colectividad y la obligación del Estado de satisfacer necesidades de tipo colectivo como la educación, salud, seguridad pública, estabilidad económica entre muchas otras, para lo cual el Estado deberá de procurarse de los medios necesarios para cubrir esas necesidades además de cumplir con sus fines y cometidos que el mismo persiga, a este ejercicio de obtención de ingresos y posteriormente su distribución se denomina *Actividad Financiera del Estado*.

La actividad financiera del Estado es amplia en virtud de los actos materiales y jurídicos que realiza derivado de las atribuciones que la ley le otorga para el manejo de las finanzas públicas, *en el Derecho Financiero estas se traducen en la obtención, manejo y aplicación de los recursos públicos*. De las ramas del Derecho que se encargan de estudiar la actividad financiera del Estado, *el Derecho Presupuestario es la menos explorada de todas*, el Derecho Fiscal ha sido tratado por muchos autores, temas como la tributación, la soberanía tributaria, las facultades impositivas del Estado entre otras, han sido ampliamente debatidas sin embargo la materia presupuestaria es rara vez analizada en los libros de texto y por ende al profundidad en este tema es muy poca.

*El Presupuesto de Egresos de la Federación es el eje sobre el cual desarrollamos el presente trabajo*, sin dejar de mencionar en diversos momentos los otros dos aspectos de la actividad financiera del Estado: los ingresos (Ley de Ingresos) y la revisión de los gastos (Cuenta Pública), y que en conjunto conforman las finanzas públicas. En un primer orden desarrollamos todo el concepto de la actividad financiera del Estado y posteriormente un recuento del presupuesto de egresos en las Constituciones y ordenamientos anteriores a nuestra Constitución vigente, para así entender cómo es que su aprobación dejó de ser una facultad del Congreso de la Unión.

Analizaremos la historia de nuestras constituciones y los congresos constituyentes y así podremos darnos cuenta del momento de la supresión de la Cámara de Senadores en 1857 como órgano del Poder Legislativo, los motivos que existieron para su desaparición y cómo es que la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación se convirtió en un exclusivismo de la Cámara de Diputados a pesar de haber sido restaurado el Senado de la República en 1874.

Revisaremos los anaqueles de la historia para darnos cuenta *cómo fue que a la Cámara de Diputados se le han ido otorgando facultades exclusivas* para conocer de dos aspectos transcendentales del dinero público: como es el aprobar y poder modificar el proyecto de presupuesto de los gastos de la Nación y examinar que se haya hecho un uso correcto de los mismos, lo que se traduce en un gran empoderamiento para esta cámara, quedando al margen su colegisladora; la Cámara de Senadores quien únicamente tiene participación de señalar los ingresos que se han de recaudar, rompiendo la relación que debe existir entre los ingresos y egresos, esto es, que el órgano legislativo que establece impuestos debe ser el mismo que señala el destino que han de tener estos ingresos, contrario a lo que sucede en nuestro país, quebrantando así el equilibrio que debe existir entre ambas cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Además en base al Derecho Comparado, *estudiaremos las constituciones y ordenamientos de otros países del mundo para analizar la forma en como aprueban sus gastos y comparar* si en alguno o varios de ellos es común la aprobación de su presupuesto de gastos por una sola de las cámaras que integran ya sea el Congreso o Parlamento, o es la misma tendencia que existe en México la que predomina en otros países, a fin de tener un panorama más amplio de cómo está contemplado el aspecto presupuestario en otras leyes del mundo.

Asimismo podremos ver que *el Senado de la República o la Cámara de Senadores como es conocida también, necesita de una nueva reflexión acerca de su composición, integración así como tener claro a quien representa*. Es necesario empezar a quitar los mitos y características que se le impusieron de ser un órgano representante de la aristocracia y que por lo tanto carecía de representación, en el presente trabajo podremos observar como las reglas de integración y representación del Senado han cambiado.

Finalmente el desarrollo del trabajo *nos llevará a exponer porque debe la Cámara de Senadores tener participación en la discusión, aprobación, y en su caso modificación del Presupuesto de Egresos y restablecer el equilibrio constitucional entre las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión*, a fin de que las facultades que en materia hacendaria establece la Constitución sean ejercidas por el Poder Legislativo y no de manera segregada como sucede en la actualidad.

# CAPITULO I

## LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

### 1.1. CONCEPTO.

A partir de que el hombre vive integrado a una sociedad y se encuentra bajo la tutela del Estado, surge la colectividad y la obligación del gobierno en satisfacer necesidades de tipo colectivo por mencionar algunos tenemos: la seguridad, salud, educación, estabilidad económica entre muchas otras, necesidades para lo cual el Estado deberá primero procurar los ingresos necesarios, para después realizar la distribución de los mismos, todo este proceso implica un ejercicio denominado *Actividad Financiera del Estado*.

La actividad financiera del Estado ha sido definida por el fiscalista mexicano Joaquín Ortega citado por De la Garza como: *“la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines”*<sup>1</sup>

De ésta definición podemos darnos cuenta que la actividad financiera es la directriz del Estado para cumplir con sus cometidos además de que el buen ejercicio de ésta actividad se ve reflejada en una situación de bienestar para la colectividad al satisfacerse las necesidades de la misma. A diferencia de una entidad privada, el fin del Estado, será siempre el de proveer los servicios básicos a la sociedad aunque el manejo y administración de los recursos requiera de una planeación como sucede con una entidad de carácter privado.

Giannini citado también por De la Garza, respecto a la actividad financiera del Estado señala lo siguiente: *“la cumple el Estado para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas”*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> DE LA GARZA Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, ed. Porrúa, México 2003, p.5

<sup>2</sup> Id.

Del concepto anterior se desprenden tres elementos: el primero de ellos es la determinación de tributos; el segundo la administración y; el tercero es la inversión o bien el destino de los ingresos.

## **ANTECEDENTES DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.**

La actividad financiera del Estado se basa en los ingresos, la administración de los mismos y el gasto, razón por la cual siglos atrás ha sido estudiado el aspecto financiero. A principios del siglo XVII los alemanes Burnitz, Bessold y Klock realizaron estudios sobre la tributación, otro antecedente inmediato fue la sistematización de la actividad financiera del Estado planteada por los cameralistas, escuela surgida y desarrollada en los estados germánicos y que tuvo entre sus preocupaciones fundamentales la clasificación y sistematización de los ingresos y el gasto público.

En el año de 1776 Adam Smith en su tratado sobre la riqueza de las naciones dedica un estudio especial a la materia de los impuestos y fue hasta el siglo pasado cuando se separa la Ciencia de las finanzas públicas de la Economía política.

Uno de los fines establecidos en la constitución de los Estados Unidos de América aprobada en 1789 era que el gobierno federal creado tuviera recursos fiscales para realizar la labor de protección de los treces estados fundadores de la nueva Federación.

El sistema fiscal establecido por España en sus colonias, incluida la Nueva España fue injusto, ya que las actividades productivas de las colonias establecidas en América como era la minería, agricultura y comercio generaban un ingreso fiscal que el gobierno español usaba para financiar las guerras europeas de la época, por todo esto, las obligaciones fiscales se recibían con desagrado sin que la sociedad de aquella época tuviera representantes en la discusión y aprobación de los impuestos.

Al lograrse la Independencia de México, las personas encargadas de organizar la administración de la nación independiente buscaron en otras naciones un modelo para crear un sistema fiscal eficiente, lo que llevo a fijar la atención en los Estados Unidos de América dando como resultado que nuestra constitución haya tomado algunos aspectos importantes del sistema fiscal de ese país como lo es el evitar un abuso en los impuestos, así como que los ingresos recaudados deben destinarse al pago de las deudas del país y al

bienestar general de los ciudadanos y con el transcurso del tiempo se fue forjando un sistema fiscal que permite la existencia de normas protectoras del patrimonio de los gobernados además de medios para defenderse.

## **ETAPAS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.**

La actividad financiera del Estado comprende 3 etapas y que son las siguientes:

a). **La obtención de los ingresos**, ya sea por la vía de derecho privado (todo lo concerniente al patrimonio del Estado) o bien de derecho público como son las contribuciones.

b). **La gestión o administración de los recursos obtenidos** así como el manejo de sus bienes patrimoniales y;

c). **La erogación de los recursos** para la realización de las funciones públicas, esto es, satisfacer las necesidades colectivas.

La actividad financiera del Estado se encuentra regulada por el Derecho Financiero definido por Mario Pugliesse como: *“la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades”*<sup>3</sup>

La mayoría de los autores comparten éste concepto y coinciden en que el Derecho financiero regula los tres momentos de la actividad financiera del Estado además de ser una rama del derecho público ya que su actuación está orientada a satisfacer necesidades colectivas y el dinero que se recaude es dinero público.

En el ejercicio de la actividad financiera se emplea la palabra **finanzas** o bien **finanzas del Estado**, cuyo origen deriva de la raíz *“finis”* trasladada a la palabra latina *“fnatio”* y al francés *“finances”* que significa acabar, poner término mediante pago o por medio de una prestación pecuniaria y con la palabra **financiero** se alude al dinero público.

---

<sup>3</sup> SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México 2003, p.3

**La Ciencia de las Finanzas Públicas** tiene por “*objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura de las riquezas materiales necesarias para su vida, su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas*”<sup>4</sup>

Fue hasta el siglo pasado que el concepto de finanzas públicas como tal logró su autonomía en relación a la economía política con la cual se encontraba ligada.

Es muy importante no confundir la actividad financiera con las finanzas públicas, ya que la primera se refiere al ejercicio para la obtención, administración y erogación de recursos y la segunda es una disciplina encargada de estudiar la actividad económica del Estado, los fenómenos financieros, los mecanismos y las reglas que rigen el mejor aprovechamiento de los recursos. Sin embargo en el actuar de la política diaria y el lenguaje de los economistas manejan estos dos conceptos como sinónimo haciendo alusión al dinero público.

#### **ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.**

Son cuatro aspectos los que comprende el actuar financiero estatal, los cuales a continuación se mencionan:

**a). ASPECTO ECONOMICO:** Se refiere a la obtención o inversión de los recursos, está enfocado a lo económico y que antes correspondía su análisis a la economía política. Este aspecto es la base del actuar del Estado ya que comprende a los medios que se emplean para conseguir sus fines.

Algunas tesis economistas atribuyen a la actividad financiera del Estado, una naturaleza económica y consideran a la producción y el consumo de bienes públicos como una solución a las cuestiones financieras.

**b). ASPECTO POLITICO:** En este aspecto tenemos que la actividad financiera del Estado tiene una naturaleza política porque político es el sujeto que ejerce el poder, y políticos son también estos mismos fines para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera.

---

<sup>4</sup> FLORES ZAVALA Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, ed. Porrúa, México 2001, p.10

El aspecto político es muy importante pues será el que rijan el actuar económico estatal en base al tipo de política que maneje el Estado y los fines que persigue pudiendo ser una economía pública, economía liberal o de tipo mixto.

**c). ASPECTO JURIDICO:** La actividad financiera que ejerce el Estado al igual que cualquier otra actuación debe estar regulada por el derecho, de ahí que todas sus manifestaciones se encuentren fundamentadas en una ley.

Es de suma importancia la regulación del derecho porque el Estado tendrá a su cargo la administración de dinero público el cual debe de ser vigilado cual fue su destino final. El estudio de este aspecto jurídico corresponde al Derecho Financiero el cual ha sido mencionado anteriormente.

**ASPECTO SOCIOLOGICO:** Este último aspecto centra su estudio en las necesidades de los diversos grupos sociales y de las repercusiones sociales que podrían derivarse del actuar económico del Estado, pues dentro de la misma colectividad existen grupos sociales vulnerables o en situaciones desfavorables en relación con otros grupos, de ahí que las necesidades de uno y otro son diferentes y las afectaciones puede ser mayor en un sector que en otro.

De los cuatro aspectos que se han mencionado, el predominante es el aspecto político ya que la forma de conducirse del Estado va estar dirigida por la naturaleza del ente y los fines que persigue, sin dejar claro está, a los tres aspectos mencionados.

## **MARCO LEGAL QUE RIGE EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.**

La constitución política de nuestro país, otorga al Estado facultades para poder intervenir en la vida económica y social tales como gasto público, empréstitos, manipulación monetaria, tesorería, etc. Y es también la Constitución la que va establecer el tipo de economía que habrá de ejercer el estado pudiendo ser esta de tipo liberal o intervencionista.

Fue en 1983 cuando se realizó una reforma constitucional referente al capítulo económico de donde surgieron tres aspectos fundamentales y que son;

**La rectoría económica del Estado,  
La responsabilidad del Estado de trazar un plan para el desarrollo económico y social del país y;  
El establecimiento de una economía mixta.**

Con dicha reforma se rechazó la visión de un Estado totalitario y dueño de todo, para dar paso a una economía mixta en donde se diera cabida a la sociedad en la actividad económica reservando ciertas actividades al estado.

En el primer párrafo del artículo 25 constitucional se le otorga la facultad al Estado para intervenir en la economía de nuestro país y se le otorga el poder supremo regulador de la economía

**Artículo 25:** *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...*

*El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...*

El artículo 26 constitucional señala la responsabilidad que tiene el Estado en realizar un plan para el crecimiento económico del país incluyendo la participación de diversos sectores sociales.

**Artículo 26.** *El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía...*

Con estas facultades que la constitución le otorga al Estado, lo convierte en un promotor de la riqueza nacional y no solo un recaudador de ingresos, está obligado también a estimular el consumo y la inversión del gasto público.

En la actualidad predomina un liberalismo, sin embargo, es inevitable el intervencionismo del Estado en la economía tal como se pudo apreciar con la situación económica de 2009, una crisis a nivel mundial en donde el Estado tuvo que intervenir para el rescate de empresas e industrias, regular el problema de la inflación, la pérdida de



empleo, encarecimiento de productos y lo más importante en el Estado se espera la difícil tarea de reactivar la economía.

De lo anterior se concluye que nuestra economía es mixta y que el Estado como rector de la economía deberá proteger y vigilar la economía nacional, evitar desajustes financieros que causen empobrecimiento y miseria a la sociedad.

## **1.2. NECESIDADES QUE SATISFACE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO**

Son tres tipos de necesidad las que debe satisfacer el Estado y son las siguientes:

**A). NECESIDADES INDIVIDUALES:** Son aquellas que afectan al individuo única y exclusivamente a pesar de su relación con la sociedad y el Estado. Por mencionar algunos ejemplos está el de alimentación, vestido, albergue, habitación entre otros.

**B). NECESIDADES COLECTIVAS:** Son aquellas que surgen de la convivencia social y que los individuos no pueden satisfacer por sus propios medios, estas necesidades se enfocan a los grupos vulnerables que existen dentro de la sociedad, por citar algunos ejemplos tenemos a la instrucción, la salubridad, asistencia social.

**C). NECESIDADES PUBLICAS:** Surge al darse una organización política y son aquellas que están enfocadas para preservar la armonía en la colectividad y mantenerla organizada en un ambiente de paz y tranquilidad, como ejemplo de estas necesidades se encuentran la conservación del orden interior del país (a través de la policía), la defensa exterior (mediante el ejército) y la impartición de justicia (mediante los tribunales).

El Estado Mexicano parece guiarse por el pensamiento estatista y cubrir los tres tipos de necesidades que ya hemos mencionado cuando lo idóneo sería que se enfocara en satisfacer tan solo las necesidades públicas y colectivas ya que considero que las necesidades individuales deben ser cubiertas solo en determinados casos, como los fenómenos naturales.

Para entender mejor las características de la actividad financiera del Estado a continuación se presenta un cuadro comparativo entre la actividad financiera estatal y la actividad financiera privada.

## **ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.**

- 1.- Se emplea la coacción del Estado para su cumplimiento.
- 2.-Se realiza en forma de monopolio.
- 3.- Carece de finalidad lucrativa.
4. No tiene carácter reproductivo.
- 5.- Esta en posibilidad de obtener recursos extraordinarios para soluciones imprevistas.

## **ACTIVIDAD FINANCIERA PRIVADA.**

- 1.- Se procede por la vía de convenio.
- 2.-Existe la competencia.
- 3.- Funda su actividad en el lucro.
- 4.- Su carácter es reproductivo para incrementar sus ganancias.
- 5.-El ahorro es con lo que cuenta para afrontar situaciones imprevistas.

### **1.3. LOS INGRESOS DEL ESTADO.**

La obtención de los ingresos, es una de las etapas de la actividad financiera que ejerce el Estado, señalando como **INGRESOS DEL ESTADO, aquella percepción en dinero o en especie que obtiene el Estado como autoridad de los particulares, en base a las facultades que le otorga la ley con el fin de sufragar sus gastos.**

Existen innumerables clasificaciones acerca de los ingresos del Estado, pero solo mencionaremos alguna de ellas y que son las siguientes:

**A). INGRESOS ORIGINARIOS:** Son aquellos que tienen su origen en el patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta y dentro de esta clasificación se encuentra el ingreso llamado “producto”.

**B). INGRESOS DERIVADOS:** Son los ingresos que obtiene el Estado de los particulares y que no provienen de su patrimonio; encontrando en esta clasificación los ingresos llamados impuestos, derechos, contribuciones especiales, los aprovechamientos y empréstitos.

Otra clasificación es aquella que divide a los ingresos en ordinarios y extraordinarios:

Los **INGRESOS ORDINARIOS** son aquellos que percibe el Estado de manera regular, siendo algo constante en cada ejercicio fiscal suficiente para cubrir los gastos públicos ordinarios.

Son **INGRESOS EXTRAORDINARIOS** aquellos que percibe el Estado solo en situaciones excepcionales y que colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a realizar gastos extraordinarios como podría suceder con fenómenos naturales (terremotos, epidemias, etc.)

La clasificación que consideramos más acertada es aquella que clasifica a los ingresos en tributarios y no tributarios.

Los **INGRESOS TRIBUTARIOS**, son aquellos que se obtienen a través del poder impositivo con que cuenta el Estado para establecer contribuciones. En esta clasificación encontramos a los *impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y aportaciones de seguridad social*.

Los **INGRESOS NO TRIBUTARIOS** son por exclusión, todos los demás ingresos públicos no catalogados como tributarios, ya sea que deriven de un acto de derecho público (la requisición) o de un acto de derecho privado (la venta de bienes del Estado, multas, indemnizaciones).

Las clasificaciones que hemos comentado son únicamente en teoría, pues el Código Fiscal de la Federación no contempla todos los ingresos que percibe el Estado en un ejercicio fiscal ya que esto corresponde a la Ley de Ingresos la cual hace con toda claridad una lista detallada de los ingresos que deberá percibir el Estado.

Es importante señalar en este aspecto de los ingresos del Estado, que el Derecho Financiero cuenta con dos ramas para el estudio de los ingresos y que son: 1.-**Derecho Tributario** y; 2.- **Derecho fiscal**.

1.- El **Derecho Tributario**: “estudia los fenómenos relacionados con la obtención de recursos por vía de derecho Público para el Estado, así como las normas jurídicas que regulan esos fenómenos”<sup>5</sup> Aquí encontramos la potestad tributaria que ejerce el Estado, entendiendo a ésta como la facultad que tiene el mismo para establecer tributos y exigir el pago de los mismos a los particulares.

2.- El **Derecho Fiscal**: “estudia los fenómenos y relaciones de los impuestos entre los sujetos activos de la relación fiscal y los particulares en su calidad de sujetos pasivos de la misma”<sup>6</sup> en concreto, su objeto de estudio será la relación entre el Estado como sujeto activo y las personas como sujetos pasivos en la contribución de los gastos públicos.

## LA LEY DE INGRESOS

El Estado no podrá recaudar ingreso alguno que no esté comprendido en ley, por ello es importante la Ley de ingresos pues mediante su aprobación, se establecen los ingresos que el gobierno Federal podrá recaudar de los gobernados durante un año, periodo al que se denomina *ejercicio fiscal*.

Podemos definir a la Ley de Ingresos como una lista que contiene “*un catálogo de conceptos que a manera de ingresos puede percibir el Gobierno Federal. Dicha lista, salvo casos excepcionales, no especifica los elementos de las contribuciones: sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa, ni las infracciones o sanciones... los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes específicas en vigor*”<sup>7</sup>

Coincidimos con Gabino Fraga quien señala “*en materia de impuestos, existen dos clases de disposiciones: las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y las formas de causarse y recaudarse, y las que enumeran anualmente cuales impuestos deben causarse*”<sup>8</sup> En otros términos la Ley de Ingresos es el género, el todo, mientras que las leyes que regulan los impuestos de manera específica por citar a la ley del IVA, son la especie.

---

<sup>5</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, *Derecho Administrativo Especial, Volumen I*, ed. Porrúa, 3ª edición. México 1998, p.484.

<sup>6</sup> Id.

<sup>7</sup> DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo, 2ª curso*, ed. Porrúa, 3ª edición, México 2004.

<sup>8</sup> FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México 2005. p.318.

Concluimos que la Ley de ingresos únicamente realiza una enumeración de las materias sobre las cuales se puede cobrar impuesto pero sin especificar las cuotas, sujetos del impuesto, la forma de su cobro, etc., sino que estas se encuentran contenidas en leyes específicas.

La Ley de ingresos tiene su **fundamento legal** en el artículo 73, fracción VII de la Constitución, cuyo texto dice lo siguiente:

**Artículo 73. El congreso tiene facultad:**

**VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;**

**NATURELAZA JURIDICA.**

Es claro que tanto la Ley de Ingresos como las leyes encargadas de regular de manera específica un ingreso, tienen el carácter de ley, tanto en su aspecto formal, al tener su origen en el Congreso, como en lo material, al crear situaciones jurídicas, abstractas e impersonales.

**A). ELABORACION, DISCUSION Y APROBACION DE LA LEY DE INGRESOS**

**ELABORACION.**

La Constitución Federal de 1857 concedía de manera expresa al Ejecutivo Federal, el derecho de formular la iniciativa de la ley de ingresos, en su artículo 69, por considerar que el Ejecutivo estaba en mejores posibilidades que el Legislativo para conocer las condiciones económicas del país y por tanto determinar las posibilidades del mismo para contribuir a los fondos públicos.

En la Constitución de 1917, el precepto mencionado desapareció, estableciéndose la facultad general de iniciativa para el Presidente de la República tal y como lo establece el artículo 71, fracción I de la constitución. Posteriormente se reforma la fracción IV del artículo 74 constitucional para devolver al Ejecutivo Federal la facultad de elaborar la iniciativa de la Ley de Ingresos consagrándose de manera expresa en su segundo párrafo y que a la letra dice:

**Artículo 74...**

**IV. Examinar...**

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara la iniciativa de la ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación...*

Quedando establecida como una obligación a cargo del Ejecutivo.

El Ejecutivo Federal deberá remitir al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año la iniciativa de la Ley de ingresos.

La fecha para presentar la iniciativa de la Ley de Ingresos actualmente se realiza con mucha mayor anticipación a que termine el ejercicio fiscal, esto se consiguió con la Ley Federal De Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que con la ley anterior (Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público) el plazo para la presentación de dicha iniciativa era de unos escasos 40 días a que terminará el ejercicio fiscal y la discusión de tan importante ordenamiento era realizada al vapor y no de manera concienzuda.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público, es la encargada de planear y programar el financiamiento del desarrollo económico, para lo cual deberá elaborar un diagnóstico del comportamiento económico del país el cual será proyectado en el ejercicio fiscal siguiente asimismo deberá precisar la estrategia fiscal a seguir.

Para la elaboración de la iniciativa de la Ley de Ingresos, el Poder Ejecutivo realiza un proceso de revisión y análisis, valiéndose de la de información económica que le brinda la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

## **DISCUSION Y APROBACION.**

La discusión y aprobación de la Ley de Ingresos corresponde al congreso de la Unión a diferencia de lo que ocurre con el presupuesto de egresos cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de diputados.

En nuestro país la formación de leyes y decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre contribuciones o impuestos, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, es por ello que **la discusión de la Ley de Ingresos deberá comenzar en la Cámara de Diputados para turnarse posteriormente a la Cámara de Senadores.**

Es importante mencionar que la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos debe ser con anterioridad a la aprobación del Presupuesto de Egresos.

La Ley de ingresos será aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre.

La Ley de Ingresos tiene una vigencia anual, siendo esta del 1 de enero al 31 de diciembre y al respecto en nuestro sistema existe una incertidumbre consistente en *¿Qué sucedería si la Ley de Ingresos no fuera aprobada al iniciarse el ejercicio fiscal?* Algunos países han resultado esta problemática de manera sencilla, como lo es Argentina, en donde si al iniciarse el ejercicio fiscal no se hubiere aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia en el ejercicio fiscal anterior.

Mientras que en países como Gran Bretaña y Bélgica, se emplea el sistema de concesión de créditos provisionales, en México, el único que aborda esta situación y en quien se basan la mayoría de los autores es Gabino Fraga, el cual comenta: *“la conclusión única que puede aceptarse por aplicación de los preceptos constitucionales, es la de que no puede hacerse cobro de ningún impuesto conforme a la ley anterior”*<sup>9</sup>

Los políticos que nos representan, han descuidado este aspecto sin que hasta el momento exista certeza, ya que el Congreso de la Unión frecuentemente se convierte en un campo de batalla, defendiendo más a sus colores partidistas, estando latente la posibilidad de que un día no fuera aprobada la Ley de Ingresos, por lo que es necesario realizar las reformas necesarias a la constitución para prever situaciones en el supuesto de la no de aprobación de la Ley de Ingresos.

---

<sup>9</sup> *Ibíd.* p.320

El propósito de la aprobación de la Ley de ingresos por el Congreso de la Unión, es la de supervisar y controlar el ingresos fiscal además de proteger a los gobernados de los posibles abusos de la facultad tributaria del gobierno, esa es la justificación de porque los ingresos se determinan en ley y porque debe iniciarse su discusión en la Cámara de Diputados, cosa contraria sucede en la realidad, ya que de la Ley de ingresos solo emanan nuevos impuestos y en algunos casos elevados, con lo que benefician a algunos sectores y no a la sociedad en general.

Respecto a las leyes fiscales espéciales, estas no tienen necesariamente una vigencia anual ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que la Ley de ingresos *“contiene otros preceptos que no están vinculados ni subordinados a este enunciado y que establecen disposiciones de carácter general y permanente como se advierte de su propia redacción y de la circunstancia de que no hay artículo transitorio que limite su vigencia únicamente al ejercicio fiscal”*<sup>10</sup>

De lo anterior concluimos que las disposiciones específicas en materia de ingresos tienen la misma validez y efectos que las demás leyes federales y solo en el caso que la Ley de ingresos no contemple un impuesto del ejercicio fiscal anterior, se entiende derogada la Ley fiscal Especial.

## **EJECUCION.**

La ejecución de la Ley de Ingresos se encuentra asignada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene las atribuciones para proyectar y calcular los ingresos de la federación (artículo 31, fracción II). La unidad administrativa de la Secretaria de Hacienda de y Crédito Público es la Tesorería de la Federación, encargada de llevar a cabo los servicios de tesorería conforme a la Ley de Ingresos y al presupuesto de egresos, los cuales consisten en: recaudar, concentrar pagos, custodias de fondos y valores de la propiedad entre otros.

La Tesorería de la Federación cuanta a su vez con órganos auxiliares que por disposición de la ley o autorización expresa de esta, ejercen ya sea de manera permanente o transitoria algunas de las funciones de tesorería, dichos órganos son:

---

<sup>10</sup> Informe de la SCJN 1970, 1ª parte pp. 228-229.



- a). Oficinas recaudadoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- b). Unidades administrativas de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada
- c). El Banco de México
- d) Las Tesorerías de los poderes Legislativo y Judicial
- e). Las dependencias del gobierno del Distrito Federal y de los gobiernos de los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- f). Particulares legalmente autorizados.

La ejecución de la Ley de Ingresos se presenta en cuatro fases y que son:

**1.- Determinación de Créditos.** Consiste en señalar una cantidad específica en dinero que debe ser pagada al fisco. Para realizar una determinación debemos contemplar si constituye o no un crédito fiscal, tratándose de créditos fiscales son aquellos que percibe el Estado provenientes de las contribuciones, en tanto que los no fiscales son aquellos que percibe el Estado como contraprestación de servicios en funciones de derecho privado.

Corresponde a los particulares como sujetos pasivos su determinación y liquidación salvo disposición en contrario, citando como ejemplo a los créditos provenientes de aprovechamientos cuya determinación y liquidación corresponde a las autoridades.

**2.- La recaudación.** Consiste en el pago hecho por los sujetos pasivos, la cual se hará en moneda nacional con las excepciones que establezcan las disposiciones relativas, la recaudación en el extranjero podrá hacerse con la moneda del país en que ella se realice siempre con apego al Código Fiscal de la Federación.

También puede efectuarse el pago a través de la dación del producto de bienes, siempre y cuando este aceptada esta vía.

**3.- El cobro coactivo.** Es la facultad con que cuenta la autoridad administrativa para requerir por vía forzosa el pago de los créditos fiscales que no han sido cubiertos dentro de los plazos señalados por la ley. Solo es procedente en aquellos que tienen el carácter fiscal.

**4.- La concentración.** Esta última etapa consiste en que todos los ingresos recaudados dentro y fuera del territorio nacional por los organismos auxiliares mencionados en párrafos anteriores, deberán enviar a la Tesorería de la Federación, quedando exceptuados de esta obligación, los correspondientes a las aportaciones de seguridad social y otras a favor de terceros, cuando así lo disponga la ley.

Una vez concentrados en la unidad administrativa, esta los depositará en el Banco de México para ser abonadas a la cuenta general de la Tesorería.

### **INGRESOS QUE PERCIBE EL ESTADO.**

En conclusión los ingresos que percibe el Estado son: a) impuestos, b) contribuciones de mejoras, c) derechos, d) aprovechamientos, e) aportaciones de seguridad social; y f) ingresos derivados del financiamiento, estos son algunos que contempla la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2011.

**a). IMPUESTOS.** De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, son las contribuciones establecidas en ley, que deben pagar en dinero las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma. Los impuestos son las contribuciones esenciales de un Estado y son las que proporcionan la fuente de ingresos más considerable del país.

**b). APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.** Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley, en materia de seguridad social y de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

**c). CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.** Consiste en el pago a cargo de las personas físicas o morales que se beneficien de manera directa por la realización de obras públicas que realice el Estado, la cual deberá ser de utilidad pública. Lo que se cobra al contribuyente no es el costo de la obra pública sino el beneficio que recibe en base a la obra.

**d). DERECHOS.** Son las contribuciones que obtiene el Estado como resultado de los servicios que presta en ejercicio de sus funciones de derecho público, así como

por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación. Son los pagos que realizan las personas al fisco local o federal para tener derecho a ciertos servicios proporcionados por el Estado como puede ser el suministro de agua, inscripciones en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, uso de autopistas, etc.

e). **PRODUCTOS.** Son los ingresos que percibe el Estado en función de derecho privado, un ejemplo podría ser la enajenación de bienes nacionales siempre y cuando se encuentren en el dominio de derecho privado.

Una de las obligaciones que tienen los mexicanos es la de contribuir para los gastos públicos ya sea de la federación, del estado o municipio en el que residan, así lo establece la Constitución en su artículo 31.

De lo anterior se desprenden cuatro características de las contribuciones que son:

- 1.- **Constituye una obligación de derecho público,**
- 2.- **Debe estar establecido en ley,**
- 3.- **Deberá ser proporcional y equitativo,**
- 4.- **Su destino es para cubrir gastos públicos.**

#### **1.4.- EGRESOS DEL ESTADO**

##### **EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.**

Existen varios conceptos acerca del presupuesto, desde aquellos que dan los tratadistas de la administración pública, hasta quienes dan el concepto de ley.

La influencia que dejaron los países de habla inglesa, quienes utilizaban la palabra “*budget*”, el cual significa presupuesto, en sus orígenes hacía alusión al portamonedas público el cual servía para recibir y depositar los ingresos que después serían destinados al gasto público.

Un concepto de presupuesto que nos da Pedro Muñoz citado a la vez por Acosta Romero es el siguiente: *“El presupuesto es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros. En consecuencia el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo”*<sup>11</sup>

*“El presupuesto de Egresos, es una lista de las erogaciones o gastos que el gobierno federal podrá realizar en un ejercicio fiscal determinado. Comprende los gastos que deben realizar los 3 poderes de la federación y debe contener una pormenorizada relación de todos los gastos de todas las dependencias de dichos tres poderes...”*<sup>12</sup>

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 39 define al Presupuesto de Egresos junto con la Ley de Ingresos y al respecto dice: **serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.**

El artículo en mención no da un concepto de la Ley de Ingresos ni del Presupuesto de Egresos, y solo se limita a señalar el principio de anualidad, así como a la fecha de inicio del ejercicio.

Consideramos que la abrogada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal definía con precisión y claridad al Presupuesto de Egresos en su artículo 15 y lo hacía de la siguiente manera:

**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 período de un año a partir del 1<sup>a</sup> 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.**

Por lo anterior, concluimos adoptando esta definición, por considerar a esta como la más clara y completa.

---

<sup>11</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, Op. Cit., p528.

<sup>12</sup> ORRANTIA ARELLANO Fernando A., *Las Facultades del Congreso Federal en materia Fiscal*, ed. Porrúa, México 1995, p.122.

Durante los siglos XVII y XVIII el presupuesto en Inglaterra logró su auge dando origen a que Francia y los demás países europeos adoptaran a partir del siglo XIX esta idea, para así controlar al monarca mediante la figura del presupuesto, ya que se impedía recibir algún ingreso que no estuviera autorizado por el poder Legislativo.

En Inglaterra el término “*budget*” se uso para hacer alusión a la bolsa de cuero que el canciller de la tesorería llevaba consigo al parlamento donde se establecía una relación de las necesidades del gobierno y su fuente de ingresos. En la actualidad la expresión *Opening the Budget*, es el lenguaje oficial del parlamento para indicar la apertura de la discusión presupuestaria en Inglaterra.

En la literatura Española, la palabra presupuesto, que es la expresión literal de *budget*, implica el conjunto de prevenciones financieras para el año fiscal, con las normas constitucionales que dan contenido a lo que se conoce como, derecho presupuestario. La concepción de presupuesto varia también en la medida que las actividades del Estado van cambiando como puede ser un Estado intervencionista o bien un Estado liberal, como se menciona en los ingresos del Estado.

## **NATURALEZA JURIDICA.**

Definir la naturaleza jurídica del Presupuesto constituye un verdadero dilema, porque origina una lucha de posturas entre quienes consideran al presupuesto como Ley y quienes sostienen que no es Ley sino un decreto y algunos otros sostienen que tiene el carácter formalmente legislativo y materialmente administrativo.

Entre quienes consideran al Presupuesto de Egresos como Ley, encontramos a Doricela Mabarak quien señala lo siguiente: “*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, la discusión y aprobación, la promulgación y publicación. Además se está frente a un ordenamiento jurídico de carácter general, impersonal y abstracto, y en consecuencia es indudable que dicho presupuesto reúne todas las características que doctrinaria y constitucionalmente se exigen para que una disposición jurídica pueda tener la categoría de ley*”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> MABARAK CERECEDO Doricela, *Derecho Financiero Público*.

Acosta Romero tratadista administrativo afirma de manera categórica lo siguiente: *“Se aprecia que hay cierta diversidad en la doctrina en lo que debe considerarse como presupuesto. Es una ley en sentido formal”*<sup>14</sup>

La otra postura es aquella que considera al Presupuesto de Egresos como un acto administrativo y es Gabino Fraga, quien para determinar la naturaleza jurídica del Presupuesto analiza los efectos jurídicos que este produce, siendo uno de estos efectos, la autorización que hace la Cámara de Diputados (al aprobar el Presupuesto) para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.

El razonamiento de Fraga es el siguiente *“Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior...”*

*No puede, por tanto, decirse que la Cámara por medio del Presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya un acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, la monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo”*<sup>15</sup>

Además de las dos posturas que se han mencionado, existe una tercera, que considera al Presupuesto de Egresos como un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo, en esta postura se encuentran autores como Francisco De la Garza y Francisco Ponce entre otros.

De la Garza sin profundizar en este tema, se apoya en el razonamiento hecho por Gabino Fraga para concluir *“que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en el Derecho Mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material”*<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, Óp. Cit. p.528

<sup>15</sup> FRAGA Gabino, Óp. Cit. p.334.

<sup>16</sup> De la Garza, Óp. Cit. p.130

Ríos Elizondo y Francisco Ponce coinciden de igual forma en que el Presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo.

Esta postura tiene su apoyo en la Teoría Dualista de la Ley, que fue creada en el Estado Prusiano en plena disputa entre el principio monárquico y el democrático, es decir, el conflicto entre la prevalencia del rey o el parlamento. Laband pretendió construir una teoría que resolviera este conflicto, apoyándose en la concepción dualista de la ley, que más que un intento lógico de construcción científica obedeció a una posición política en aquel momento histórico, donde estaba latente la necesidad de justificar la superioridad del rey sobre el reglamento.

La doctrina Laband, únicamente califica como ley formal y material, aquella disposición emanada del Poder Legislativo que modifica la situación jurídica personal de los gobernados, creando nuevos derechos y obligaciones o en su caso limitándolos, siguiendo esta postura aquellas reglas que no afectan derechos individuales y que no crea para ellos ningún derecho o carga, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno de la administración del Estado, no son leyes en sentido material aunque hayan sido dictadas en forma de ley; bajo esta concepción, las normas internas de la organización administrativa y las normas reguladoras del Estado, no tienen más que el carácter de actos administrativos.

Como se había comentado antes, definir la naturaleza jurídica del Presupuesto es un tanto complicado por las diferentes posturas que existen y que a fin de cuentas nadie parece convencer a nadie, y requiere de un estudio para fijar una postura.

En primer término el Presupuesto de Egresos es un decreto y por lo tanto no puede tener el rango de ley, esto es, porque tiene su origen en la Cámara de Diputados como facultad exclusiva para conocer de su discusión y aprobación.

El artículo 70 constitucional establece:

**“Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”**

Aunque la constitución actual omitió la definición de ley y decreto, la constitución centralista de 36 señalaba al respecto: *Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo*

*corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.* Concepto que junto con Rabasa, consideramos el más acertado respecto al tema.

Es impropio decir que existe un proceso legislativo al ejercicio de facultades exclusivas conferidas a cada cámara, ya que la función legislativa, se ha confiado al Congreso de la unión y no a las cámaras que lo componen, al respecto Tena Ramírez nos dice lo siguiente: *“La ley como acto del Poder Legislativo, es obra simple del Congreso y nunca de una sola cámara en ejercicio de sus facultades exclusivas”*<sup>17</sup>

Las facultades exclusivas de las cámaras se refieren a una situación concreta además que la actuación de una sola cámara sin dar participación a la colegisladora comprende un acto de colaboración entre dos poderes, siendo en este caso, el poder Ejecutivo con el poder Legislativo.

Si bien es cierto que el Presupuesto emana de un proceso legislativo, también es cierto que existen otros actos como los tratados internacionales, los cuales emanan de la Cámara de Senadores y que determinan una situación jurídica para un caso concreto aunque dirigido a consolidar una situación general y abstracta que crea el Presidente y no por eso se le da el rango del Ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha pronunciado al respecto y sostiene que el Presupuesto de Egresos es un decreto que no tiene el rango de norma general, en el año de 1998, emite la Jurisprudencia cuyo rubro aparece de la siguiente manera: **“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.”**<sup>18</sup> En donde la decisión adoptada por la mayoría de los ministros, fue el de desechar por improcedente la acción referida, en base al criterio del artículo 105 fracción II constitucional, así como de su ley reglamentaria, que señala que las acciones de inconstitucionalidad solamente son procedentes contra normas de carácter general.

---

<sup>17</sup> TENA RAMIREZ, Óp. Cit.p29

<sup>18</sup> Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación.



Aunque es factible cuestionar la inconstitucionalidad de un presupuesto, debido a vicios formales o materiales, formales por no haber sido iniciado o aprobados por quienes hayan sido facultados legalmente para hacerlo; vicios materiales por comprender gastos que no le correspondan al gobierno federal, la eventual impugnación deberá hacerse considerando al presupuesto como un acto de autoridad y no como ley. En base al artículo 105 constitucional puede también tanto la federación como los estados, recurrir a la controversia entre poderes en casos de que el presupuesto de uno de ellos incluya gastos relativos o materias confiadas a los poderes federales.

Hay quienes se apoyan en los artículos 75 y 126 constitucionales para afirmar que el Presupuesto de Egresos es ley; el artículo 75 constitucional hace alusión para el caso de que el Presupuesto omita fijar la remuneración correspondiente a un empleo, se entenderá por señalado la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo, en este caso el razonamiento que exponen, es que la ley que creó el empleo, se aplica de manera supletoria al Presupuesto.

Respecto al artículo 126 constitucional que señala: “**no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por Ley posterior**”, el argumento expresado, es en el mismo sentido que el párrafo anterior, ubicar al Presupuesto de Egresos en un mismo plan jerárquico a la ley, aludiendo que cualquier modificación posterior al Presupuesto a causa de un gasto no previsto tiene que ser obra de las dos cámaras, concluyendo en una ley.

De lo anterior, concluimos diciendo que el artículo 126 constitucional, proviene de un error legislativo con la reformas de 1874, año en que se reinstauro la Cámara de Senadores, toda vez que la Constitución de 1857 depositaba el Poder Legislativo en un Congreso General, integrado por una sola cámara (sistema unicameral) y en razón de ello, toda resolución el Congreso tenía el rango de Ley, incluido el Presupuesto de Egresos. Con la reinstauración del Senado, se establecen facultades exclusivas para cada una de las cámaras, confiriéndose como facultad exclusiva la aprobación del Presupuesto a la Cámara de Diputados, sin que se modificara el texto del artículo 126 constitucional, como otros varios artículos que fueron modificados posteriormente.

En razón de lo anterior, el artículo 126 constitucional establece una modificación al presupuesto por una ley posterior, porque el presupuesto hasta antes de 1874 era ley.

Como **conclusión** de todo el análisis respecto a la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos concluyo señalando que: **es un decreto aprobado por la cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo y que comprende los gastos que el gobierno federal podrá realizar en el periodo de un año, al que no puede otorgársele el carácter de ley.**

Por último es importante señalar, que, el Derecho Mexicano, emplea el término PRESUPUESTO en términos generales, para referirse de manera conjunta tanto a la Ley de Ingresos como al Presupuesto de Egresos visto como un paquete y al Presupuesto de Egresos ya de manera específica para referirse a los gastos que podrá realizar el Gobierno Federal.

#### **A). PRINCIPIOS PRESUPUESTALES.**

Los principios presupuestales son las pautas que nos permiten explicar el contenido y la estructura del Presupuesto. La doctrina clasifica los principios que rigen el presupuesto en dos clases: *los sustanciales*, que tienen que ver con su concepción general; y los *formales*, que se refieren a su estructura interna.

Entre los principios sustanciales se encuentran: *el equilibrio presupuestario y la anualidad*, mientras que en los principios formales se encuentran: el de *unidad, universalidad, especialidad y no afectación de recursos*.

Algunos autores ya no realizan la clasificación que hemos mencionado, sino que se refieren a estos de manera general, incluso hacen mención de ellos como características del presupuesto, también nosotros estudiaremos los principios presupuestales sin clasificarlos enunciándolos de manera general.

##### **1.- Principio de Equilibrio Presupuestal.**

Consiste en que los egresos asignados deben estar en equilibrio con los ingresos que percibe el Estado, esto es, que gastos e ingresos se encuentren balanceados, para lo cual es necesario la realización de estudios socioeconómicos que permitan determinar lo más aproximado en cifras reales, lo que habrá de recaudarse y lo que se gastará en el mismo periodo.

El fundamento legal de este principio se encuentra en el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que al efecto señala: “A toda propuesta de aumento o creación de gasto del Proyecto de Presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gastos” lo que supone la ley, es el que el Presupuesto este equilibrado.

Respecto a este principio presupuestal, existen dos teorías: a) La Teoría Clásica y; b) La Teoría Moderna. La primera sostiene que el Presupuesto no debe tener ni déficit ni superávit, no rechaza el déficit en forma absoluta pero si lo considera como un mal tolerable únicamente en situaciones excepcionales, en tanto la segunda teoría sostiene que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un país padece un desequilibrio económico y considera el empréstito en muchas ocasiones menos oneroso que el impuesto extraordinario, que determina el aumento de la riqueza como multiplicador de inversiones.

Actualmente la Teoría Moderna ha sustituido de manera paulatina a la Teoría Clásica y al respecto Acosta Romero se pronuncia en el sentido de que “*lo importante no es tener un superávit, sino mantener una tasa permanente de crecimiento económico acorde con el crecimiento demográfico y social del país*”<sup>19</sup> Apoyamos esta concepción, por considerar que el sistema económico de nuestro país, requiere de nuevos modelos económicos a seguir, considerando que la mejor forma de lograr un desarrollo es mediante la unión de la fuerza humana con las fuerzas económicas.

## **2.- Principio de Anualidad.**

Se refiere la vigencia del Presupuesto la cual será por el término de un año, el cual inicia el 1 de enero y concluye el 31 de diciembre, llamado también ejercicio fiscal y que como hemos mencionado, coincide con el año calendario. Este principio, está previsto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución, el cual dispone como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el *aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.*

En su artículo 39, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece “*La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de La Unión, y la Cámara de Diputados respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.*”

---

<sup>19</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, Óp. Cit. p.

La anualidad del presupuesto fue establecida a partir del siglo XVII en Inglaterra, a fin de que, durante dicho plazo, el Parlamento vigilara, conociera y limitara la actuación del gobierno. Esta es la justificación de la anualidad del Presupuesto y buena en cierto modo, al hacer posible la revisión año con año respecto a los gastos del gobierno y que la Cámara de Diputados disponga de un medio efectivo para conocer y vigilar el gasto efectuado por el gobierno, así como de los avances en los programas. Sin embargo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contempla casos excepcionales a este principio de anualidad, siendo estas, las de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole cuya ejecución vaya más allá del año del presupuesto en que se firman. Se disponen que en estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos, quedaran sujetos para su ejecución y pago a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

En relación a que no pueden destinarse a cubrir conceptos originados en ejercicios fiscales anteriores, con excepción de las partidas relativas a deuda pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente: *“si en el presupuesto del año en vigor no hay partida para cubrir un adeudo en contra del Estado, debe tomarse dicho adeudo para incluirlo en el presupuesto de egresos del año siguiente, a fin de pagarlo”*<sup>20</sup>

### **3.- Principio de Unidad.**

Es la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado en un solo documento, de carácter único, ya que al existir un solo presupuesto y no varios, permite apreciar con una mejor exactitud las obligaciones del poder público. Este principio tiene su base en los artículos 73, fracción VII y 74 fracción IV constitucionales y que aluden a la aprobación del Presupuesto. La excepción a este principio la contempla el artículo 126 de nuestra carta magna que en su texto señala que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Se contempla una ley posterior, por el hecho de que pueden existir gastos extraordinarios que no sean posibles de considerar al momento de la elaboración y aprobación del presupuesto.

### **4.- Principio de Universalidad.**

Consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el presupuesto y tiene su fundamento en el artículo 126 de la constitución, precepto que ya hemos citado con anterioridad. En razón de este principio, el presupuesto debe abarcar todos los gastos que realiza el Estado.

---

<sup>20</sup> Jurisprudencia de la SCJN. 1917-1965 2ª Sala. Tesis 114.

## **5.- Principio de Especialidad.**

Refiere que las autorizaciones presupuestales deberán ser de forma detallada, especificar hasta cierto grado respecto a los gastos autorizados y no de forma global. Su fundamento es el artículo 74 fracción IV constitucional el cual señala que al examinarse la Cuenta Pública, deberá verificarse si hay o no discrepancias entre las partidas del presupuesto y las cantidades gastadas.

Sin embargo, la misma fracción IV del artículo 74 constitucional, en su párrafo tercero señala la excepción a este principio al establecer lo siguiente: “No podrán 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”

El presupuesto tradicional daba un gran énfasis al principio de especificación de gastos, pero con la adopción del presupuesto programático, este principio ha perdido fuerza, ya que en la actualidad se busca que en el más corto plazo se libere el ejercicio del gasto y que los responsables de la ejecución puedan sin trabas administrativas cumplir con las funciones que les estén encomendadas.

## **6.- Principio de No afectación de recursos.**

Este principio señala que los ingresos deben destinarse para la atención de gastos generales y no determinados, esto es, que los ingresos tengan una afectación general e ingresen a las rentas generales. Su apoyo legal esta en el Código Fiscal de la Federación que señala: “*Solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico*” (artículo 1).

Otros principios que algunos autores citan como Ríos Elizondo y Acosta Romero son: el de publicidad; y consiste en que el Presupuesto debe ser conocido por el pueblo, para lo cual debe promulgarse y publicarse en el Diario Oficial; y el de exclusividad, el cual menciona que el presupuesto debe comprender la actividad del Estado y no abarcar en ningún momento provisiones para desarrollar actividades de los particulares.

La concepción del Presupuesto ha variado en la misma medida que han cambiado las actividades del Estado, pues de un Estado policía cuyas actividades estaban encaminadas a la seguridad interior, se pasó a un Estado contemporáneo cuyas actividades aumentaron y se diversificaron.

## **TIPOS DE PRESUPUESTO.**

Existe variación en el contenido del presupuesto por lo que se dio origen a dos sistemas presupuestales: el tradicional y el presupuesto por programas.

**Presupuesto Tradicional.** Es aquel documento en el cual se establecía lo que el gobierno gastaría y la fuente de obtención de ingresos necesarios para dicha erogación. Es un sistema presupuestal antiguo que comprende solamente los ingresos y los gastos públicos, de escasa influencia en la vida económica y social de la nación.

**Presupuesto por Programas.** Mediante este sistema, el presupuesto no es solo el conjunto de previsiones de los gastos e ingresos, sino que constituye un instrumento de trabajo de la Administración Pública, ya que en él se establecen las actividades a desarrollar así como los medios para llevarlas a cabo. Este tipo de presupuesto permite una planeación económica y social de la Nación.

Nuestro país ha cambiado del presupuesto tradicional al presupuesto por programas, lo que representa un avance además de un beneficio para la sociedad, toda vez que en los programas se establecen metas, resultados, vinculados a los gastos a realizarse en un futuro inmediato.

Existe un tercer sistema presupuestal mencionado únicamente por Delgadillo Gutiérrez y este es el **Presupuesto Funcional** que se caracteriza por contener un régimen de asignaciones globales a favor de los órganos, con el fin de asignarles mayor responsabilidad a los funcionarios encargados de los servicios estatales y determinar en su caso, al final del ejercicio, la eficacia de la ejecución de dichas funciones o actividades.

Con este tipo de presupuesto la distribución de los ingresos se hace de manera agrupada en base a funciones y actividades, de acuerdo a facultades discrecionales otorgadas a favor de los órganos.

## **B). PREPARACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**

### **PREPARACION O ELABORACION.**

La elaboración del Presupuesto supone la participación de los órganos de la Administración Pública Federal, el artículo 31 en su fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para formular el proyecto del Presupuesto de Egresos mismo que elaborará en base a los anteproyectos que realizan las entidades públicas, además de que en dichos anteproyectos serán estructurados tomando en cuenta sus programas respectivos.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria denomina “entidades” a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos que realizan el gasto federal (artículo 2 fracción VXI y artículo 4) los cuales tienen la obligación de sujetarse a la programación del gasto que fije Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formula el Ejecutivo Federal por conducto de esa Secretaria (artículo 24).

Las actividades de programación, control y evaluación del gasto público federal, están a cargo de la Secretaria de Hacienda, la que tiene la facultad de dictar disposiciones para el eficaz cumplimiento de sus funciones. Por otra parte, las secretarías de Estado orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que este bajo su coordinación y cada entidad debe contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto.

El artículo 29 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, las entidades elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos y los remitirán a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público con sujeción a las normas, montos y plazos que el ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaria.

Con la abrogada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se establecía que los órganos competentes de la Cámara de Diputados y Senadores, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debían formular sus respectivos proyectos de presupuesto y enviarlos oportunamente al Ejecutivo Federal para su incorporación al Presupuesto De Egresos de la Federación, con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se modificó esta situación y ahora los poderes Legislativo y

Judicial, así como los entes autónomos deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación los ingresos del periodo incluyendo los rendimientos financieros, egresos; destino y saldo de los fideicomisos en los que participen.

Una vez elaborado el proyecto de Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo Federal deberá presentarlo ante la Cámara de Diputados para su examen discusión, modificación y aprobación más tardar el 8 de septiembre de cada año con la excepción para cuando inicia un sexenio en cuyo caso puede presentarse a más tardar el 15 de Diciembre.

En realidad la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos la realiza el Secretario de Hacienda, quien comparece en representación del Presidente de la República, pues la competencia es indelegable.

Se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, (recordando que se presentan de manera conjunta ante el Congreso de la Unión) cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

## **DISCUSION Y APROBACION.**

La constitución otorga de manera exclusiva el estudio del Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados y solo esta se encargará de examinar, discutir, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos (artículo 74 fracción IV constitucional). Es importante mencionar que la Cámara de Diputados deberá discutir en primer orden la iniciativa de la Ley de Ingresos y después el Presupuesto de Egresos.

El conocimiento de la iniciativa de la Ley de Ingresos es facultad de las dos cámaras, mientras que el proyecto del Presupuesto de Egresos es exclusivo de la Cámara de Diputados, algo que consideramos no acertado y que rompe con el equilibrio en la regulación de la actividad financiera estatal, pues no podemos concebir que los ingresos sean estudiados por ambas cámaras que integran el Congreso, mientras que los egresos son estudiados por solo una de las cámaras, aspecto que detallaremos en el último capítulo de esta tesis.



La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece como fecha límite para que la Cámara de Diputados apruebe el Presupuesto de Egresos el 15 de noviembre y deberá ser publicada dentro de los 20 días naturales después de su aprobación.

### **¿Puede el Presidente de la República vetar el Presupuesto de Egresos?**

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante acuerdo del Tribunal Pleno de fecha 17 de mayo de 2005, determinó que el Ejecutivo tiene la posibilidad de hacer observaciones al Presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

### **EJECUCION.**

Aprobado el Presupuesto de Egresos, procede a su ejecución la cual se realiza a través de tres etapas, que son: 1.- El compromiso, 2.-La ministración y; 3.- El pago.

**1.- El compromiso.** Consiste en un acto por medio del cual el Estado adquiere la calidad de deudor, relativo a un gasto público, es la consecuencia de una decisión tomada por la autoridad administrativa de hacer una operación que acarrea un gasto para el Estado, citando como ejemplos de actos que comprometen gastos públicos podemos mencionar los siguientes: un pedido de material, el nombramiento de un funcionario, una subasta de obras públicas. Al contraer los compromisos las entidades públicas deberán observar lo siguiente:

- a). Que se realicen con los calendarios financieros y metas autorizadas,
- b). Que no se consideren obligaciones con cargo a presupuestos de años anteriores.

**2.- La ministración.** Es dar a las entidades públicas, los recursos económicos para cumplir sus compromisos. La ministración será autorizada por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

**3.- El pago.** Constituye un acto jurídico que tiene como finalidad la extinción de una obligación crediticia a cargo del ente público. Corresponde hacer el pago a la Tesorería de la Federación, los pagos referentes a los poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas tesorerías.

## **CONTROL PRESUPUESTAL.**

Tiene como finalidad verificar el exacto cumplimiento del ejercicio del gasto público, de los programas contenidos en el Presupuesto y de sancionar las irregularidades en que puedan incurrir los servidores públicos.

El control del Presupuesto en nuestro país se ejerce de dos formas:

**a). Control administrativo:** Se efectúa por la propia Administración Pública, es de tipo previo, se ejerce de manera interna y preventiva, en virtud de que se lleva a cabo antes de sea presentada la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.

**b). Control Legislativo:** Es el que realiza la Cámara de Diputados a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, es de tipo a posteriori, se ejerce de manera externa y con carácter represivo, todo esto se traduce en la revisión de la Cuenta Pública.

El control legislativo es nuestro siguiente tema por desarrollar, al ser la última etapa de la Actividad Financiera del Estado y que consiste en la revisión de la Cuenta Pública.

### **1.5. REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.**

Después de haber estudiado los ingresos y los gastos del Estado, concluimos con la revisión de la Cuenta Pública, última etapa de la Actividad Financiera del Estado y que consiste en el estudio de la gestión financiera.

Los servidores públicos en menor o mayor grado disponen de fondos y bienes públicos, motivo por el cual deben acreditar el manejo correcto de los mismos y en su caso responder de manera administrativa o penal por su indebido manejo, todo esto se logra mediante el estudio de informes que cada ente rinde al integrar la **Cuenta Pública** que el Presidente de la República presenta a la Cámara de Diputados.

Elisur Arteaga define a la Cuenta Pública de la siguiente manera: *“Es un informe contable que el Presidente de la República rinde en forma periódica a la Cámara de Diputados, en el que, con base en el presupuesto aprobado, se hace una relación detallada de los ingresos y egresos de un año fiscal, se acompañan los documentos para acreditar ambos extremos y se solicita a ese órgano colegiado que lo turne a la Contaduría Mayor de Hacienda para que haga el examen respectivo y en su momento lo apruebe o repruebe”*<sup>21</sup>(sic), es importante mencionar que del concepto transcrito la Cámara de Diputados para la revisión de la Cuenta Pública se apoya en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, anteriormente, Contaduría Mayor de Hacienda.

La revisión de la Cuenta Pública consiste en el examen o revisión del informe y los comprobantes de ingresos y gastos de los tres poderes del Gobierno Federal para verificar si las erogaciones realizadas durante un ejercicio fiscal se apegaron a lo autorizado en el Presupuesto de Egresos para ese mismo ejercicio fiscal. La revisión de la Cuenta Pública es otra muy importante facultad exclusiva de la Cámara de Diputados que la constitución le otorgo en 1977 con la reforma del artículo 74 fracción IV, ya que anterior a ese año, la revisión de la Cuenta Pública era facultad del Congreso.

La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si esta se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para la revisión de la Cuenta Pública. Si del examen que ésta realice, aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto por no existir exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, determinarán responsabilidad de acuerdo con la ley, de ahí que resulta importante el examen que realiza la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Con la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución en 2004, se realizo un cambio profundo al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal al proveer de instrumentos más efectivos de fiscalización del uso de los recursos que la sociedad aporta al gobierno además de un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos. Con dicha reforma se establecen disposiciones constitucionales que organizan a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación otorgándole autonomía técnica y de gestión para el desempeño de sus funciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispone su ley reglamentaria.

---

<sup>21</sup> ARTEAGA NAVA Elisur, *Derecho Constitucional* Ed. Oxford, México 2001, p.649

Entre las facultades que tiene la Entidad de Fiscalización Superior de la federación están las siguientes:

I.- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

II.- Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que se rindan.

III.- Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.

IV.- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

V.- Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

VI.- Fincar a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

VII.- Promover las acciones de responsabilidad que refiere el Título Cuarto de la Constitución (responsabilidad civil y penal) y presentar las denuncias y querellas penales.

El responsable de la elaboración y presentación de la Cuenta Pública es el Presidente de la República a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, esto no significa que el Ejecutivo Federal sea responsable ante la Cámara de Diputados, sino que debe exigirse responsabilidad a quienes tengan a su cargo el manejo de dinero de la Federación.

La Cuenta Pública debe ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de junio, sin embargo por descuido (uno más) de los legisladores, es imposible cumplir con esta obligación constitucional, en virtud de que en esos días la Cámara de Diputados no se halla reunida en sesión, debido a que el segundo periodo de sesiones del Congreso comienza el 15 de marzo y concluye el 30 de abril, en la práctica no obstante lo que señala la constitución, la Cuenta se presenta ante la Comisión Permanente.

Del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados deberá pedir a la Procuraduría General de la República ejercer sanción en contra de los servidores públicos que hayan hecho mal uso del dinero fiscal y que constituya responsabilidad penal, si los actos u omisiones no configuran delito pero evidencian violaciones al ejercicio del Presupuesto, el juicio político permitirá cesar el servidor público.

No podemos dejar de mencionar, que la revisión de la Cuenta Pública, comprende necesariamente la auditoria también de la administración hecha por el Poder Legislativo del Presupuesto, cuyo gasto anual también debe comprobarse, lo que equivale a auditarse a sí mismo.

## **CAPITULO II**

### **FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA PRESUPUESTARIA EN LAS CONSTITUCIONES DE 1824 Y 1857.**

#### **2.1. EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824 Y LA CONSTITUCION DE 1824.**

La historia de nuestro Derecho constitucional podemos decir que principia con el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre del mismo año; ambos ordenamientos constituyen el punto de partida del Derecho Público Mexicano, si bien es cierto que con anterioridad se expidieron otros documentos de importancia, relativos a los derechos nacionales y la organización política del país, tanto por caudillos insurgentes como por autoridades establecidas una vez consumada la independencia de México, sin embargo las disposiciones y los principios contenidos en estos documentos no tuvieron aplicación, como sucedió con la Constitución de Apatzingan de 1814 o fueron desconocidos y derogados a raíz de su promulgación, por citar algunos; el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba entre otros.

Toda esta documentación tiene una importancia jurídica que nos muestra la mentalidad jurídica y política de aquella época, así como para informarnos sobre la marcha de los primeros tiempos de un gobierno nacional que recién adquiriría su independencia, enfocando nuestra atención a la manera de cómo se regulaban los gastos en esa etapa de nuestro país, que es la directriz de esta tesis, razón para avocarnos al estudio de las constituciones que ha tenido nuestro país.

Nuestro país no logro un Estado soberano con la consumación de su independencia, sino que los levantamientos armados y las pugnas por el poder continuaron después de 1821. Posterior a la entrada triunfal el Ejército Trigarante en México el 27 de septiembre de 1821, se instalo un Congreso Nacional, mismo que al padecer múltiples embates dentro y fuera se disolvió el 31 de octubre de 1822 aunque más tarde con el triunfo de la revolución de Santa Anna, se logro instalar de nueva cuenta un Segundo Congreso Constituyente el 7 de noviembre de 1823.

## **EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824.**

El Acta Constitutiva de 1824 surge de un Congreso Constituyente como un preámbulo a la Constitución de ese mismo año. El 30 de octubre de 1823 es celebrada la sesión solemne de inauguración del Segundo Congreso Constituyente que a comparación del primero destacaba por lo ilustre y la honestidad personal e ideológica de los miembros que lo conformaban.

Desde sus inicios, el Congreso se veía presionado por la inquietud y amenazas separatistas de algunas provincias, motivo por el cual el Congreso acordó expedir la llamada **Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824**, fundamentando las bases en que descansaría la Constitución, ordenando su promulgación, publicación y protesta de todos los funcionarios de la República, y así poder dedicarse sin tan graves problemas y con la debida tranquilidad a su función creadora de elaborar una constitución.

El Acta Constitutiva se conformaba de 36 artículos que venía a ser la estructura general en el que se señalaban los principios fundamentales del Estado Naciente, en lo que se refiere al Poder Legislativo de la Federación, este, residía en una Cámara de Diputados y en un Senado que componían al Congreso General (artículo 10).

El artículo 13 en relación al Presupuesto del Estado, establecía lo siguiente:

**Artículo 13. Pertenece exclusivamente al Congreso General, dar leyes y decretos.**

**VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentará el poder ejecutivo.**

**IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión, y tomar en cuenta de ella al poder ejecutivo.**

Este ordenamiento que consideramos como el primer documento constitucional y que brinda las bases para organizar al país, cobró vigencia en el México Independiente aunque su fuerza para regir era muy limitada y omite regular algunos aspectos como lo es el funcionamiento del Senado, pero lo importante, es que esta Acta si regula los gastos del Estado concediendo al Congreso General la facultad de fijar cada año los gastos generales de la nación.

Asimismo, es importante señalar que el Congreso General se integraba por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, esto es, que las dos cámaras conocían del aspecto referente a los gastos de la federación de manera conjunta y no de manera exclusiva por una sola de las cámaras. En este sentido, el Senado fue motivo de intensos debates, siendo el argumento de mayor peso, el que señalaba la creación de un cuerpo que sirviera de equilibrio y nivelación entre los propios poderes, porque de ser tan solo una cámara de carácter popular, se corrían los peligros conocidos de las exaltaciones políticas, derivándose de ellas, la toma de medidas violentas, poco analizadas e inútiles disputas con el consecuente peligro del cabal ejercicio legislativo.

### **LA CONSTITUCION DE 1824.**

El 3 de octubre de 1824 concluyeron los debates del Congreso Constituyente y se aprobó la Norma Suprema, la primera que cobraría vigencia en nuestro país a la que se le denominó Constitución Federal de los Estado Unidos Mexicanos y que representaba también un plan nacional para forjar a un Estado y dotarlo de instituciones. Esta Constitución de 1824, consta de 171 artículos y destina casi en su totalidad lo referente a la organización, estructura y funcionamiento del Estado Mexicano y no contiene enumeración de los derechos del hombre, apenas y si habla de la libertad de imprenta.

La Constitución Mexicana de 1824, tuvo como uno de sus principios fundamentales la idea de la separación de poderes, sin dejar de mencionar que los 36 artículos del Acta Constitutiva fueron íntegramente respetados por el nuevo ordenamiento.

### **2.2- INTEGRACION DEL PODER LEGISLATIVO Y LAS FACULTADES DEL CONGRESO GENERAL EN LA APROBACION DE GASTOS GENERALES EN LA CONSTITUCION DE 1824.**

Ahora bien, respecto a nuestro tema, que es la aprobación de gastos, procederemos a estudiar cómo se regulaban este aspecto en la constitución de 1824, la cual en su artículo 6º establecía la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se depositaba, al igual que se estableció en el Acta Constitutiva en un Congreso General. El artículo 7º de la constitución establecía que el Congreso se dividía en dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.



Mario de la Cueva, citado por Jorge Carpizo afirma que *“este régimen bicameral responde a las exigencias del federalismo. Los diputados eran electos por el pueblo cada dos años; en cambio los senadores eran electos por las legislaturas locales por cuatro años, pero renovables por mitad cada dos años”*<sup>22</sup>

El doctor Mora escribió que *“dividir al Congreso en dos cámaras era una sabia medida y, desde luego, una precaución que evitaría los triunfos de la demagogia”*<sup>23</sup> Al respecto el propio doctor Mora se cuestiono si no sería mejor que el Congreso estuviese integrado por una solo cámara a lo que el mismo se contesto: “no”, porque el establecimiento de las leyes necesita calma y meditación, lo que no se consigue con la existencia del sistema unicameral.

## **FACULTADES DEL CONGRESO.**

Entre las facultades en materia de presupuesto que se le atribuyeron al Congreso de acuerdo el artículo 50 transcribimos lo siguiente:

### **f). Fijar los gastos, decretar los impuestos para cubrirlos y aprobar la cuenta anual de gastos del gobierno.**

De lo anterior, podemos ver que le Presupuesto de Egresos, llamado simplemente como “gastos” en la Constitución de 1824, eran fijados por el Congreso General y no solamente por una de las cámaras, es importante también mencionar, que el Congreso estaba facultado para conocer de tres aspectos que ya hemos estudiado en el capítulo I de esta tesis, que se refieren a los ingresos al decretar los impuestos y aprobar la cuenta anual, aspectos que comprenden la Actividad Financiera del Estado.

La facultad del Congreso para revisar la cuenta pública así como fijar los gastos y contribuciones constituyeron también un medio de control político frente al Poder Ejecutivo. El Acta y la constitución de 1824 llegaron al punto más alto a que pudiesen aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y separación de poderes con vigencia de 1824 a 1835 ya que en 1836 se emite una constitución de carácter centralista que estuvo vigente por unos cuantos años, hasta 1847 en que se reinstala la Constitución de 1824.

---

<sup>22</sup> CARPIZO Jorge, *Estudios Constitucionales*, ed. Porrúa, 7ª edición, México 1999, p.276.

<sup>23</sup> Id.

### 2.3. EL CONSTITUYENTE DE 1857.

Ahora corresponde el estudio sobre el Constituyente de 1857, (que en realidad comprendió los años 1856 y 1857) una vez que hemos analizado el Acta Constitutiva y la Constitución de nuestro país, ambos de 1824, recordando que fueron los primeros ordenamientos como Norma Suprema de nuestro país que tuvieron vigencia hasta 1835 ya que en diciembre de ese año se expiden las Bases Constitucionales que adoptaba como forma de gobierno la república centralista y posteriormente en 1843 se dictaron las Bases Orgánicas de la República Mexicana con una vigencia breve de tres años.

Tal parece que la existencia de nuestro país estuviera condenada a la inestabilidad y los conflictos armados internos una vez consumada su independencia, y de nueva cuenta tuvo que gestarse un movimiento revolucionario para dar paso a un nuevo Congreso Constituyente y este fue la *Revolución de Ayutla* iniciada por el General Juan Álvarez cuyo resultado fue el final del centralismo y el derrocamiento de Santa Anna mediante la aprobación del Acta Constitutiva y de Reformas en mayo de 1847 inspirada fundamentalmente por Mariano Otero.

En 1854 se proclama el Plan de Ayutla el cual tenía como una de sus finalidades convocar una vez más a un Congreso Constituyente el cual fue inaugurado el 18 de febrero de 1856, cabe hacer mención que esta Asamblea actuó de manera simultánea tanto como Congreso Ordinario como Congreso Constituyente. El Constituyente de 1857 en relación con el de 1824 tiene la característica en común ser el resultado de un movimiento armado, solo que el constituyente de 1824 no contaba con bases y antecedentes para crear una constitución por ser este el creador de la primera constitución.

Del extranjero, el Constituyente de 1857 recibió influencia política, de Inglaterra en el tema de la soberanía del pueblo, de Francia el catálogo preciso de los derechos individuales, de España el dogma religioso y el proceso electoral, y de los Estados Unidos el federalismo y la supremacía judicial.

También distinguidos autores y pensadores mexicanos influyeron sobre el Constituyente, entre los principales se encuentran Miguel Ramos Arispe, Manuel Crescencio Rejón y José María Luis Mora, sin embargo el Constituyente del 57 se inclinó más por personalidades del extranjero como Hobbes, Locke, Rosseau, Montesquieu, Lamartine, Jefferson, que a los nacionales, como suele ocurrir en los Congresos de naciones jóvenes que aún no maduran en su doctrina política.

De cualquier modo, Emilio Rabasa afirma sin titubeos que “*el Constituyente de 1857 ha sido el más ilustrado en la historia política de nuestro país, sobrepasando al de 1824*”.<sup>24</sup>

Dos grandes temas fueron los que prevalecieron en el Constituyente de 1857: ¿Una constitución nueva o restauración de la de 1824? y ¿Religión de Estado o Estado sin religión? Ambos de pura esencia política pero que bastaron para establecer la distinción entre dos principales grupos, conservadores y liberales.

En relación al establecimiento de una nueva constitución o la restauración de la Constitución de 1824 fue tema que originó grandes debates, entre quienes proponían la elaboración de una nueva ley suprema, más acorde con los hechos sociales, económicos y políticos que se presentaron a mediados del siglo XIX y quienes defendían la restauración de la Constitución de 1824 con apoyo en el artículo 171 de dicho ordenamiento y que impedía reformar los artículos que regulaban la libertad, la independencia, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes, como podemos apreciar, el noble propósito del primer constituyente en mantener inalterables algunos principios fundamentales de la constitución, quedaron plasmados en el artículo 171.

Finalmente después de varias sesiones llenas de drama y pasión, la idea de restaurar la Constitución de 1824 fue eliminada para dar paso a la elaboración de una nueva constitución.

El otro gran tema que se debatió en el Constituyente del 57 fue referente a la religión donde el clero tuvo participación aunque de manera indirecta al ejercer presión sobre el grupo conservador haciendo ver la incompatibilidad entre el catolicismo y el liberalismo. La columna de todo esto radicaba en mantener una historia de religiosidad oficial o bien separar a partir de ese momento a la religión católica del Estado, se luchaba por la libertad de cultos, todo esto, al igual que el tema anterior, generó un amplio y encendido debate además de un derroche de conocimientos tanto de uno y de otro grupo y en consecuencia la nación a partir de ese momento se dividió en dos corrientes, podríamos imaginar una cuestión similar a la que enfrentó nuestro país después de las elecciones presidenciales en 2006 en el que la sociedad quedó bipolarizada.

---

<sup>24</sup> RABASA Emilio O. El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857, Ed. Porrúa, México 1991, p.46.

Finalmente se pospuso la libertad absoluta de cultos con la creación del artículo 123 que otorgo a los poderes federales la intervención en materia de culto religioso, pero se logra un paso trascendente y fue: que no se impusiera a la religión católica como la única y obligatoria y desde entonces quedarían separados el clero y el Estado.

El Constituyente de 1857 cumplió de manera responsable con su tarea, el término para el desarrollo de su trabajo se fijó de un año, del 18 de febrero de 1856 al 17 de febrero de 1857 y cumplió entregando a la sociedad mexicana una nueva constitución la cual fue jurada el 5 de febrero, doce días previos a la culminación de su plazo.

Estas fueron algunas de las características que reunió el Constituyente de 1857 y que nos sirven para tener una idea sobre las preocupaciones, objetivos y metas de ese congreso, además de las corrientes que predominaban en ese entonces. En materia de presupuesto, no hubo gran discusión ni cosas que rescatar de aquel constituyente en el tema de los ingresos y gastos del Estado, al menos eso es lo que muestran los anaqueles de la historia constitucional de México y concluimos que la prioridad tanto de la Constitución de 1824 como la de 1857 se centro en la forma de gobierno y la forma de gobierno, sin profundizar en la Administración Pública Federal, tal vez por ser este, tema de estudios recientes ahora que ya contamos con una solidez en la forma de gobierno.

Es importante mencionar un cambio relevante realizado por el Constituyente de 1857 y fue la supresión del Senado lo que origino un cambio radical en el Poder Legislativo y en consecuencia la aprobación del Presupuesto de Egresos como una de las facultades que tenía el Congreso, pero este aspecto lo abarcaremos cuando analicemos las facultades del Congreso en materia de presupuesto.

#### **2.4. INSTAURACION DEL UNICAMARISMO.**

Tanto en el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 como en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre del mismo mes y año, el Poder Legislativo de la Federación se deposito en un Congreso General compuesto por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, hasta la Constitución de 1857 en la que se dispone que el Poder Legislativo se depositara en una sola cámara desapareciendo en consecuencia la otra cámara.

Esta fue una de las principales reformas plasmadas en la Constitución de 1857 establecida en su artículo 51 cuyo texto es el siguiente: “*Se deposita el ejercicio del supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión*“, y no obstante que el artículo 52 se refiere a los integrantes del Congreso como representantes, el artículo 53 les da el carácter de diputados.

Una de las razones para prescindir del Senado fue en considerar a este como un órgano clasista y aristócrata que en nada representaba a los intereses de la sociedad, adjetivo que el Senado se ganó a pulso como consecuencia del régimen centralista impuesto por Antonio López de Santa Anna en donde el Senado se caracterizó por ser una cámara integrada por las clases privilegiadas que contaban con un patrimonio económico elevado además de haber ocupado cargos importantes dentro de la política.

Mariano Otero, fue uno de los personajes que mostró un profundo interés por mantener al Senado como integrante del Poder Legislativo además de defender el sistema bicameral, sin embargo, incurrió en el error de proponer la integración de la cámara de Senadores con aquellos hombres que habían ocupado puestos públicos incluyendo a los que pertenecieron al régimen centralista, basándose en la amplia experiencia adquirida por aquellos, y esto daba como resultado la continuidad del viejo concepto subjetivo y centralista que apenas se había derrocado.

En gran parte, el error de los constituyentes del 57, consistió en ignorar al Senado Federal de 1824 y en insistir en lo negativo de los Senadores centralistas a partir de 1836, para eliminar al Senado de una república federal.

De la lectura de la *Crónica del Congreso 56-57* de Francisco Zarco, aparece la más poderosa de las razones, aunque de las menos visibles en el Congreso del 57 pues se presenta hábilmente disfrazada de todos los argumentos posibles para justificar en ese momento la desincorporación del Senado del sistema representativo federal.

La razón de fondo, fue que, sabiendo el constituyente que el sistema federal requiere para su debido y eficaz funcionamiento la participación de las dos cámaras, dadas las circunstancias que prevalecían en ese entonces, **se tenía que prescindir del Senado para evitar así que el sistema bicameral funcionara de manera correcta y no se lograra el objetivo central, que era efectuar de inmediato una reforma legal y profunda a las estructuras sociales de la Nación.**

Además que ese grupo de legisladores consideraban como de vida o muerte para la nación mexicana, resolver sus graves problemas y había que proceder de inmediato, una sola cámara tenía que avocarse sin trabas y sin titubeos a la tarea de dictar todas las leyes necesarias para acabar con los fueros, los privilegios del clero, de los militares, de las clases propietarias de grandes riquezas y poner fin a todo aquello que mantenía al pueblo y al gobierno mismo atado a los intereses que eran intocables. Había que rescatar la riqueza que se encontraba en manos de la iglesia, secularizar los actos civiles, en fin, había que reformarlo todo.

Y esa es la razón de porque el Legislativo de aquella época tuvo más bien la característica de una convención que el de un poder real, confirmado por el diputado León Guzmán, significo sacrificar en ese momento el sentido profundo del sistema federal y republicano con la suspensión del Senado.

Entre quienes se manifestaban por la defensa del Senado, encontramos a Miguel Ramos Arizpe, Carlos María Bustamante, José Miguel Guridi y Alcocer, Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, con la idea de que **este órgano es un factor de equilibrio y de ponderación; asegurando el mayor acierto en las leyes, siendo también un contrapeso a los excesos de la cámara popular**, (denominada así anteriormente a la cámara de diputados) **y tiene la ventaja de ser un freno al propio Poder Ejecutivo, al que podía juzgar sin necesidad de recurrir a tribunales especiales.**

Pese a los argumentos presentados a favor de la subsistencia de la cámara de Senadores, una sola sesión, la del 10 de septiembre de 1856, fue suficiente para poner fin a la vida de este órgano colegislador y entre quienes apoyaban la suspensión del Senado encontramos a los Señores García Granados, Mariano Gamboa e Ignacio Ramírez, quien de manera contundente manifestó: *“la idea del Senado debe desecharse a ciegas como contraria a la democracia... ¿Porqué lo que han de hacer dos cámaras, no lo ha de hacer una sola? Si la segunda ha de ser de apoyo a la primera, esta demás y solo equivale a aumentar el número de diputados”*<sup>25</sup>

La votación en la deliberación de la subsistencia o no del Senado fue aprobada por un escaso margen y fueron tan solo cuatro votos los que hicieron la diferencia, quedando instaurado el sistema unicameral al que por cierto se denomino Congreso de la Unión no

---

<sup>25</sup> Ibídem p.103.

obstante que esa misma denominación que se adoptó de Estados Unidos, en aquel país se empleaba para incluir a las dos cámaras y no solo a una, como ocurrió en nuestro país.

Para nosotros es de mucha importancia esta reforma hecha a la Constitución de 1857, porque de igual forma coincidimos con los legisladores que estaban a favor porque el Senado fuera parte del Poder Legislativo, y que la existencia de esta cámara representa un equilibrio y contrapeso a los excesos que pudiera existir en la Cámara de Diputados además de que en verdad representa los intereses del federalismo y de los estados que forman el Pacto de la Unión, esto es, que el bicameralismo es la consecuencia natural del federalismo.

Tiene trascendencia el estudio y análisis la forma en cómo se ha integrado el Congreso de la Unión de nuestro país en las constituciones que nos han regido ya que a este órgano corresponde la aprobación del Presupuesto de Egresos y que la Constitución de 1824 había tenido un gran acierto al establecer un equilibrio en que el Congreso aprobara el Presupuesto de gastos, lo que se rompió con la Constitución de 1857 y el unicameralismo, podemos observar un cambio radical de un ordenamiento a otro, y que en un futuro crearía desorden y desequilibrio con la restauración del Senado en 1874.

## **2.5. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION EN LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EN LA CONSTITUCION DE 1857.**

La Constitución de 1857 finalmente aprobada, consta de 128 artículos albergados en ocho títulos y un artículo transitorio. La Constitución cuyo propósito esencial había sido unificar a una nación dividida y no obstante su enorme calidad técnica y humanística, produjo el efecto opuesto, el rompimiento de la república en dos.

La Constitución era breve, sobria y tendía a ser conciliatoria, en relación con sus predecesoras presentó muy importantes reformas las cuales fueron: **los derechos del hombre (garantías individuales) en los primeros 29 artículos; la soberanía nacional cuya estructura se sustenta en el artículo 39; el Juicio de Amparo; y el Juicio Político**, por todo ello, habrá de calificarse a esta Constitución como progresista.

Hemos comentado con anterioridad que esta Constitución depositó al Poder Legislativo en una asamblea a la que se denominó Congreso de la Unión, ahora bien en materia de Presupuesto de gastos como lo denominó la Constitución, estableció lo siguiente:

## **De las facultades del Congreso:**

### **Artículo 72. El Congreso tiene facultad:**

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

De lo anterior podemos observar que en lo que se refiere a la aprobación del presupuesto de los gastos de la Federación, la Constitución de 1857 estableció el mismo criterio que la de 1824, esto es, en ser el Congreso quien aprobara el presupuesto, la diferencia radica que en el 57, el Congreso se depositó en una sola asamblea (cámara de Diputados) sin que existiera mayor debate respecto a su aprobación bastando lo que una sola cámara aprobara.

El Congreso de la Unión tenía dos períodos de sesiones ordinarias: el primero comprendía del 16 de septiembre al 15 de diciembre; y el segundo daba inicio el 1 de abril para concluir el 31 de mayo, correspondía al Ejecutivo presentar el presupuesto de gastos ante el Congreso lo que debía hacer el penúltimo día del primer período de sesiones, esto es, el 14 de diciembre.

El artículo 72 en su fracción VII establece la facultad del Congreso en aprobar el presupuesto de gastos así de manera lisa y llana sin mencionar que deberá discutirse, examinarse o modificarse como lo establece la norma vigente, pero creemos que si debía realizarse un estudio a conciencia para su votación.

En el segundo período de sesiones establecía la Constitución dar preferencia para la votación de los presupuestos del año fiscal siguiente (artículo 68). En materia de contribuciones, se establece en la fracción VII del artículo 72 la facultad del Congreso para imponer aquellas que fueran necesarias para cubrir el presupuesto, entendiendo que primero debía ser aprobado el presupuesto de gastos y posteriormente las contribuciones.

El segundo período de sesiones del Congreso era dedicado para llevar a cabo la aprobación de todo aquello que comprendiera la Actividad Financiera del Estado, pues además del presupuesto de gastos, debían decretarse también las contribuciones necesarias para cubrirlo y llevar a cabo la revisión de la cuenta del año anterior que hubiese presentado el Ejecutivo.



Cabe mencionar que en la Constitución de 1857 se contemplaba el hecho de no hacer ningún pago que no estuviese comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior (art.119).

En conclusión, podemos mencionar que en comparación con la Constitución de 1824, la de 1857 representó un gran avance en varios aspectos y de igual forma en materia del presupuesto de gastos, de su texto se puede apreciar de manera expresa la fecha de aprobación del presupuesto. **El presupuesto de egresos de la federación conforme a la Constitución de 1857, tenía un corte liberal, orientado hacia los principios de limitar el gasto a la prestación de servicios fundamentales atribuidos al Estado, debiéndose mantener el equilibrio entre ingresos y egresos para evitar déficit fiscal.**

La Constitución de 1857 surgió de una revolución, perdueo aún en la intervención francesa en 1862, una dictadura y una nueva revolución, tuvo una existencia formal de 60 años, la más larga hasta entonces, sin embargo muchos de sus principios y disposiciones fueron mantenidos por la Constitución de 1917 y podemos afirmar que en su esencia está vigente hasta nuestros días.

Sin embargo debemos recordar que después de la Constitución de 1857, aconteció la Guerra de Tres años rompiendo con la posibilidad de reestructurar y organizar al país, lo cual no sucedería sino hasta al término de esta guerra que el gobierno de Juárez emprendió medidas en lo que se refiere a proceso presupuestario para reorganizar de esta forma el gasto público y la primera de estas medidas fue expedir la **ley de 17 de julio de 1861** la cual ordenaba suspender con excepción de los gastos de administración de las oficinas recaudadoras de las rentas federales, todos los pagos durante dos años, incluso los destinados para la deuda contraída con Londres y para las convenciones extranjeras.

Otro ordenamiento en materia de gasto público publicado durante el gobierno de Juárez fue el *Reglamento para la Administración y Contabilidad de los caudales del Gobierno de fecha 1 de diciembre de 1867*, constituyendo así el antecedente de lo que hasta hace poco fueran las leyes orgánicas del presupuesto de egresos, en dicho reglamento se determino que el ejercicio presupuestal iniciaba el 1 de julio y concluía el 30 de junio del año siguiente.

Por separado se procedió a regular el ejercicio y contabilidad del gasto, así como los controles y registros de la recaudación, además de establecer en el mismo ordenamiento el 14 de diciembre como el día en que el ministro de hacienda debía presentar al Congreso el proyecto de presupuesto probable del ejercicio próximo.

## CAPITULO III.

### LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION EN LA CONSTITUCION DE 1917.

#### 3.1. EL RESTABLECIMIENTO DEL SENADO EN 1874.

Previo a la Constitución de 1917, que es la que nos rige actualmente, nos avocaremos al estudio de la restauración del Senado como integrante del Poder Legislativo en nuestro sistema de gobierno, proceso que se gestó de manera paulatina. La institución del Senado surge de manera simultánea con la independencia de México, situación que ha sido poco explorada a pesar de lo que esta institución representa, no está de más mencionar la existencia de diferentes ordenamientos que regulan al Senado desde su nacimiento, pero debemos recordar que nuestro estudio se enfoca a las tres constituciones que han regido a nuestro país.

En 1867 comenzó a prepararse el camino para restaurar al Senado en el Poder Legislativo, siendo Presidente de la República el Lic. Benito Juárez, envió al Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación una ley que contemplaba la convocatoria para la elección de los Supremos Poderes, en ella contemplo de manera fundamental que el Congreso de la Unión pudiera determinar constitucionalmente que el Poder Legislativo se depositara en dos cámaras para lo cual se establecerían y distribuirían facultades a cada una.

Además de otras reformas y adiciones a los artículos de la constitución que se planeaba realizar, cabe mencionar que dicha convocatoria constituía un referéndum en el que por primera y única vez en la historia de México, la ciudadanía votaría en forma directa sobre la conveniencia o no de las reformas a la constitución.

Mediante iniciativa de 13 de diciembre de 1867 se propuso ante el Congreso de la Unión la restauración del Senado, dando inicio así a un proceso que duraría 7 años, donde los argumentos a favor y en contra de la subsistencia del Senado tendrían que defenderse de manera contundente, respecto a los argumentos en contra del Senado ya los señalamos en el tema: *la instauración del unicammarismo* por lo que a continuación mencionaremos los argumentos a favor de la existencia del Senado.

Entre los argumentos que se hicieron valer a favor de la subsistencia del Senado, podemos mencionar los siguientes:

**A).** La falta de la Cámara de Senadores representaba la ausencia de un brazo del Poder Legislativo, el cual representaba y garantizaba la igualdad de derechos entre los Estados, sin tomar en cuenta que uno en comparación con otro, tuviera mayor o menor extensión territorial, una población grande o pequeña.

**B).** El Señor Story, en sus comentarios a la constitución anglo-americana, asegura que la Cámara de Senadores garantiza las mejores deliberaciones y los más provechosos resultados en la legislación, neutralizando la mala acción de los gobiernos libres y evitando la excesiva facilidad para expedir leyes.

**C).** El Senado constituye un freno en contra de los arranques de una legislación precipitada y opresiva, conteniendo también el ímpetu, irritaciones e impacencias de la asamblea.

**D).** Otro argumento hecho valer señalaba lo nocivo que podría resultar, el confiar la totalidad de las facultades legislativas a una sola cámara, sabiendo el riesgo que representa para un organismo público, acumular demasiado poder en sus manos, ensanchar su influencia y extender la esfera de su competencia.

**E).** Se argumenta también que la existencia de la Cámara de Senadores en el Poder Legislativo implicaba un beneficio para la República y sus relaciones exteriores, las cuales tendrían más firmeza y mayor respeto.

**F).** Se considera más difícil engañar o corromper a dos cuerpos políticos que uno solo.

Estos fueron los argumentos expuestos no solo por los críticos de la Constitución anglo-americana, sino también de muchos otros notables escritores en su afán por demostrar la necesidad y conveniencia de la existencia de la Cámara de Senadores.

La justificación real y verdadera de la existencia de la Cámara de Senadores proviene del régimen político-jurídico o de la realidad política que impere en ese momento, lo que en esencia es importante, es que el Senado es un elemento formal, no solo del Estado mexicano, sino también del sistema federal, en México, el federalismo nace de un Pacto de Unión. Históricamente el Gobierno Federal nace como el gobierno de la unión de Estados Mexicanos, por eso se afirma con justa razón, que el Senado representa a los Estados, miembros del Pacto de la Unión.

**La federación surge para coordinar y representar a los Estados**, de ahí que la soberanía con que se dota a los poderes federales, se haga a través de la delegación o cesión de facultades pertenecientes a los mismos Estados, siendo la Federación la base de esta estructura política.

Es importante destacar que el Senado constituye un cuerpo de equilibrio político, que asegura la igualdad en el ejercicio del Poder Legislativo, ya que los diputados se eligen en base a la densidad demográfica, esto es, uno por cada número determinado de habitantes, de esta manera, los Estados con mayor población acreditan un mayor número de diputados en relación con los menos poblados, quebrantándose así la igualdad política que entre ambos debe existir. Para evitar el predominio de unos sobre otros, se ideó la creación de un segundo órgano legislativo, denominado comúnmente, Senado, el cual con independencia de su población, todas las entidades federativas estuviesen representadas por igual.

Al Senado se le ha atacado con pasión por ser una cámara de revisión; por representar supuestamente a los intereses de la clase social alta, por considerarla incompatible con los ideales de la representación nacional, popular y democrática, puede ser esto, porque se exigió que el Senado estuviera compuesto de miembros dotados de gran experiencia y poseer un cúmulo de conocimientos mayor a la Cámara de Diputados para poder revisar de esta manera los actos de la cámara baja. Aspecto que solo quedo en una mera hipótesis, pues sería ingenuo pensar que las virtudes se hallaran solo en el Senado y los defectos en la Cámara de Diputados.

No debemos olvidar la causa real por la cual se suprimió al Senado en la Constitución de 1857, expresada por el señor León Guzmán, quien fungió como integrante de la comisión de reformas, dio a conocer las verdaderas razones y lo hizo de manera pública en 1870 cuando escribió y publicó su obra titulada *“Cuestiones Constitucionales. El sistema de dos cámaras y sus consecuencias”*, donde manifestó lo siguiente: *“Que la estructura y modo de obrar que se le dio, no eran los más a propósito para garantizar una marcha reposada y tranquila; pero era el único modo de facilitar el pronto cambio de nuestro imperfecto estado social”*

Lo que León Guzmán manifestó, es que la existencia de una segunda cámara hubiera sido un obstáculo para las reformas que a juicio de los liberales necesitaba el país y manifestó también: *“Las ideas emitidas...indican claramente la intención de llegar a la conclusión siguiente: ya es tiempo de establecer dos cámaras. Sinceramente ese es mi*

*deseo.*” Lo que León Guzmán manifestó, fue que la existencia de una segunda cámara hubiera sido un obstáculo para las reformas que a juicio de los liberales necesitaba el país.

El dictamen de la comisión fue finalmente aprobado en la sesión correspondiente al 6 de noviembre de 1874, por 118 votos a favor y 13 en contra y siguiendo la tradición legislativa, se dispuso que las reformas fueran promulgadas mediante bando nacional, siendo el presidente de la república, Sebastián Lerdo de Tejada, quien expidió el decreto correspondiente el 13 de noviembre de 1874 y que entraría en vigor el 16 de septiembre de 1875.

Así concluía un proceso iniciado con el gobierno de Benito Juárez y continuado por Sebastián Lerdo de Tejada, fueron casi siete años de intensos debates para contemplar la restauración del Senado como integrante del Poder Legislativo, fueron muchas las esperanzas que los licenciados Juárez y Lerdo tuvieron para que el Senado fuera restablecido con la conciencia de la necesidad de una segunda cámara y la convicción de que ésta es una institución, con una importante función que realizar en el bienestar público.

Ahora bien, la restauración del Senado implicó realizar reformas a algunos artículos de la Constitución de 1857, mismas que fueron publicadas el 13 de noviembre de 1874, el primero en comentar es el artículo 51 que estableció lo siguiente:

**ARTICULO 51. El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.**

Con esta reforma se cambia de manera completa la estructura política que regía al país al agregarse al elemento popular, un órgano más, ya que mientras en la Constitución de 1857 todo el Poder Legislativo se depositaba en una sola cámara que se llamaba “Congreso de la Unión”, la reforma constitucional estableció que el Poder Legislativo se dividiera en dos cámaras y que juntas integrarían el Congreso de la Unión, todo esto, traería como consecuencia el que se atribuyeran facultades a cada una de ellas pues recordemos que la Constitución de 1857 otorgaba al Congreso 30 facultades y que ahora tenían que dividirse.

**La comisión encargada de realizar las reformas constitucionales a fin de restaurar el Senado se encontraron con un gran dilema al momento de dividir las facultades que antes correspondían al Congreso general, la situación era otorgar facultades a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores y al Congreso general, esto es, a las dos cámaras.**

**Existía la postura de aquellos legisladores que defendían de manera tajante los intereses del pueblo y su libertad que había conquistado y que consideraban se debía dejar todas las disposiciones legislativas de manera exclusiva a la Cámara de Diputados y por otra parte se hallaba el grupo de quienes apostaban en establecer como regla general el que todas las materias deberían ser colegisladas.**

Estudiando las discusiones parlamentarias sobre las facultades que cada cámara debía tener, encontramos expresiones que denotan una pasión hasta el extremo por defender la representación popular que tiene la cámara de diputados, citando un ejemplo de esto, la siguiente postura: *“Todo lo que se refiere al pueblo ya en su sangre, ya en su dinero, es exclusivo de la Cámara de Diputados..., y todo lo concerniente a la federación es exclusivo del Senado”*<sup>26</sup>

Lo anterior sirvió para establecer la directriz a seguir para la división de facultades en cada cámara, el establecimiento de dos posturas: a) *La representación popular* y; b) *El elemento federal*, correspondiendo a la Cámara de Diputados del primero y la Cámara de Senadores el segundo. Fue de esta forma como la **comisión se encargo de otorgar a la Cámara de Diputados las facultades en cuyo contenido predominaba el interés individual o el popular y estableció para la Cámara de Senadores las facultades en que predominaba el interés federal y dejar a ambas cámaras cuando se afectaran los dos aspectos.**

Si analizamos al Senado, podemos observar que los ciudadanos diputados de aquella época solo concedieron a este órgano facultades que no consisten en otra cosa más que en representar a los estados como entidades federativas limitándose única y exclusivamente a intervenir cuando se afectara el interés general de alguna entidad federativa, de lo contrario, tenía que mantenerse al margen de cualquier situación, o bien para conocer simplemente de las diferencias políticas que se suscitaban entre los Estados.

---

<sup>26</sup> CASILLAS Roberto, *La Restauración del Senado 1867-1875*, Edición del Senado de la República. LIII Legislatura 1ª Edición, 1985. México. P.364

Fue de esta manera que con la reforma de 1874, en el artículo 72 constitucional se establecen las facultades del Congreso General que a la vez contemplaba tres apartados: a) Facultades de la Cámara de Diputados; b) Facultades del Senado y; c) Las facultades que podía realizar cada Cámara sin intervención de la otra.

En materia del Presupuesto de Egresos se estableció lo siguiente:

#### **ARTICULO 72.**

##### **Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:**

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

Mediante esta reforma, **se estableció la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en aprobar el Presupuesto de Gastos** y que posteriormente la Constitución de 1917 lo retomaría sin ningún problema y sin hacerle modificaciones posteriores, y fue así como se corto con lo que había establecido en las constituciones anteriores, en que el presupuesto de gastos debía ser obra del Congreso.

Bajo el argumento de lo que en ese entonces se denominó **interés popular**, se estableció como un exclusivismo de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto y al respecto consideramos que el interés federativo también se ve afectado por una situación como lo es el presupuesto de gastos, ya que este repercute también en uno o varios Estados.

Asimismo al considerarse que la Cámara de Diputados debía conocer los aspectos en los que se afectara al pueblo, se estableció que la formación de leyes que trataran sobre **contribuciones, impuestos**, entre otros, debían comenzar en esta cámara y así quedo establecido en el artículo 70, además de conceder a esta misma cámara la facultad de examinar la cuenta que anualmente le presentare el Ejecutivo, excluyendo al Senado de estos dos aspectos, en los que si era participe con la Constitución de 1824.

Con estas reformas, ahora el Ejecutivo Federal debía presentar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. En sesión del 16 de septiembre de 1875, el presidente de la república, Valentín Gómez Farías, pronunció el discurso de apertura manifestando lo siguiente: *“La institución del Senado- dijo- completa nuestro sistema constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar, ya porque combina la representación igual de los Estados, con la proporcional a la población; ya porque el mayor acopio de luces y de doble discusión de las leyes, harán del Congreso Federal un centro fecundo en bienes de la república”*<sup>27</sup> y fue con esta sesión como quedo definido constitucionalmente la incorporación del Senado de la República al Congreso Nacional, solo que con facultades muy delimitadas respecto a su actuación con la Cámara de Diputados.

### **3.2. EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO.**

La historia de nuestro derecho constitucional nos muestra que las Normas Supremas que han regido a nuestro país han sido el producto de un movimiento revolucionario, esto es, como consecuencia de una inestabilidad social permanente, desde que México logro su independencia y en 1917 se promulgaría la tercera constitución y que actualmente nos rige a los mexicanos, por ello procederemos al estudio del Constituyente de Querétaro, denominado así por instalarse en la Ciudad de Querétaro.

En México, a los años inmediatos anteriores a la promulgación de nuestra actual Carta Magna se la ha denominado Revolución Mexicana, para comprender cabalmente la Constitución de 1917, hay que examinar, en forma breve los principales hechos de todo un período de la historia de nuestra patria.

Todo parecía indicar que con el restablecimiento del Senado en el Poder Legislativo, la vida política del país habría de retomar la tranquilidad y su conducción se desarrollaría de manera ordenada y progresista, sin embargo, con la muerte de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada asumió la presidencia, ocasionando malestar en la sociedad al manifestar su intención de reelegirse, cosa que no sucedió, al ser derrocado por un movimiento armado como era costumbre en nuestro país y quien finalmente asumiría el poder para no dejarlo por un gran tiempo, fue el general Porfirio Díaz, quien estableció una dictadura de 30 años.

---

<sup>27</sup> *Ibíd.* p. 527



La verdadera tragedia del porfiriato radica en no haber amado al hombre, a los miles de campesinos y obreros que pedía ayuda, el no haber oído los llantos de angustia del país, además de formar un estilo de vida aristócrata, la vida en las ciudades fue como péndulo del reloj, ya que tocaba los dos extremos: la miseria y el lujo versallesco.

Con el Plan de San Luis promulgado por Madero el 5 de octubre de 1910 empieza el movimiento armado que tenía por objetivo la restructuración política de la nación, además de desconocer al gobierno de Porfirio Díaz y proclamarse el mismo Madero como presidente provisional de México.

Finalmente el 25 de mayo de 1911 Porfirio Díaz hizo llegar su renuncia al Congreso y Madero rindió protesta de ley ante el Congreso como presidente constitucional de México, sin embargo, la lucha por el poder continuó y el siguiente en entrar a escena política fue Victoriano Huerta quien desconoció a Madero el cual junto con Pino Suárez se vieron obligados a presentar su renuncia para ser asesinados posteriormente.

**Carranza, quien fungía como gobernador de Coahuila**, al enterarse del magnicidio cometido por Victoriano Huerta, declaró la ruptura del orden constitucional y alentó al pueblo a rebelarse contra el gobierno golpista, fue a través del **Plan de Guadalupe** como se dio origen al **movimiento constitucionalista**, el cual declaraba el desconocimiento de los poderes federales, así como de los gobiernos locales que reconocieran a las autoridades usurpadoras.

Más tarde, Carranza incorporó al movimiento constitucionalista las demandas de reforma social y fueron las adiciones al Plan de Guadalupe, el acto político de Carranza que le confirió el liderazgo ideológico e institucional de la revolución mexicana, pues con ellas se recogieron las diversas banderas de lucha de los grupos revolucionarios agrupando las demandas populares que habían nutrido la lucha armada.

Cabe mencionar que Carranza llevaba sobre sus hombros el ser **Jefe del Ejército Constitucionalista** y al mismo tiempo encargado del Poder Ejecutivo con lo cual expediría y pondría en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país.

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza promulgó un decreto de reformas al Plan de Guadalupe, cuyo propósito fundamental era convocar a la reunión de un Congreso Constituyente, para lo cual habría de convocarse a elecciones para diputados que integrarían el Congreso Constituyente.

**Finalmente el 1 de diciembre de 1916 quedo instalado el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro con el objetivo principal de reformar a la Constitución de 1857,** razón por la cual Venustiano Carranza compareció a inaugurar dicho congreso y presentar su proyecto de reformas constitucionales.

En el Teatro Iturbide, hoy denominado Teatro de la República, el constituyente inicio sus sesiones con una composición, que generaba un sentimiento de representatividad real de las fuerzas revolucionarias, en él había soldados y personajes de la lucha armada, pero también había gente humilde que representaba a los sectores marginales, una buena parte de los integrantes del Congreso todavía olían a pólvora en tanto que otros arrastraban aun los reflejos de la penas sufridas en la cárcel.

Algo que debemos tener en cuenta, es que la revolución mexicana no atacó la Constitución de 1857, antes bien, partió de esta para criticar al régimen de Porfirio Díaz quien se había apartado de los principios fundamentales del liberalismo, por ello, la revolución de 1910 no emergió de un vacío ideológico, sino que representaba un eslabón derivado de la formación política del pueblo mexicano, la revolución de 1910 mostró dos cauces de protesta: por una parte la reiteración de los principios de la democracia liberal; por otra la exigencia de un cambio sustancial en el orden económico y social.

El programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 representa un adelanto de aquel deseo que imperaba de realizar reformas políticas, en materia de instrucción, protección a los trabajadores, la acción del Estado en materia agraria y modificaciones al régimen de impuestos. De igual forma el propio Plan de San Luis de 1910 a pesar de su carácter político, no dejo de hacer alusión a los despojos agrarios efectuados con motivo de las leyes de baldíos.

Las demandas de la revolución subrayaban la necesidad de una acción política decisiva para transformar el orden social y económico con el fin de hacer viables aquéllas. Es importante recordar que en aquellos días, los problemas sociales eran el aspecto que más lastimaba a la nación, basta recordar la situación laboral en que se encontraba la gente,

el campo con la situación de pobreza y despojo de los campesinos, además de la explotación del petróleo que se encontraba en manos de extranjeros.

Al presentar su proyecto de reformas a la constitución, Carranza expuso un mensaje haciendo énfasis en que la Constitución de 1857 no fue un documento práctico que otorgara efectividad a los principios que en él se consignaban, además de señalar que no fueron operantes las leyes orgánicas del juicio de amparo y que la soberanía nacional que reside en el pueblo no era real con la imposición del poder público aunado a que la división del poder público quedo sobrepasado por el ejercicio de los poderes en una sola persona.

El proyecto de Venustiano Carranza se ubica como una iniciativa con espíritu liberal, pero con carencia del aspecto social y ausencia de reformas importantes relativas a la lucha social. En el contenido del proyecto de Carranza se desprenden algunos objetivos como: reforzar a las instituciones sociales, la independencia del Poder Judicial y reforma del procedimiento judicial en cuanto al amparo en los juicios civiles, reforzar la división de los tres poderes para que uno dejara de obstaculizar al otro, para Carranza era necesario fortalecer al Poder Ejecutivo, dejando en la Constitución la elección directa del presidente y se suprime el cargo de vicepresidente.

El propósito esencial de Carranza era fortalecer y hacer realidad los postulados de la Carta Magna de 1857, pese a no ser jurista ni conocedor del derecho constitucional, había absorbido las doctrinas del eminente maestro Emilio Rabasa expresadas en su análisis sobre la Constitución de 1857. Carranza se refirió desde un principio a las reformas a la constitución más no a la elaboración de una nueva que abrogase la anterior, lamentablemente la historia no precisa en qué momento se cambió la idea de tan solo reformar la Carta Magna por la creación de una nueva.

Los temas que generaron un mayor debate, fueron aquellos relacionados con el aspecto social, como fue la educación, trabajo, propiedad y religión y fue así como las Garantías Sociales formaron la parte medular de la obra del Constituyente, nacida al amparo de la lucha sostenida y el valor de un grupo de revolucionarios que no descansaron hasta plasmar en la Constitución los ideales insurgentes.

En el aspecto de la **educación** se luchó por que esta fuera libre de cualquier instrucción religiosa, a pesar de que Carranza, en su texto aludía a una educación laica, la propuesta del grupo radical estableció que ninguna corporación religiosa ni ministro de

algún culto pudiera establecer o dirigir a las escuelas de instrucción primaria, en lo que respecta a las escuelas primarias particulares, se podrían establecer bajo vigilancia oficial. La posición del grupo radical obedeció principalmente a que la iglesia católica estuvo aliada al porfiriato y no hizo nada importante para elevar el nivel de vida de la población, además de que durante el movimiento armado, la posición de la iglesia católica en nuestro país no fue la más nacionalista, el resultado de todo esto, es el actual artículo 3 de nuestra constitución.

**En materia del trabajo**, lo cual es entrar a la médula en virtud de la cual se le dio un giro al constitucionalismo contemporáneo. Gran parte del ideario de la revolución tenía como origen los reclamos de los obreros, aludir a los orígenes de la revolución mexicana, es también recordar los movimientos obreros de huelga de Río Blanco y de Cananea, podemos decir que el movimiento obrero estaba por encima de todos. El debate en este tema, se concentró en la incorporación o no al texto de la constitución los principios logrados, como la jornada máxima de ocho horas, descanso semanal, prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños, juntas de conciliación y arbitraje, derecho a la huelga entre otros, existía la postura de aquellos que no veía con agrado el que se plasmara en la constitución todos los principios conquistados, deseaban evitar errores de forma, que la misma no fuera reglamentaria, todo esto, argumentaban los defensores de los moldes clásicos del constitucionalismo.

Finalmente la postura en favor de que se incluyeran en la constitución tales principios dejando a un lado los cánones clásicos, tradicionales u ortodoxos se impuso y la comisión respectiva encomendó a Pastor Rouaix la tarea de redactar el título sobre el trabajo y se formo la estructura del Título VI de la Constitución dando origen al artículo 123 constitucional, cumpliéndose de esta manera el anhelo en aquella época, de elevar a la categoría constitucional los derechos del trabajador.

**En materia agraria**, ocurrió lo mismo con el proyecto de Carranza en materia del trabajo, no se conformaron con dicho proyecto porque no atacaba el problema fundamental, que era la distribución de la propiedad. El latifundismo se convirtió en la forma típica del régimen mexicano de tenencia de la tierra, la situación social generada por este sistema feudal fue la causa básica del movimiento revolucionario mexicano. La comisión creada para la redacción del tema agrario fue la misma que redacto el texto del artículo 123, entre los logros importantes basta señalar la incorporación la cláusula calvo, el fraccionamiento de los latifundios, la dotación de terrenos a los pueblos y creación de nuevos núcleos de población agrícola.

Todo lo anterior concluyó en lo que hoy es el artículo 27 constitucional, la parte agraria de este artículo parte de un supuesto general que rige para todo el derecho de propiedad; la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, ella tiene el derecho de transmitir dichos bienes a los particulares en propiedad privada, pero ésta queda sujeta a las modalidades que dicte el interés público y en todo caso el derecho del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

Este concepto le dio al Estado nuevas responsabilidades en el campo económico y social, el Poder público quedó encargado de procurar a la nación una nueva estructura agraria y como consecuencia, un nuevo orden económico, un sistema en donde la acción pública regule y coordine la actividad de los particulares para procurar que su actividad encuadre con los intereses generales de la comunidad.

Todo lo anterior no ha pretendido ser una historia completa y detallada del Congreso Constituyente de Querétaro, tan solo se ha pretendido recordar los episodios y aspectos que contribuyeron en dar los rasgos más fuertes de originalidad a la Carta Magna de 1917, que hasta el día de hoy nos rige. Es importante resaltar que Carranza en relación con la Asamblea, mantuvo una actitud de sincero respeto y amplia colaboración, siendo el resultado, una constitución como obra conjunta de Carranza y la Asamblea.

**En el Constituyente de 1857 destacaron los debates que hacían referencia a los derechos humanos, a los derechos del hombre mientras que en el de 1917, la pasión de los debates se centró en los derechos sociales del hombre como fue: la enseñanza, trabajo y la tierra, quizá los queretanos no igualaron en erudición a sus antecesores, pero sus labores parecen haber estado más ligadas a las inquietudes populares del momento, sabiendo estar a la altura de su tiempo y legar al país una carta constitucional sustancial y flexible.**

La distinción entre radicales y moderados se mostro solo en la cuestión religiosa y no fue tan abismal como algunos pretendían hacer creer, en los aspectos relacionados con la economía y lo social, la opinión de la Asamblea fue unánime.

La incorporación al texto constitucional de los derechos sociales fue sin duda, la aportación más original y de mayor trascendencia que realizó el Constituyente de Querétaro, siendo los artículos 3, 27 y 123 de la constitución, la génesis del derecho social.

Como podemos observar, en ninguna de las tres constituciones que hemos analizado, se debatió con pasión, es más, ni siquiera se menciona algún debate relacionado con la actividad financiera del Estado, tampoco la forma de gobierno, mucho menos el tema del presupuesto de Egresos, por no ser en ese momento, temas importantes y de mayor trascendencia además de una falta de conocimiento en esta materia, siendo hasta el día de hoy, algo que requiere de mayor estudio y discusión, el Presupuesto de Egresos, las circunstancias han cambiado y la prioridad actual es la actividad financiera del Estado, todo lo referente al Presupuesto de Egresos, hoy por hoy, es motivo de grandes discusiones en la Cámara de Diputados, algo que no fue en los constituyentes de las constituciones que hemos analizado.

Se establecieron dos meses de plazo para que el Congreso Constituyente realizara su trabajo de elaborar una nueva constitución, y se fijó la fecha límite para concluir sus trabajos, el 31 de enero de 1917, fecha en que se entregó nuestra Carta Magna cuya promulgación se realizó en 5 de febrero en conmemoración de la de 1857, para cobrar vigencia el 1 de mayo siguiente.

### **3.3 LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LA CONSTITUCION DE 1917.**

En materia de presupuesto de egresos, la Constitución de 1917 no modificó el contenido de la fracción IV del artículo 74 constitucional en relación con la de 1857 (y sus reformas de 1874 mediante la cual se restauró el sistema bicameral). La Constitución de 1917 retomó el mismo sentido de establecer como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio debían decretarse para cubrir aquel.

La Constitución de 1917 ha sido finalmente, la norma suprema, que por más tiempo ha regido a nuestro país y que hasta nuestros días se encuentra vigente, con el inicio de su vigencia nuestro país se sujetó a la misma con el fin de tomar cauce en el aspecto jurídico y dar paso a una etapa en tratar de alcanzar la madurez política, y poco a poco prestar atención también a otras actividades del Estado que el Derecho no había regulado a conciencia, además de dar solidez a las instituciones políticas de nuestro país.

Uno de estos aspectos era la actividad financiera del Estado que en sus inicios no implicaba mayor problema como lo es hoy en día, el presupuesto de egresos tuvo su primera reforma sustancial en 1977 durante el sexenio de José López Portillo, mediante la

cual se le adicionaron seis nuevos párrafos a la fracción IV del artículo 74 constitucional y que abordaremos en el siguiente tema.

Durante ese mismo sexenio, pero en el año de 1982 se reformó el segundo párrafo de la fracción IV del artículo en mención, a fin de establecer fechas fijas para la entrega de las iniciativas de leyes de ingresos y presupuestos de egresos, estableciendo como fecha para que el Ejecutivo Federal hiciera llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas, a más tardar el 15 de noviembre o hasta el día 15 de diciembre tratándose de los casos en que inicie en su encargo el Presidente de la República. Así es como al presupuesto de egresos se le va dando mayor importancia al establecer en la constitución términos para la presentación del proyecto.

En 1987 mediante reformas se estableció que la Cuenta Pública deberá ser presentada a la Cámara de Diputados y ya no a la Comisión Permanente del Congreso, como se venía practicando.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con la reforma de 25 de octubre de 1993 se deroga la facultad de examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, en consecuencia, en el párrafo segundo de la fracción IV del artículo en mención, se sustituyen las palabras “leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto” por “ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación”

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se adicionó un párrafo a la fracción IV del artículo 74 constitucional en donde se estableció que para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación, así como la facultad de determinar responsabilidad contra servidores por discrepancias entre los ingresos o egresos.

Finalmente en el año 2004, en materia de presupuesto de egresos se realizó una reforma por demás trascendental, al otorgarse a la Cámara de Diputados la facultad de modificar al proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal, además de establecer nuevas fechas para la presentación del proyecto y su aprobación.

Estudiar la *fracción IV del artículo 74*<sup>28</sup> constitucional, es ver la trascendencia y cuán importante es esta facultad exclusiva otorgada a la Cámara de Diputados, pues recae de manera fundamental en las finanzas públicas del Estado y la parte medular se centra en 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 deban decretarse para cubrirlo. También dicha cámara tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del año anterior que el envíe el Ejecutivo Federal, según lo establece la misma disposición constitucional.

**Además de ser una de las atribuciones más relevantes que de forma exclusiva ejerce la Cámara de Diputados; es también de las actividades que más destacan año con año, máxime cuando en este órgano legislativo no hay un partido que como tal alcance la mayoría absoluta, convirtiéndose todo esto en un discusión en base a banderas políticas, una lucha que se origina entre los principales actores políticos y el Presidente de la República, y la negociación por la aprobación o no el proyecto de presupuesto de egresos se realizan teniendo siempre en mente los costos políticos que esto representa.**

---

<sup>28</sup> Artículo 74. Establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados

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

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 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.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

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



**Importante es esta facultad de la Cámara de Diputados ya que también genera un gran impacto en la vida económica del país, y en cierto sentido en ella se ubica el control de la actividad del presidente de la república y de los secretarios de despacho y la forma en cómo ha de conducirse la economía del país durante un año.**

Del análisis de esta atribución se revela en el ámbito estrictamente constitucional, que el Ejecutivo Federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional en sus diferentes aspectos y aplicaciones, sino que su conducta a este respecto está sometida.

También debemos destacar dentro de esta facultad de la Cámara de diputados, que **la iniciativa del presupuesto, es facultad exclusiva del presidente**, siendo este, un caso excepcional que rompe con la regla general de los sujetos legitimados para presentar iniciativas de leyes que marca el artículo 71 de nuestra constitución, basta con mencionar que el **Ejecutivo Federal es el responsable de la planeación nacional** y en su calidad de principal ejecutor del gasto público.

Asimismo, la Cámara de Diputados, ya no solo aprueba la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, sino que ahora **puede hacer modificaciones al presupuesto de egresos**, mismo que **el presidente de la república hará llegar a la Cámara de Diputados junto con la iniciativa de la Ley de Ingresos a más tardar el día 8 del mes de septiembre para que la Cámara de Diputados apruebe el presupuesto de egresos a más tardar el 15 de noviembre**, con el fin de garantizar el oportuno desempeño de esta actividad, la fracción IV del precepto constitucional en mención, establece el supuesto en que el Ejecutivo inicie en su encargo, hará llegar a la Cámara la iniciativa del presupuesto a más tardar el 15 de noviembre.

Lamentablemente la propia constitución no señala que sucede si el presupuesto se aprueba después del 15 de noviembre, nuestra Carta Magna guarda silencio al respecto y tampoco resuelve la incertidumbre respecto a lo que sucedería si llegado el 1º de enero no está aprobado el presupuesto, es necesario establecer una cláusula de reconducción presupuestal para tener la certeza en caso de que no se apruebe a tiempo el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En materia de presupuesto de egresos de la federación, el presidente de la república no tenía la facultad de veto, empero la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante controversia constitucional con número 109/2004, resolvió que el presidente de la república cuenta con facultades para hacer observaciones al decreto del presupuesto de Egresos de la federación.

Otro aspecto importante, es que la citada fracción IV del precepto constitucional en mención prohíbe la existencia de partidas secretas que no se consideren necesarias, mismas que deberán emplearse por los secretarios del despacho por acuerdo escrito del Presidente de la República, y por último, como mencionamos en el capítulo I de esta tesis, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para ejercer su facultad revisora de la Cuenta Pública, que tiene por objeto precisamente, conocer los resultados de la gestión financiera.

Es importante mencionar el supuesto previsto por el artículo 75 constitucional en relación con el presupuesto de egresos, cuyo texto establece lo siguiente:

**ARTICULO 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 su 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.

La situación prevista por el artículo antes transcrito, tiene relación con la fracción XI del artículo 73 constitucional que faculta al Congreso para *crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.*

El artículo 75 no estaba previsto en la Constitución de 1857, y aparenta ser una contradicción con la facultad exclusiva que otorga la Constitución a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto, ya que todo empleo público federal representa una erogación o gasto para la federación que debería estar previsto en el presupuesto, sin embargo el artículo 126, prevé la posibilidad de que se modifique el presupuesto por medio de una ley del Congreso, evitando así que una cámara, en este caso, la Cámara de Diputados pase sobre la voluntad de la otra y privar de eficacia a la ley que creó los empleos, lo cual bastaría con no asignarles dotaciones.

Al abordar el tema de la economía de nuestro país, implica hablar de la gran necesidad de reformas que requiere el sistema estructural económico que nos rige actualmente. Lo que aprueba año con año el Congreso de la Unión en materia de ingresos y gastos, no es en modo alguno la solución al grave problema que enfrenta nuestro país, no resuelven los problemas estructurales de nuestra economía y lo que se pretende salvar año con año es el obstáculo de la falta de recursos en unas finanzas públicas que en cada ejercicio fiscal se van prácticamente en quiebra, basta ver que el presupuesto que se ejerció durante el año 2009 existe un faltante que puede ser superior a los 300 mil millones de pesos, circunstancia que obedece a dos razones principales: la primera; a la crisis económica que enfrentó el país ese año, la cual ha traído como resultado menores ingresos para el gobierno por la pérdida de empleos; la segunda razón del faltante se debe a los ingresos que el gobierno deja de percibir debido a problemas estructurales de nuestra economía que en poco o nada tienen que ver con la crisis.

El presupuesto de Egresos para el año 2010 fue el más austero y apretado de los últimos 15 años aunque a la vez es el más recaudador, también gran parte del problema en la economía de nuestro país obedece a que la misma depende de los ingresos petroleros.

No se puede concebir la idea de estudiar por separado a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, ya que para poder calificar la eficacia de la actividad financiera del Estado, es necesario ver todo el contexto del paquete fiscal, todo en conjunto. Es por esto que el Presupuesto de Egresos es el fin y la Ley de Ingresos es el medio necesario para cumplirlo.

Ante todo esto, debemos recordar que corresponde al Congreso de la Unión la aprobación de los ingresos pero no así de los gastos, la cual es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores no se le hace participe en la aprobación del Presupuesto de Egresos y una de las razones consiste en que el presupuesto no afecta a la federación, situación que ponemos en duda, en razón de que una vez aprobada la Ley de Ingresos, comienza el desfile de gobernadores ante la Comisión de Presupuesto a fin de solicitar recursos para la entidad federativa a su cargo, teniendo en cuenta que algunos gobernadores cuentan con un gran peso político en la Cámara de Diputados, lo que hace burdo el mecanismo mediante el cual se asignan recursos y son los diputados los que deciden cuanto, a quien y a que gobernadores y presidentes municipales se asignan los recursos.

El presupuesto de egresos estuvo enterrado por un lapso de 70 años y fue hasta hace poco que surgió para recobrar vida y la situación del mismo en el Congreso ya no es igual. El Presupuesto vino a reivindicar su importancia jurídica lo que obligo a que nuestro país volviera la mirada a los libros nacionales y extranjeros que les diera luz sobre la extraordinaria situación legal y política al descubrirse que nuestra Constitución no lo regulaba todo.

### **3.4. LA REFORMA POLITICA DE LOS AÑOS 1977 Y 2004 EN MATERIA DE PRESUPUESTO DE EGRESOS.**

El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se reformaban algunos artículos de nuestra Constitución y que en conjunto representaban lo que se denominó como *reforma política*.

El presidente de la República en turno y encargado de presentar dicha reforma fue José López Portillo quien tomara posesión de su cargo el 1° de diciembre de 1976, asumiendo la presidencia de nuestro país justo en el momento en que este se encontraba en una crisis política y económica originada por los siguientes factores:

- A). La conformación de fuerzas sociales y políticas externas al sistema, es así, como encontramos a partidos políticos no registrados, sindicatos no controlados.
  
- B). El hecho de que el peso de la crisis económica recayera sobre las clases obrera, campesina y media baja.
  
- C). El aumento del desempleo a causa de la crisis económica.
  
- D). El incremento del costo de la vida, como consecuencia de la devaluación del peso mexicano y;
  
- E). La pérdida de confianza en el sistema.

Los factores antes mencionados aunado a un gasto excesivo, fueron la causa inmediata de la reforma política, ante la cual de manera acertada el Presidente de la República; José López Portillo tuvo la sensibilidad suficiente para comprender la necesidad que tenía el país de una serie de reformas que permitieran conservar la estabilidad política de México, por lo que el 1º de septiembre de 1977 en su primer informe presidencial anuncio que enviaría en fecha próxima al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales.

La finalidad que perseguía la reforma política de 1977 era la siguiente:

-Fortalecer la democracia del país.

-La participación política a través de la vía institucional de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen.

-El fortalecimiento del Poder Legislativo.

Es interesante observar la forma en cómo ha reaccionado el gobierno ante sucesos que por su importancia han generado inestabilidad en nuestro país; por mencionar algunos tenemos **el conflicto obrero-ferrocarrilero de 1958-1959**, ante lo cual se diseñó el desarrollo estabilizador , el cual estuvo vigente por casi diez años; otro acontecimiento fue **el movimiento estudiantil de 1968** para lo cual *se diseñó una estrategia populista* basada en un *exagerado gasto público* el cual más que ayudar a contrarrestar la difícil situación, causó un grave daño a nuestro país ya que se dio origen a una crisis económica que se agudizaría en 1976, ante lo cual el gobierno estructuró un proceso democratizador conocido como **reforma política de 1977**.

En materia de finanzas públicas, que es el tema que nos ocupa, la reforma política luchó por un mejor control del gasto público, ya que los años que anteceden a 1977 en materia presupuestal, reportaban un considerable aumento en el gasto público además de nuevos aspectos que se integraron a la economía de nuestro país tales como los índices inflacionarios y la pérdida del valor de la moneda.

Los artículos reformados referentes al presupuesto fueron: 65, 73 fracción XVIII, y 74 fracción IV.

El artículo 65 previo a la reforma, establecía lo siguiente:

*El Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:*

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

*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.*

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

*III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.*

Con la reforma de 1977, a este artículo se le suprimen dos de las tres fracciones que ya hemos enumerado para reducirlo a un solo párrafo para quedar de la siguiente manera:

**ARTICULO 65. El Congreso se reunirá a partir del día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.**

De las tres fracciones que contenía el artículo 65 constitucional previo a su reforma, observamos que la primera facultaba al Congreso para revisar la Cuenta Pública del año anterior, pero con la reforma se le quito esta facultad al Senado por considerar que este órgano legislativo no contaba con los elementos materiales indispensables para llevar a cabo el análisis de la Cuenta Pública, además de no contar con conocimientos contables, cosa contraria sucede con la Cámara de Diputados, la cual está dotada de un organismo

técnico específico, llamado Contaduría Mayor de Hacienda hoy denominado Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Uno de las razones para reformar este artículo, era que no existía lógica en que el Senado participara en la revisión de la Cuenta Pública y no así en la aprobación del Presupuesto de Egresos, por lo que se considero esta tarea, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, perdiendo esta atribución el Congreso.

La segunda fracción del artículo en mención facultaba al Congreso para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos, al suprimirse esta fracción, se puso fin a la contradicción que existía entre la misma y la fracción IV del artículo 74 constitucional ya que en esta fracción se establecía la aprobación del Presupuesto de Egresos como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y el artículo 65 señalaba como facultad del Congreso.

El siguiente artículo objeto de la reforma de 1977, fue al artículo 73 constitucional en su fracción XXVIII, el cual establecía lo siguiente:

*ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:*

*XXVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos sino también la exactitud y justificación de tales partidas.*

La reforma derogo esta fracción para evitar contradicción con la fracción IV del artículo 74 que establecía como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública.

Por último tenemos al artículo 74 de la Constitución, materia también de la reforma política, en su fracción IV cuyo texto antes de la reforma era el siguiente:

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

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

Con la reforma, a esta fracción se le agregaron seis párrafos los cuales previos a la reforma constituían el artículo 65, a partir de 1977 pasaron a ser la estructura de la fracción IV para regular el Presupuesto de Egresos de la forma en cómo lo conocemos actualmente.

Estos seis párrafos a grandes rasgos contemplan lo siguiente: a la facultad de aprobar el Presupuesto anual de gastos se suman las de **examinar** y **discutir** el mismo, **además** se establece como facultad de la Cámara de Diputados, **la revisión de la Cuenta Pública** del año anterior con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos.

También se establece el término para que el Ejecutivo Federal presente la iniciativa de ley de ingresos y proyecto de presupuesto (último día del mes de noviembre) y la prohibición de las partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter (cabe recordar que esto se contemplaba como facultad del Congreso en el artículo 65 lo cual ya hemos mencionado con anterioridad).

Además de lo anterior, se otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda la facultad de determinar responsabilidades de acuerdo a la ley cuando aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas o no existiere justificación o exactitud de los gastos. Finalmente el último párrafo contempla la posibilidad de ampliar el plazo de presentación del proyecto del Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal suficientemente justificada.

**El tema central en todo esto fue la revisión de la Cuenta Pública y en otorgarle mayor facultad a la Cámara de Diputados en esta materia, insistiendo en todo momento la relación indisoluble entre quien aprueba el presupuesto y quien aprueba la Cuenta Pública. La Constitución de 1857, a partir de la reforma de 1874 atribuyo como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el conocimiento tanto del presupuesto de Egresos como de la revisión de la Cuenta Pública y solo era competencia de las dos cámaras, la aprobación de la ley de ingresos, cosa contraria ocurrió con la Constitución de 1917 que estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto y como facultad de las dos cámaras; la ley de ingresos y la revisión de la Cuenta Pública, con la reforma de 1977, se regreso al sistema de 1874 dejando solo para el Congreso la ley de ingresos como el único acto de los tres mencionados que es resultado del ejercicio de las dos cámaras.**



Es importante tener en cuenta que la revisión de la Cuenta Pública no la realizan propiamente los diputados, ya que los mismos no poseen conocimientos contables y la tarea de analizar y estudiar la Cuenta Pública ha de ser de carácter técnico como lo haría un despacho de contadores, razón por la cual se justificó la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, hoy denominada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Fue real el interés en tener un mejor control del gasto público que en 1975, el Secretario de Hacienda ordenó el cambio del sistema presupuestario iniciando con un presupuesto de orientación programático, el cual se consumó en 1976 con el gobierno de López Portillo al promulgarse el 31 de diciembre del mismo año la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que abrogaba la ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde se establecen los principios fundamentales que regulan el presupuesto por programas, la formulación de políticas y el control del ejercicio del presupuesto.

Además de la ley que hemos mencionado, también se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Deuda Pública.

Para concluir con la reforma política de 1977, podemos apreciar dos aspectos: el primero de ellos, es que **al Congreso de la Unión, en quien se deposita el Poder Legislativo, se le fue quitando la facultad de participar y estudiar dos aspectos importantes de la actividad financiera del Estado siendo uno de ellos el presupuesto de egresos de la federación concediéndole a la Cámara de Diputados el exclusivismo de tales facultades adquiriendo mayor peso aún sobre la Cámara de Senadores, el segundo aspecto** redunda en que se prestó una mayor atención al gasto que realizaba el gobierno y se buscó la forma de regular el mismo y poder ejercer un mayor control sobre este, cuidando de igual manera el presupuesto de egresos.

## **REFORMA DE 30 DE JULIO DE 2004 A LA FRACCION IV DEL ARTÍCULO 74 CONSTITUCIONAL.**

Al paso de los años, el Presupuesto de Egresos ha ido adquiriendo mayor importancia, como consecuencia de la cambiante correlación de fuerzas políticas, las alianzas partidistas en el Congreso de la Unión, el partido político que detenta el poder depositado en el Ejecutivo, todo esto obliga a establecer diferentes mecanismos de equilibrio entre los poderes con el propósito de evitar el abuso de uno y otro.

El manejo y uso del dinero público siempre ha representado una de las luchas más profundas en las últimas décadas, siendo este, uno de los temas que año con año desde 1997 se discute cada vez con más ferocidad entre los legisladores y el gobierno en turno, lo que ha generado un enorme interés en que el Presupuesto de Egresos se encuentre regulado lo mejor posible, que en la Constitución se establezcan directrices que fortalezcan de certidumbre al mismo e ir dando pasos sólidos en esta actividad financiera del Estado la cual se encontraba olvidada.

Es por esto, que se han realizado cambios en las leyes y en la Constitución en los últimos años en materia de presupuesto a fin de corregir diversas situaciones que se generaban con la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos, es así como el 30 de julio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 74 constitucional fracción IV y que establece lo siguiente:

**ARTÍCULO. 74** *Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

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

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa del 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.*

El primer párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, objeto de la reforma constitucional, derivó de dos situaciones: La primera, porque dicha fracción establecía que la Cámara de Diputados tenía la facultad para "...Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación..." lo cual era incorrecto, pues ese examen debía realizarse no del presupuesto de Egresos sino del proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo. Y la segunda, estrechamente ligada con aquella porque no se sabía si los diputados podían modificar el proyecto, aún cuando las palabras examen y discusión implicaran tal posibilidad.

Con la reforma, la fracción vigente otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para aprobar el Presupuesto de Egresos previo examen, discusión y, en su caso modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Podemos observar que **el espíritu de la nueva redacción es superior a su antecesora y trae un mensaje muy claro de la intención de que ahora el proyecto del Ejecutivo no se aprobará sin antes una verdadera revisión a fondo de sus términos por la Cámara de Diputados y, en su caso la modificación, recalando que la fracción en mención así lo establece, “en su caso”, lo que no debe traducirse como necesariamente una obligación de la Cámara de Diputados en modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos.**

Evidentemente esta reforma pretende fortalecer las facultades presupuestarias de la Cámara de Diputados frente a las facultades que en la práctica ostentaba el Ejecutivo Federal. Ahora bien, *¿Qué se entiende por examen, discusión y, en su caso modificación del documento presupuestario? ¿Cuáles son los límites de ese examen, discusión y de esa probable modificación?* Desde la perspectiva presupuestaria, debe entenderse que este examen y discusión del proyecto está circunscrito a un elemento temporal.

El punto medular y donde se encuentra la discusión, está en los límites que tiene la Cámara de Diputados para realizar modificaciones al Proyecto de Presupuesto, situación que tuvo que ser estudiada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues **en un hecho que generó inquietud a la comunidad jurídica, los diputados hicieron modificaciones a la iniciativa presidencial del Presupuesto de Egresos para el año 2005, los cambios de gastos públicos a favor de la educación pública, salud pública, etc., acertados o no los cambios, causaron en el Ejecutivo sorpresa y enojo**, sabiendo que él mejor que nadie junto con su equipo de colaboradores conocía a fondo como debía distribuirse el gasto público, las necesidades públicas, su prioridad, etc., sabiendo de la histórica subordinación de los legisladores al ejecutivo.

Atrevimiento fue lo hecho por Cámara de Diputados a fines del año 2004 de modificar el Proyecto de Presupuesto pero que nos recordó que tanto legisladores como Presidente de la República son responsables del gobierno del país y como resultado de esa acción, **brotó algo inusual, la oposición del Ejecutivo Federal desconociendo poder a la Cámara de Diputados para hacer cambios al presupuesto.** Objetado el Presidente en su decisión hacendaria, **optó por el camino de presentar a la Cámara de Diputados sus observaciones en contra de la labor reformadora de los diputados**, lo cual generó varias cuestiones teniendo como resultado el rechazo (acuerdo de 14 de diciembre de 2004) que hicieron los diputados a las observaciones que hiciera el Ejecutivo, por considerar que este no podía constitucionalmente realizar tales observaciones y no podía porque las observaciones que realiza el Ejecutivo son procedentes si se trata de una ley que

es resultado de las dos cámaras legislativas, como se deriva del artículo 72 constitucional y no respecto a la resolución de una sola cámara **y se califico de veto a tales observaciones hechas por el Ejecutivo.**

El Ejecutivo Federal planteó el 21 de diciembre de 2004 ante la Suprema Corte de Justicia de Nación, una controversia constitucional para que resolviera si eran o no procedentes sus observaciones hechas respecto de las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados, en la controversia constitucional la cual fue registrada con el número 109/2004, el Presidente de la República argumento lo siguiente: 1). Qué la Cámara de Diputados no gozaba de facultades absolutas para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos y, 2). Qué la Cámara de Diputados al ejercer su facultad constitucional presupuestaria de modificación, sustituía las funciones del Ejecutivo, lo cual implicaba una intromisión en sus funciones.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación no entró al estudio de este punto que fijo la litis (el relativo a las facultades de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación) y así lo expresa Oscar Nava *“La SCJN ha desperdiciado una fabulosa oportunidad que le brindaba la Controversia Constitucional 109/2004, para tratar de definir los límites al poder constitucional presupuestario de modificación atribuido a la Cámara de Diputados, amén de muchos otros temas en cuyo estudio entró y cuando lo hizo, lo hizo, en mi opinión equivocadamente”*<sup>29</sup>

El magistrado Góngora Pimentel se encuentra en la misma postura y él manifiesta que *“Este tema debió haber sido estudiado en atención al principio de exhaustividad regulado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone la obligación de los tribunales de emitir sus resoluciones de manera completa.”*<sup>30</sup> Y más tratándose de controversias constitucionales, este principio debe llevarse a plenitud de tal manera que se resuelva de manera completa la cuestión planteada atendiendo a la litis en su integridad, sin que baste una sentencia “para efectos”, no aplazando para casos futuros las soluciones que se pueden emitir en el asunto que se está estudiando.

---

<sup>29</sup> NAVA ESCUDERO Oscar, *“Límites al Poder Constitucional Presupuestario de la Cámara de Diputados”*, REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO, Tomo LVI No.246, Julio-Diciembre 2006.p.294

<sup>30</sup> GONGORA PIMENTEL Genaro David, *EL VETO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION*, Ed. Porrúa, México 2005, p.781

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este sentido, solo dedica un párrafo, que es el **considerando séptimo de su resolución** el cual dice “*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, unicameralmente, contenido en el diverso artículo 126 de la propio 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.

Es de llamar la atención como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denomina el principio de inmodificabilidad y el alcance de éste, salvo que sea un principio que la doctrina presupuestaria muy avanzada lo mencione, ya que hasta ahorita no hemos oído hablar sobre el principio de inmodificabilidad y los autores consultados, que sirven de apoyo para esta tesis, tampoco lo mencionan. Aunque tal principio como así lo ha denominado la Corte parece significar una limitación al poder de actuación de la Cámara de Diputados, a menos que el órgano judicial se refiera a que como el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005 ya estaba aprobado y el artículo 126 solo permite su modificación mediante ley posterior, la Suprema Corte de Justicia estaría haciendo una excepción a la regla ahí contenida, con el fin de que la Cámara de Diputados nuevamente modificara el Presupuesto de Egresos con base a los ordenado por aquélla.

De cualquier modo, lo importante es resaltar el escaso desarrollo que dedica nuestro máximo órgano judicial a un tema tan trascendente como los es, el alcance del poder de modificación de la Cámara de Diputados.

Frente a este vacío, son muy pocos los autores que tratan de aclarar esa laguna, (tomando en consideración que son muy pocos los autores que abordan el tema del derecho presupuestario). Al respecto Ortega González expresa que “*La Constitución no precisa si la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, puede ejercerse de manera ilimitada; se desprende de nuestro régimen constitucional y legal que si existen límites para la Cámara de Diputados*”<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> ORTEGA GONZALEZ Jorge, *Derecho Presupuestario*, Ed. Porrúa, Universidad Iberoamericana, México 2007. p.6

Considerando uno de los ejes que se establecen en la Constitución mexicana: el **Plan Nacional de Desarrollo y en congruencia con la Ley de Planeación**, la legislación presupuestaria establece que la programación del gasto público deberá basarse en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, el cual recoge las necesidades y carencias prioritarias de la sociedad mexicana, y a través de la de la programación las incorpora en los programas del gobierno, es por esto, que la propia Ley de Planeación le otorgó al Congreso de la Unión la facultad de examinar y opinar el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, así como de realizar las observaciones durante su ejecución.

Respecto a la facultad prevista en la fracción IV del artículo 74 constitucional, referente a la posibilidad que tiene la Cámara de Diputados, para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, comenta dicho autor, que esta “...*tiene que respetar en todo momento el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo que de él se deriven, así como los programas que de este último se desprenden*”<sup>32</sup>, en este orden de ideas las modificaciones que lleve a cabo la Cámara de Diputados, tienen que considerar la evaluación que se realice del alcance de las metas y objetivos de los programas de gobierno, de otra manera no serían justificables las modificaciones a las asignaciones presupuestarias y concluye de la siguiente manera: “*Es por esto que al momento de discutir, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados no puede ir más allá de lo dispuesto por las leyes de planeación y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*”<sup>33</sup>

El maestro Góngora Pimentel, difiere de la postura anterior y en el análisis que hace a la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la Controversia Constitucional 109/2004, el mismo parte de un análisis, en cuanto al valor que tiene el Presupuesto de Egresos frente al Plan Nacional de Desarrollo, destacando que dicho plan solo es obligatorio para la Administración Pública, desde el punto de vista de este autor, ciertamente la Constitución en el último párrafo del artículo 26, establece que el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley, lo cual ha sido regulado esencialmente en la Ley de Planeación, donde se ordena al Presidente de la República que remita el Plan de Desarrollo al Congreso de la Unión, para su examen y opinión.

Sin embargo dicha Ley de Planeación tiene como vocación funcional el instrumentar el proceso de planeación en lo relacionado al ejecutivo y concretar la participación del Congreso de ponderación y evaluación, no obstante de ninguna manera vincula a los órganos legislativos quienes tienen plena autonomía política estructural e

---

<sup>32</sup> Ibid p.49.

<sup>33</sup> Id.

ideológica respecto al Ejecutivo, mucho menos se establece que la Cámara de Diputados deba ceñirse a los postulados del Plan Nacional de Desarrollo.

Añade Góngora Pimentel que el Plan Nacional de Desarrollo, que elabora el Ejecutivo Federal es jerárquicamente inferior con respecto a las leyes que expide el Poder Legislativo, incluido el Presupuesto de Egresos, toda vez que es un acuerdo de naturaleza administrativa que vincula a los subalternos del Presidente de la República sobre los lineamientos a los que deberán ceñirse argumentando que *“otorgar un nivel jerárquico mayor en el sistema de fuentes al Plan Nacional de Desarrollo que al Presupuesto de Egresos de la Federación, conduciría a la conclusión de que un documento elaborado en una oficina de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública podría subordinar a la representación popular de la Cámara de Diputados”*<sup>34</sup>

Coincidimos con este punto de vista ya que sería algo inconcebible si concluyéramos que el Presidente de la República pueda imponer a la Cámara de Diputados sus políticas a través del Plan Nacional de Desarrollo pensando también que las leyes y decretos del Órgano Legislativo tendrían que ser acordes con el multicitado Plan, con lo cual se vulnerarían los principios constitucionales de democracia y división de poderes.

Así las cosas, nuestra Constitución Política, no establece una jerarquía normativa entre el Plan Nacional de Desarrollo con otros ordenamientos emanados de los órganos del Poder Legislativo.

Existen países como Brasil y Colombia que cuentan con planes que son jerárquicamente superiores al Presupuesto de Egresos, es decir, éste debe ser acorde con el Plan General, sin embargo, debe tomarse en cuenta que en esos países es el Congreso quien aprueba el Plan a largo plazo, lo cual constituye una importante salvaguarda del principio democrático, toda vez que los representantes populares tienen facultades decisorias en el proceso de planeación al aprobar el plan General.

La posibilidad de modificar el Presupuesto comprende la facultad de crear, suprimir o modificar partidas, toda vez que el Presupuesto de Egresos está elaborado en base a programas, es decir, necesariamente tendrá que ser afectada la programación global y particular plasmada en el Proyecto del Ejecutivo.

---

<sup>34</sup> Góngora Pimentel Op. Cit. p.782

La Cámara de Diputados puede a través del procedimiento de modificación del Presupuesto de Egresos, estructurar nuevos programas, siempre y cuando éstos sean respetuosos de las normas, principios y valores establecidos en la Constitución Federal, como podemos observar, **el único límite de acuerdo a este autor, para la Cámara de Diputados en poder realizar modificaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos, es la Constitución Federal**, tratando en todo momento que los programas modificados o eliminados sean acordes con la Norma Suprema.

Continuando con este punto, Nava Escudero considera que la Cámara de Diputados está dotada de facultades suficientes para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo ya que no existe algún artículo en la Constitución que lo prohíba, por el contrario, con la reforma a la fracción IV del artículo 74, de manera clara se estableció que aquella no solo podía examinar y discutir el proyecto de Presupuesto, sino también modificarlo, entendiendo todo esto como un fortalecimiento de las facultades presupuestarias del órgano legislativo que hemos mencionado.

Sin embargo, existen algunos gastos que *“..representan un verdadero mandato constitucional dirigido expresamente al Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados de difícil o imposible elusión. Por tanto, estos rubros de gasto podrían constituir el único límite constitucional al poder de modificación que tiene la Cámara de Diputados al momento de aprobar el proyecto de Presupuestos enviado por el titular del ejecutivo Federal”*<sup>35</sup>

Estos gastos son de indispensable inclusión en el Presupuesto de Egresos, por lo que deben ser considerados obligatorios además de que se encuentran en nuestra Constitución, y son los siguientes:

**1. LOS PUEBLOS INDIGENAS.** El párrafo segundo, fracción IX, apartado B del artículo 2º, establece como obligación de la Cámara de Diputados, así como de las legislaturas locales, establecer en los Presupuestos de Egresos que aprueben, las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones previstas en ese apartado B, entre otras, impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas, asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, etc.

---

<sup>35</sup> NAVA ESCUDERO Oscar, Op.Cit. p. 295



2.- **EDUCACION.** La fracción VIII del artículo 3º, ordena al Congreso de la Unión, fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

3.- **EDUCACION PREESCOLAR.** El artículo sexto transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona al artículo 3º en su párrafo primero, fracciones III, V y VI y el artículo 31 en su fracción I de la Constitución (D.O.F. de 12 de noviembre de 2002) ordena que los presupuestos federales, estatales, del Distrito Federal y municipios, incluyan los recursos necesarios para la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación preescolar.

4.- **RETRIBUCION DEL EMPLEO.** El artículo 75 constitucional, establece que 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 ley.

5.- **REMUNERACION DE FUNCIONARIOS.** El artículo 127 de la Constitución previene que el Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y los demás servidores públicos, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales.

Por otro lado, este autor sostiene que la facultad constitucional presupuestaria de modificación que ostenta la Cámara de Diputados, no significa una intromisión o sustitución en las funciones del Ejecutivo, como lo argumentó el Presidente de la República, en su escrito de controversia constitucional, pues a juicio del autor “*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 al aprobar el PEF*”<sup>36</sup> esto es, que la modificación que haga la Cámara de Diputados al monto de una partida o que realice determinado programa, no implica ejecutar ni aplicar sus montos, sino simplemente reorientarlos o alterarlos en función de la política pública rechazada.

---

<sup>36</sup> NAVA ESCUDERO Oscar, *Derecho Presupuestario (Temas Selectos)* Ed. Porrúa, México 2006. p.74

Además de que no existe una vinculación entre los programas del Ejecutivo y la aprobación de éstos por el legislativo, y claro está que la modificación a un monto no es gobernar, se ejerce la actividad financiera del Estado con el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, son aspectos que realiza cada uno de los poderes en su esfera política, la aprobación para uno y la ejecución del Presupuesto corresponde a otro.

Este autor concluye señalando que la Cámara de Diputados puede hacer las modificaciones que estimen necesarias siendo su único límite los gastos que prevé la Constitución en algunos de sus artículos.

Antes de emitir nuestra opinión en relación al tema que venimos tratando, debemos tener en cuenta un punto muy importante, que es el siguiente: **el 1º de abril de 2006 entró en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, la cual abrogó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y esta nueva ley, incorporo disposiciones tendientes a regular y ordenar el proceso de discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados.

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se regula en la **fracción VIII del artículo 42** la participación de los legisladores en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, en esta fracción *se establece la obligación de que cuando los legisladores propongan un nuevo proyecto deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes para el caso de que no se propongan nuevas fuentes de ingreso.*

Aunado a lo anterior, esta fracción señala también otros principios los cuales son los siguientes:

a). Las propuestas deberán ser congruentes con la estimación del precio de la mezcla del petróleo mexicano, determinado conforme a las disposiciones de la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

b). Las estimaciones de las fuentes de ingresos deben sustentarse en análisis técnicos.

c). Pueden promover acciones para avanzar en el logro de los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

d). Se regula la manera en que los diputados miembros de Comisiones distintas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública puedan participar con sus propuestas en la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación para lo cual deberán tomar en cuenta la disponibilidad de recursos.

**Estos principios no son otra cosa que verdaderas restricciones a las atribuciones de los legisladores en materia presupuestaria, son medidas importantes para generar responsabilidad hacendaria en las propuestas que realicen los diputados, a fin de que estos generen propuestas plenamente motivadas y fundamentadas con análisis programático así como evaluaciones de desempeño, además de considerar el alcance de las metas.**

Recordemos que en el pasado, no muy lejano por cierto, los diputados realizaban propuestas poco viables y sobre todo inoportunas y las escasas modificaciones que se realizaban al Presupuesto de Egresos, estas eran hechas en la madrugada previo a la aprobación por el pleno de la Cámara.

Con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se percibe un avance sustancial en la organización para que los diputados realicen modificaciones al Presupuesto, pero se encuentran una incapacidad técnica en los legisladores para realizar modificaciones acertadas, ya que el mayor peso en las negociaciones previo a su aprobación la tienen los líderes de las bancadas quienes se basan más en la política que en la técnica.

Podemos decir que la abrogada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal también contemplaba la posibilidad de modificación al proyecto de Presupuesto, y se encontraba en su artículo 22 al indicar que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de Presupuesto debía agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, sin embargo la Norma Constitucional no lo señalaba de manera expresa como hoy lo estipula con toda claridad, pero se entiende que el hecho de realizar un examen y discusión al proyecto de Presupuesto de Egresos implicaba también manifestar observaciones al mismo.

**Por lo tanto concluimos que la facultad que ostenta la Cámara de Diputados para realizar modificaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que le remita el Ejecutivo Federal si tiene límites, y estos son los que fija la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con mayor precisión, los principios establecidos en la fracción VIII del artículo 42 de esta ley y que deberán observar los diputados en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos.**

**A estos principios que establece la Ley reglamentaria, sumamos los gastos que hemos mencionado en hojas atrás, los cuales establece nuestra Constitución como mandato para el Poder Legislativo en considerarlos en el Presupuesto de Egresos y que no pueden pasar desapercibidos.**

Respecto al Plan Nacional de Desarrollo, no lo consideramos como un límite a la facultad de la Cámara de diputados para modificar el proyecto Presupuesto de Egresos toda vez que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, prevé como posibilidad el proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo, más no como algo que deba ser, para lo cual nos apoyamos en la postura del maestro Góngora Pimental misma que ha sido desarrollada en hojas anteriores.

El otro aspecto que constituye objeto de la reforma de 2004, fue la modificación del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de nuestra Constitución, que prevé que 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 de septiembre y la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 de noviembre.

Como podemos observar, la reforma de este párrafo, no fue causa de controversia como la anterior, tampoco generó un debate en torno a su alcance, pero tiene igual importancia que el primer párrafo de la fracción que estamos estudiando, **se logró adelantar las fechas de presentación por parte del Ejecutivo del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación otorgándole mayor tiempo a la Cámara de Diputados para analizar, discutir, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos**, considerando que ahora cuenta con dos meses para su estudio, evitando presiones y toda clase de tensiones para los últimos días del año.

Lo anterior representa un gran avance, pero es muy claro que no la solución al problema en el caso de que la Cámara de Diputados no aprobara el Presupuesto de Egresos a tiempo, ya que como hemos mencionado, la Constitución no establece nada para el caso de que llegaremos al final de año sin la aprobación de los gastos públicos. **Recordemos que el Presupuesto de Egresos para el año 2010 fue aprobado realmente el 17 de noviembre y no el 15 como lo marca la Constitución y la ley, ante esto, la Cámara de Diputados para librarse del escollo legal por haber rebasado el plazo se recurrió al mecanismo de detener el “reloj parlamentario”.**

Ante esto, nosotros **proponemos la reconducción presupuestal consistente en aplicar el Presupuesto propuesto por el Ejecutivo**, como sucede en los países de Chile y Bolivia, la ventaja que nos presenta este mecanismo es que por una parte incentiva a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos en tiempo, sabiendo que de no hacerlo, se aplicará el que haya propuesto el Ejecutivo, siendo este un castigo a su falta de tarea legislativa y por otro lado genera también un aliciente en la Cámara de Diputados por llegar a acuerdos a fin de aprobar en Presupuesto en el que hayan tenido participación y no parezca una imposición.

Por otra parte, **la reforma implica un mayor nivel de certeza**, respecto a los plazos en que el Presupuesto de Egresos deba ser aprobado, al fijar como fecha límite para su aprobación el 15 de noviembre, **permite a los ejecutores del gasto, conocer con mayor oportunidad los programas y montos autorizados antes de que finalice el año.**

Lo importante en todo esto, es que existe una regulación más específica en materia presupuestaria, se está prestando la atención que le corresponde a este aspecto de la actividad financiera del Estado y con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se lograron avances importantes, y uno de ellos, es que gran parte del año se deberá estar trabajando en el Presupuesto de Egresos culminando este proceso el 15 de noviembre con su aprobación.

**La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé que desde el 1º de abril, el Ejecutivo Federal deberá enviar al Congreso un documento que incluya los principales objetivos del Presupuesto del siguiente año**, además para el 30 de junio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe dar a conocer a la Cámara de Diputados la estructura programática que empleará en el Presupuesto, así como informar sobre **los avances físicos y financieros de todos los programas vigentes en el Presupuesto de Egresos**, todo esto, genera un proceso de negociación del

**Presupuesto más ordenado y reduce la presión política que existía en los últimos meses del año.**

Nos parece importante comentar que **el artículo 43 de esta Ley, incorpora un mecanismo de colaboración entre el Presidente saliente y le Presidente electo** para incluir las recomendaciones de este último, en lo que será el primer Presupuesto de Egresos que le corresponderá ejercer, incluso, se prevé que para realizar las actividades de elaboración del proyecto de Presupuesto, así como la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo, es posible aprobar recursos en el Presupuesto para cubrir los gastos del equipo de asesores que se dediquen a estas tareas.

**Por lo cual concluimos que las reformas a la fracción IV del artículo 74 de nuestra Constitución representan un avance en materia presupuestaria, el cual estaba casi olvidado, por la forma en que en nuestro país se practicaba la política, las reformas denotan la intención de corregir los vicios que se presentan al momento de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, vicios que se venían gestando desde el pasado porque durante décadas el poder definir en que, cuanto y como se gastaba el dinero público, estuvo exclusivamente en manos del Presidente de la República, pero con la derrota del PRI en la elección presidencial de 2000, se termino con ese viejo sistema.**

**Y en la actualidad, el Presupuesto de Egresos adquirió mayor importancia y esto con la creación de nuevas leyes, así como la renovación de órganos de fiscalización y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula con más ímpetu la fracción IV del artículo 74 de nuestra Constitución.**

## CAPITULO IV.

### NECESARIA LA PARTICIPACION DE LA CAMARA DE SENADORES EN LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

#### 4.1. EL SENADO DE LA REPUBLICA COMO ORGANO COLEGISLADOR.

Para comprender mejor el tema que vamos a desarrollar, debemos partir de la forma de gobierno que tiene nuestro país, el cual de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40 expresa que *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*

Lo expresado en el artículo 40 constitucional tiene gran importancia política y jurídica, debido a que nos indica los elementos esenciales del Estado mexicano los cuales son: a) el elemento **repúblicano**, b) el elemento **representativo**, c) el elemento **democrático** y; d). el elemento **federal**.

El elemento federal, es el que más nos interesa, recordando que **el principio federal mexicano es el resultado de un proceso histórico que se desarrollo una vez que México logró su independencia (1820-1821). La tendencia de las provincias de separarse e independizarse de la Colonia y después formarse en pequeñas coaliciones para defenderse contra el poder central, fue lo que los llevo finalmente a convertirse en estados autónomos, independientes y soberanos primeramente, y luego unirse para dar vida a la Federación mexicana**, fue así como el modelo de Estado que adopto nuestro país, es de carácter federal.

Sin embargo, nuestro país atravesó por diversos momentos en los que se abandonaba el sistema federal para regirse bajo el sistema centralista, esto como consecuencia del desorden fiscal que producía la duplicidad de impuestos y las trabas arancelarias entre las entidades federativas, así como la presencia de cacicazgos locales, adoptando ya de manera definitiva el modelo federal.

La forma republicana del Estado Mexicano tiene su base en la Constitución de 1917, pues en esta se estableció que el titular del Poder Ejecutivo es una representación unipersonal que recae sobre el Presidente de la República, que funge al mismo tiempo como Jefe de Estado y Jefe de gobierno.

Si bien es cierto que del artículo 40 se desprende **que los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, se refieren tan sólo a asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto, no se vulnere el pacto federal**, es decir, que los Estados deberán sujetar su gobierno en el ejercicio de sus funciones, a lo establecido en la Carta Magna. El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas al poder central que tienen su propia sustentabilidad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política, traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas.

Del artículo 40 constitucional, se derivan dos preceptos constitucionales importantes enfocados al federalismo, los cuales son los artículos 73 y 124, ambos de la Constitución; el primero de ellos establece las facultades del Congreso de la Unión para legislar, y con esto se delimitan las materias que son competencia de las autoridades, aunque esta delimitación no es muy precisa, ya que la fracción XXX del artículo en mención establece las facultades implícitas para legislar que permita ampliar considerablemente la esfera federal. Por otro lado, el artículo 124 constitucional dispone que las facultades que no estén expresamente concedidas a los poderes federales, se encuentran reservadas a los estados.

Ante esto surge la siguiente pregunta: ¿Cómo es que la federación y los órdenes locales forman parte de un mismo orden jurídico? Esto es posible, porque ambos aspectos son contemplados en la Constitución y su jerarquía es superior tanto del carácter federal como del local, al mismo tiempo que los integra un mismo orden jurídico. Y ¿Cómo saber cuando estamos frente al orden federal y cuando frente al local? A lo cual respondemos que **cuando estemos frente a normas que sean de aplicación para el territorio nacional y no constituyan los criterios de validez de las normas de otros órdenes jurídicos, estaremos frente a normas del orden federal; y cuando estemos frente a normas que valgan sólo para determinadas porciones territoriales, y que a su vez no se constituyen en criterios de validez de las normas que valen en otras porciones del territorio nacional ni respecto de las normas federales se estará frente a normas de carácter local.**



Asimismo en nuestro país existe un poder que está por encima de cualquier otro y que nuestra constitución denomina como **el Supremo Poder de la Federación el cual para su ejercicio se divide, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.**

De lo anterior se desprende **el Poder Legislativo de carácter bicameral** el cual está ligado al modelo federal al establecerse una Cámara baja denominada Cámara de Diputados la cual se integra por miembros de la Federación en su conjunto a través del voto directo y universal, asimismo se constituye una Cámara alta denominada Cámara de Senadores o Senado de la República, cuyos miembros que la integran representan (o cuando menos ese era el pensamiento que se tenía en un inicio), a las entidades federativas, mismos que son elegidos en votación directa y universal.

Una vez mencionado la forma de gobierno de nuestro país, cabe el análisis del papel desempeñado por el Poder Legislativo y nos atrevemos a mencionar que hasta nuestros días, este poder no ha sabido manejar la democracia, mucho menos ha sabido ejercer el poder en la pluralidad de partidos políticos, que hace algunos años empezó a existir en el ejercicio del poder, además que la ciudadanía tenemos presente a las diferentes legislaturas que se han establecido en la Cámara de Diputados sin haber realizado sus trabajos legislativos así como un sinnúmero de iniciativas enviadas a la “congeladora” a falta de interés en su discusión.

Por lo anterior concluimos que el Poder Legislativo no ha cumplido su cometido, más aun si analizamos por separado a cada una de las Cámaras que integran al Poder Legislativo, podemos observar que **el Senado de la República ha visto reducida su importancia en el actuar político**, razón por la cual nos avocamos al estudio de esta Cámara, ya que ante la dinámica social y política que ha ido adquiriendo nuestro país, este órgano legislativo no ha asumido un papel relevante dentro el procedo legislativo, mucho menos en el sistema político mexicano, de ahí que la función de la representación del Senado al interior del Congresos, así como de la actividad fiscalizadora y de control que debiera asumir dicho órgano tiene un déficit considerable.

Los tres poderes en que se divide el Poder Supremo de la Federación han experimentado verdaderos cambios políticos a raíz de la pluralidad de partidos políticos para gobernar, cosa diferente a cuando el Ejecutivo Federal monopolizaba el quehacer legislativo, aún en detrimento de las Cámaras y de la ética. **En la actualidad es el Poder Legislativo quien parece imponer las reglas y hasta gobernar de manera conjunta con el Ejecutivo quien solo habrá de conformarse con lo aprobado por la Cámara de Diputados.**

En relación a los Ingresos y Egresos del Estado, es la Cámara de Diputados la que tiene la última palabra sobre el dinero público que habrá de manejar el Estado, tal y como sucedió en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2010 donde la primer minoría en la Cámara de Diputados está representada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y fue quien definió el destino de los gastos del Estado, siendo esto un claro ejemplo de cómo el Senado de la República ha visto reducida su importancia al no tener injerencia en tal proceso.

También el Senado de la República sufre de un gran desprestigio debido a que su figura, desde su incorporación en la estructura institucional del país ha operado como un órgano pasivo carente de instrumentos para ser una verdadera cámara en el quehacer político-legislativo.

Recordemos que una de las causas de supresión del Senado en 1857 fue por su papel desempeñado en épocas anteriores tales como sumisión, complicidad y la mayoría de las veces por su carácter aristocrático lo cual llevo a los constituyentes de ese entonces a prescindir de su presencia olvidándose por completo las raíces históricas del bicameralismo relacionada con el federalismo.

En este tema solo nos avocaremos al estudio de la Cámara de Senadores a partir de la Constitución de 1917 sin entrar a detalle en los ordenamientos anteriores a este año, en razón de que ya hemos estudiado estos puntos en los capítulos 2 y 3 de esta tesis. La regulación del Senado en 1917 fue diferente y tuvo su origen en la intervención del diputado Avilés, toda vez que dicho legislador de aquel Congreso Constituyente de Querétaro, objetó la forma y el fondo del sistema electoral que prevalecía para integrar los miembros de la Cámara de Senadores, al mismo tiempo que manifestó su fuerte resabio al sistema de voto y propuso que los senadores fueran elegidos de forma directa así como que cada Estado y al Distrito Federal correspondieran dos senadores

Fue así que el Senado de la República se vio cobijado con un aire democrático y popular, puesto que la elección de sus miembros quedaba en manos de la población y su integración ya no quedaría a cargo de las legislaturas locales. Con el Constituyente de Querétaro, el Senado de la República tomo un nuevo brío y fisonomía en el sentido de que adquirió legitimidad para actuar con rigor en el ejercicio de sus competencias según lo estipulado en la Constitución Federal.

Con la etapa pos revolucionaria, el Senado reafirmo su carácter institucional, su composición política y el numeral de competencias que le fueron atribuidas, le permitieron estar en concordancia con los intereses de la nación y al mismo tiempo convertirse en un aliado natural del federalismo, con base en esta anotación podemos afirmar que la historia contemporánea del Senado, se inicia realmente en 1917, por los cauces que este periodo le otorgo.

La estabilidad política que impulso la Constitución de 1917 no impidió que el Senado fuera objeto de múltiples reformas constitucionales, pero mención especial merecen las referentes al sistema electoral y cuatro reformas son las que han marcado la integración de este órgano legislativo, las cuales mencionamos a continuación:

**A). LA REFORMA DE 1933<sup>37</sup>** amplió el periodo senatorial de cuatro a seis años y determinó que la renovación de la Cámara de Senadores debía hacerse en su totalidad cada seis años. Lo más importante de esta reforma, es que se introduce una disposición que no contemplaba el texto original aprobado por el Constituyente de Querétaro de 1917, que fue el principio de no reelección parlamentaria.

En esta reforma, se estableció que los senadores y diputados en ejercicio no podrán ser reelectos como suplentes para el periodo inmediato e indicó que los senadores y diputados suplentes podrían ser electos como titulares para el periodo inmediato siempre y cuando no hubiesen estado en ejercicio como titulares en el ejercicio inmediato anterior.

Fue en el artículo 59 constitucional en el cual se estableció la clave del sistema político que gobernó en México durante la mayor parte del siglo XX, que fue el principio de no reelección parlamentaria consecutiva. No existían antecedentes históricos y la cuestión no había figurado en ninguno de los grandes debates suscitados a propósito del movimiento revolucionario de 1910, la única explicación a este principio parece descansar en la lógica política vinculada con la creación del Partido Nacional Revolucionario y sus posteriores transformaciones. La creación del partido y la unificación de su liderazgo real con el cargo del Presidente de la República fueron dos de las piezas claves para asegurar la presencia hegemónica de una sola formación política.

---

<sup>37</sup> Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 29 de abril de 1933.

Con el artículo 59 se debilitó al Poder Legislativo ya que los legisladores al no poder reelegirse para el periodo inmediato, dependían de la voluntad de la cúpula partidista (es decir del Presidente de la República) para continuar con su carrera política, se propiciaba así, un esquema de lealtades legislativas que redundó por años en altísimas tasas de aprobación de las iniciativas presidenciales.

Las desventajas del principio de no reelección que establece el artículo 59 constitucional son de carácter negativo, en principio, no permite tener legisladores de carrera, lo que implica que quienes llegan al cargo deben aprender a desempeñarlo sobre la marcha, lo cual genera otra consecuencia negativa y es que no se acumula experiencia institucional, no se le dan seguimiento a los proyectos y cada legislatura arranca desde cero.

Por último, el hecho de que los legisladores no puedan reelegirse, rompe la relación entre representantes y representados, al saber el legislador que no volverá a su distrito a pedir de nueva cuenta el voto de los ciudadanos para continuar en el puesto, simplemente se desentiende de los votantes a los cuales jamás rinde informe, mucho menos acude a visitarlos.

La reelección de los legisladores ha sido objeto de debates y han sido varias las iniciativas de reformas que se han propuesto para modificar el contenido del artículo 59 constitucional, una de las discusiones más importantes tuvo lugar en 1965, pero en ese entonces el partido hegemónico no estaba listo para dar el paso democrático de permitir que los ciudadanos examinaran a sus legisladores y los premiaran reeligiéndolos o castigándolos al negarles la oportunidad de un nuevo mandato.

Otra discusión muy importante tuvo lugar en el Senado de la República en diciembre de 2004 pero de nueva cuenta fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el voto de los miembros de su bancada, quién se opuso a que el parlamento mexicano avanzara, un intento más para modificar el artículo en mención para permitir la reelección de los legisladores, ocurrió en diciembre de 2009, con la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, pero su discusión en el primer periodo de sesiones de 2010 no prosperó, porque los diputados del Partido Revolucionario Institucional consideraron que en la agenda legislativa existían temas más importantes por discutir que la reelección de los legisladores, siendo el intento más reciente en abril de este año, con la iniciativa de reforma política, impidiendo que nuestro país se sume a una práctica que funciona en la mayoría de países democráticos de América Latina donde se permite la reelección consecutiva siendo la excepción México y Costa Rica

**B). LA REFORMA DE 1986**, es otra de las reformas que tocaron la organización de la Cámara de Senadores, con la reforma al artículo 56 constitucional<sup>38</sup> se introdujo la renovación parcial de la Cámara de Senadores, manteniéndose el mandato legislativo de seis años, lo que traería como consecuencia, la renovación de la mitad de los escaños cada tres años.

Ese mismo artículo en su párrafo segundo estableció que la declaratoria de validez de la elección se continuara llevando a cabo a través de las legislaturas estatales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, considerada en aquella época como la Legislatura del Distrito Federal.

El argumento que se utilizó para esta reforma, fue que con ella habría un Senado permanente y continuo, lo cual evitaría la existencia de un vacío legislativo, además los diferentes grupos parlamentarios reunidos expusieron que el desfase que provoca la renovación total cada seis años para el país se traduce en un retroceso en cuestiones políticas-legislativas, por el tiempo que absorbe a este órgano legislativo al adentrarse en tareas legislativas, como es la falta de experiencia.

**C). LA REFORMA DE 1993**, con ella se vuelve a modificar el artículo 56 constitucional,<sup>39</sup> y como complemento de esta reforma también diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta reforma comprende tres aspectos los cuales a continuación mencionamos:

1.- Se propuso que la Cámara de Senadores estaría conformada por cuatro senadores de cada Estado y del Distrito Federal, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria y uno sería asignado a la primer minoría, debiendo los partidos políticos registrar una lista con tres formulas de candidatos.

---

<sup>38</sup> Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de Diciembre de 1986, México.

<sup>39</sup> Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3 y 4 de Septiembre de 1993.

2.- Se estableció que se volvería al sistema de renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años y ya no cada tres años como se venía renovando.

3.- Se motivo la desaparición del control de la elección del ámbito competencial de las dos cámaras y propuso la creación de un Instituto Federal Electoral para ello, este último aspecto tenía como objetivo otorgar un mayor grado de imparcialidad y objetividad al sistema democrático.

Debemos señalar que dichas reformas ya se habían discutido previamente en diversos foros en la búsqueda de nuevos mecanismos para contrarrestar la rigidez que representaba para los partidos minoritarios el sistema electoral de mayoría, para dicha cámara, sin que pierda fuerza la idea tradicional de constituir un cuerpo garante del equilibrio federal.

Además de lo anterior, los diferentes grupos parlamentarios argumentaron que el sistema electoral adoptado, facilitaría una integración pluralista al interior del Senado y no era otra cosa más que ceder a los partidos minoritarios o de oposición una tercera parte del Senado, asegurando así su presencia en esta Cámara.

Esta nueva forma de integración de la Cámara implicó que se elevara a cuatro el número de Senadores por cada entidad federativa y el número de sus miembros aumento de 64 a 128, también es importante señalar que al modificarse el número de Senadores, se estableció en esta reforma que el Senado diera inicio a sus sesiones con un quórum de más de la mitad de sus miembros y no de las dos terceras partes como lo estableció el artículo 63 de la Constitución de 1917.

Con la aprobación de la elección por mayoría relativa y de asignación a la primera minoría, resultaba incompatible la renovación parcial de la Cámara de Senadores, ya que no era correcto que una primera elección se eligieran únicamente dos representantes de mayoría y hasta la elección siguiente (tres años después) se eligieran nuevamente dos senadores; uno bajo el principio de mayoría y el otro con base en el principio de primera minoría, lo que peso en el debate para que nuevamente el Senado se renovara en su totalidad cada seis años.

Se abrió de igual forma la puerta a la representación de las minorías de los partidos políticos, situación con la cual se le da un giro a la naturaleza de la representatividad de la Cámara de Senadores, y por ultimo mencionamos que se suprime la facultad de las legislaturas locales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de realizar la declaratoria de quienes habían obtenido la mayoría de los votos en las elecciones, esta facultad pasa a ser de los Consejeros Locales del Instituto Federal Electoral.

**D). LA REFORMA DE 1996<sup>40</sup>**, modifico de nueva cuenta el artículo 56 constitucional respecto a la forma de integración de la Cámara de Senadores previsto para cada entidad federativa, y es que ahora de los 128 senadores que integran el Senado, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria, uno asignado a la primera minoría y uno más elegido según el principio de representación proporcional.

Esta reforma que viene a cambiar la idea de la representación del Senado, tuvo como finalidad adecuar a este órgano legislativo a los aires cambiantes del sistema político mexicano y a la necesidad de ir abriendo en él corrientes minoritarias que desde la reforma política de 1977 había sido un tema de discusión cuando se introdujo el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados.

**Con la reforma en mención, además de incluirse el sistema de representación proporcional, indudablemente, se rompe con la naturaleza de la representatividad de este órgano legislativo, toda vez que debemos recordar que los diversos textos constitucionales que tuvieron vigencia durante el siglo XIX, ya que de ellos se desprendía una representatividad que correspondía a la Cámara de Senadores, era respecto a las entidades federativas, y no así como se pretende dar con las últimas dos reformas al texto constitucional, que es la representación de los partidos políticos, con lo cual se modifico de manera drástica la naturaleza de representación del Senado.**

### **¿A QUIEN REPRESENTA EL SENADO?**

La problemática que surge con estas reformas es que no sabemos con claridad, **¿A quién representado el Senado de la República?** Normalmente, en los estados federales, la Cámara alta sirve para garantizar la representación de las entidades federativas, llevando

---

<sup>40</sup> Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de Agosto de 1996.

ante el Congreso de la Unión, la voz de las partes territoriales que integran el país, de esa manera, cada entidad federativa podía estar representada en forma más o menos igualitaria, con independencia del número de población que tenga, esta idea funcionaba en el texto original de la Constitución de 1917.

**Sin embargo, el texto actual parece tener una curiosa mezcla de sistemas electorales, en efecto, el artículo 56 combina, para la integración del Senado, el sistema de mayoría relativa** (dos senadores por cada entidad federativa, asignados al partido que obtenga el mayor número de votos), **el de primer minoría** (un senador por cada entidad federativa, asignado al partido que por sí mismo, señala la Constitución, obtenga la segunda mayor votación) **y el sistema de representación proporcional** (32 senadores repartidos proporcionalmente entre los partidos, pero a partir de una lista votada en una sola circunscripción).

Parecía que al tener a dos Senadores elegidos mediante el sistema de mayoría relativa, se justifica para lograr una representación territorial homogénea, permitiendo un equilibrio entre las distintas entidades federativas dentro del Senado de la República, lo cual constituiría (como lo fue durante muchos años) en una cámara de representación territorial, pero también se puede afirmar que la preocupación por llevar la voz de las entidades federativas pronto se ve equilibrada con una preocupación por el pluralismo partidista, pues eso es lo que permite y fomenta la fórmula de la primera minoría, en la que los dos partidos más importantes obtienen recompensa electoral, mientras que el tercero puede optar solamente a un premio (relativamente menor, como es la asignación de senadores de representación proporcional).

La proporcionalidad determinada con base en una sola circunscripción, por su parte, parece responder a necesidades que al menos a primera vista están muy distantes de la representación territorial.

En resumen, **cualquier sistema de representación proporcional como ya lo hemos dicho, aspira a fortalecer el pluralismo, sobre todo a favor de aquellos partidos políticos que no obtienen triunfos por el sistema de mayoría relativa y, en el caso del Senado de la República, que tampoco quedan en segundo lugar. La fórmula de representación proporcional permite que estén representados en el Senado, cuatro, cinco, seis o más partidos políticos, pero ¿Qué sentido tiene mezclarla con el resto de los sistemas electorales?**



Por las consideraciones anteriores **concluimos que con la fórmula actual de integración de la Cámara de Senadores ya no representa a las entidades federativas, rompiéndose con ello el principio que justificó históricamente tanto su existencia como su composición, por el resultado de mezclas de sistemas de representación, en donde lo que ha predominado es el pluralismo partidista y el Senado ya no representa solo a los Estados sino también representa a los ciudadanos aunque en proporciones distintas, existiendo un problema de fondo, consistente en la falta de definición de lo que debe ser el Senado en el futuro, reorganizar su representación territorial o bien definirlo al sistema por el que se integra la Cámara de Diputados.**

Una vez que hemos estudiado la composición del Cámara de Senadores, así como la temporalidad del mandato (6 años a partir de la reforma constitucional de 1996) y su renovación de la misma, procedemos a analizar las facultades que tiene esta Cámara:

#### **FACULTADES DE LA CAMARA DE SENADORES.**

Al igual que lo hace el artículo 74 constitucional, respecto a la Cámara de Diputados, el artículo 76 establece facultades exclusivas del Senado, las cuales podríamos clasificar de la siguiente manera:

##### **a). Facultades en materia de política exterior.**

Consistente en analizar la política exterior llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, en su capacidad de representante del Estado Mexicano para efecto de las relaciones internacionales. Por otra parte, el Senado tiene la facultad de aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que haya firmado el Presidente de la República.

El análisis de la política exterior deberá partir de los lineamientos que para la misma fija el propio texto de la Constitución, debiendo los senadores supervisar que el Ejecutivo Federal actúe apegado a los principios normativos que en esta materia fija la fracción X del artículo 89 y que son las siguientes: *la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados,*

*la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.*

**La facultad del Senado para aprobar los tratados internacionales es la de mayor importancia, por un lado, se trata de un paso relevante dentro del proceso de creación normativa de tales instrumentos internacionales, pero además supone una especie de filtro para verificar la firma del Presidente, lo que constituye una forma adicional de control.** La obligación de que los senadores ratifiquen o aprueben los tratados internacionales se prevé también en el artículo 89, fracción X y el artículo 133, ambos de la Constitución.

#### **b). Facultades en materia de nombramientos.**

Son las fracciones II y VIII del artículo 76 las que otorgan al Senado, las facultades para ratificar los nombramientos de altos funcionarios de los poderes federales, tales como el Procurador General de la República, los agentes diplomáticos (embajadores y cónsules) y miembros de las fuerzas armadas de alto rango.

La ratificación de embajadores y cónsules es congruente en base al papel que le corresponde al Senado en materia de política exterior, deberá vigilar que se nombre como representantes del Estado mexicano en otros países, a personas que tengan la suficiente experiencia política y diplomática para una tarea que requiere de una responsabilidad tan grande, verificando en todo momento que no se otorguen estos puestos diplomáticos como premios políticos.

Entre los nombramientos de altos funcionarios también encontramos la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre una terna que someta a su consideración el Presidente de la República, en este aspecto, la Suprema Corte de Justicia ha mostrado una actitud poco rigurosa, como lo fue en nombramientos recientes, a los integrantes de la terna tan solo se les practica una revisión curricular y se les permite una comparecencia ante el pleno del Senado para que den un discurso más o menos corto, más allá de preguntarles sobre cuestiones prácticas de su filosofía judicial, o saber si tienen buenos conocimientos en materia de control de constitucionalidad.

Por último, la fracción IX del artículo en mención se refiere al nombramiento y a la remoción que el Senado debe hacer del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos que así lo disponga el artículo 122 constitucional, el cual contempla un régimen jurídico particular diferente al del resto de las entidades federativas.

**c). Facultades relacionadas con las entidades federativas.**

Son las que se establecen en las fracciones V, VI, X y XI del artículo 76 constitucional y tiene que ver con la facultad del Senado respecto a las entidades federativas, ya que tradicionalmente, este órgano legislativo ha sido considerado como el representante de las entidades federativas, mientras que la Cámara de Diputados tenía a su cargo la representación popular.

En la actualidad, es difícil concebir que el Senado represente a los Estados, dada su compleja integración, tal y como ya lo hemos comentado con anterioridad, no obstante, la Constitución reserva al Senado determinadas facultades que tienen relación con la vida interna de las entidades federativas.

Así tenemos que se contempla la intervención del Senado en los casos de desaparición de poderes dentro de una entidad federativa, debiendo la Cámara nombrar un gobernador interino. Se contempla además, la intervención del Senado en el caso de que surjan entre los poderes de un Estado o cuando se esté en presencia de un conflicto de armas, se trata de que el Senado pueda fungir como una especie de arbitro respecto de tales conflictos pero en realidad, consideramos que es una atribución de poca utilidad, porque la fracción I del artículo 105 constitucional, faculta a la Suprema de Justicia, para resolver controversias constitucionales, las cuales pueden versar sobre asuntos muy parecidos, siempre que puedan constituir violaciones constitucionales y no meras diferencias políticas.

Otro aspecto que constituye materia de conocimiento del Senado, es el señalado en las fracciones X y XI, referente a los convenios y conflictos de límites que pudieran surgir entre dos entidades federativas. Anteriormente la facultad para resolver conflictos de límites correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero por medio de una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005, se le quito esa facultad y se le asignó al Senado, la fracción X se refiere a la aprobación de convenios amistosos, celebrados entre dos entidades federativas relativos a sus límites sin existir diferencias y el Senado tiene un papel simplemente sancionador, verificador de lo acordado por voluntad de las partes, en cambio, la fracción XI hace

referencia al papel que deberá desempeñar el Senado cuando las entidades federativas no se ponen de acuerdo y deberá ejercer un papel de árbitro para decidir qué entidad federativa tiene la razón o puede también constatar que ninguna de ellas la tiene.

**d). Facultades en materia de responsabilidad de funcionarios públicos.**

La fracción VII del artículo 76 constitucional faculta al Senado para erigirse en jurado de sentencia cuando se instaure un juicio político en contra de un funcionario público, que de acuerdo al artículo 110 constitucional es instruido por la Cámara de Diputados, que es el órgano encargado de llevar ante el Senado la “acusación”.

El listado de las facultades que contiene el artículo 76 constitucional, que acabamos de mencionar, es el reflejo del sistema bicameral asimétrico que diseña la constitución, si a la Cámara de Diputados le corresponde ejercer competencia exclusiva sobre los aspectos más importantes de la Actividad Financiera del Estado como se ha llamado “el poder de bolsa” (a través de la aprobación del Presupuesto de Egresos y por medio de la revisión de la Cuenta Pública), el Senado se centra entre otras cuestiones, en lo que tiene que ver con las relaciones entre el Congreso y las entidades federativas, nombramiento de altos funcionarios y relaciones exteriores.

La Cámara de Senadores actúa, en ejercicio de sus facultades exclusivas, pero también funciona de manera conjunta con la Cámara de Diputados para integrar a lo que se denomina como “Congreso de la Unión” y sesionar como un solo cuerpo legislativo que es donde se deposita el Poder Legislativo, cuyas funciones son de deliberación y decisión.

De entre los actos que realiza el Congreso de la Unión podemos mencionar:

- 1.- Conocer el informe que rinda el Presidente de la República respecto del estado que guarda la nación.
- 2.- Tomar decisiones en casos de emergencia, lo cual se encuentra vinculado con el artículo 29 constitucional, aunque bien es cierto, que el Congreso de la Unión nunca ha sesionado en los últimos 50 años para una situación de emergencia.
- 3.- Como colegio electoral para la elección del Presidente de la República, de acuerdo con los artículos 84, 85, y 86 constitucionales para el caso de una falta absoluta del Presidente de la República.
- 4.- La formación de la Comisión Permanente y de comisiones mixtas, teniendo en cuenta que la Comisión Permanente es la encargada de continuar con las labores legislativas, cuando el periodo ordinario de sesiones del Congreso concluyan.

Y cuando ambas cámaras legislativas funcionan de manera conjunta como Asamblea Única, no operan bajo sus propios reglamentos, y por consiguiente están imposibilitados para ejercer los mecanismos de control legislativo que les son atribuidos.

Otra de las modalidades en que sesiona el Congreso de la Unión, es que cada una de las Cámaras actúan en una relación sucesiva, donde una actúa después de otra, esto lo vemos en el proceso para la creación de leyes o decretos (artículo 70, párrafo primero constitucional), y en donde la actuación inicial de una u otra cámara queda determinada por la voluntad del órgano que presenta la iniciativa o por determinación constitucional (artículo 72 inciso H).

Por lo anterior, el Senado, participa también en la creación de normas que componen el orden jurídico en nuestro país, la constitución le otorga la facultad para presentar una iniciativa, es también un órgano reformador de la constitución y participa en la creación del orden federal establecido en nuestra Carta Magna a favor del Congreso de la Unión.

Hemos comentado las competencias que otorga la constitución a la Federación y a los estados (artículos 73 fracción XXX y 124 constitucionales), más sin embargo, en lo tocante al Distrito Federal, el sistema de asignación de competencias es distinto, pues atendiendo a lo previsto por el artículo 122 de la constitución, tenemos que las atribuciones del orden jurídico del Distrito Federal son aquellas que de modo expreso se confieren a los órganos de éste (Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y al Tribunal Superior de Justicia, entre otros).

Por otra parte existe una serie de atribuciones propias del orden del Distrito Federal que sin embargo son realizadas por el Congreso de la Unión, por ejemplo, en el apartado A del artículo 122 constitucional, se dispone que corresponde al Congreso de la Unión legislar en todo lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, así como lo relativo a la expedición del Estatuto de gobierno, deuda pública y prever el adecuado funcionamiento de los poderes de la Unión en el Distrito Federal; en el Apartado B, corresponde al Presidente de la República proponer al Senado a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de remoción.

Al respecto José Ramón Cossío expresa “*el hecho de que existan funciones constitucionales federales, locales y del Distrito Federal, plantea la posibilidad de que los órganos del Senado de la República puedan tener el carácter de órganos de cada uno de esos órdenes. Así por ejemplo, en ocasiones el Senado podrá actuar como órgano del orden constitucional (suspensión de garantías), mientras que en otros tendrá el carácter de órgano federal (proceso legislativo); igualmente, si el Senado designa a la persona que en caso de remoción deba sustituir al jefe de Gobierno del Distrito Federal, estará actuando como órgano del Distrito Federal*”<sup>41</sup>

Todo esto deriva de la complejidad que existe en la representación del Senado y también de la naturaleza propia del Distrito Federal, que no es una entidad federativa propiamente, pero sí parte integrante de la Federación, al ser sede de los poderes de la Unión, hay quienes equivocadamente señalan al Senado como un órgano local en base a sus integrantes designados por las entidades federativas y quienes señalan que las funciones del Senado son de carácter federal en su totalidad por el tipo de funciones que realiza, pero ya vimos que tiene varios aspectos.

Concluimos señalando que la Cámara de Senadores está asociada a la idea fundamental del elemento federal, el cual fue lo que justificó su existencia por mucho tiempo asumiendo un papel de representatividad de los estados en el Poder Legislativo y es con el Senado que las entidades federativas lograron una igualdad política-jurídica entre ellas, ya que sin la representación del Senado, estas no estarían en una situación de paridad como sucede en los sistemas unicamerales, pues existiendo un solo órgano legislador, compuesto por legisladores elegidos cada uno por determinado número de habitantes, los estados con mayor densidad demográfica acreditan más individuos en relación a los de escasa población.

Por otro lado el sistema electoral que rige el Senado mexicano opera en un sentido plenamente democrático al establecerse que los senadores sean elegidos por sufragio universal directo, sin embargo con las reformas que hemos comentado en este tema, la representación del Senado ha quedado un tanto oscura, debido a su sistema electoral que lo rige. Consideramos también necesaria la reelección de los representantes de cargos de elección popular incluida la Cámara de Senadores, ya que de instaurarse en nuestro país, se obligaría a cada senador a realizar un buen papel en las tareas legislativas para que el elector le otorgue nuevamente su confianza.

---

<sup>41</sup> COSSIO D José Ramón “*Los Órganos del Senado de la República*” Editorial ITAM, 1ª Edición, México 2003. P.48

**El senado mexicano ha actuado muy por debajo de su mandato constitucional,** lo consideramos marginado de la toma de decisiones de gran relevancia ya que ni sus competencias legislativas ni sus mecanismos de control parlamentario han coadyuvado para que imponga su propio criterio en la elaboración de las políticas públicas, y que además de sus funciones ordinarias, realiza también algunas extraordinarias pero que redundan finalmente en actos solemnes y no de decisión, contrario al papel que desarrolla el senado estadounidense o el Bundestag alemán, los cuales son órganos poderosos y con capacidad para decidir el rumbo de la política nacional, esto se debe en gran parte a la base competencial (legislativa) con que cuentan y sobre todo a la poca incidencia o control de los partidos políticos sobre la actividad legislativa que es la que afecta a nuestro país.

El Senado, también es una institución bastante ignorada por los especialistas de las diversas ramas que tienen como objeto de estudio al Senado, ni el Derecho, ni la Ciencia Política le han prestado la misma atención que se ha brindado a la Cámara de Diputados, la razón puede ser en gran parte, a que este órgano legislativo inició su papel como un poder con pluralidad hasta hace algunos años, en donde prácticamente uno de cada cuatro senadores ya no pertenecen al Partido Revolucionario Institucional.

**Así tenemos que tanto la Cámara de Senadores como la Cámara de Diputados ejercen competencias exclusivas que la Constitución le ha otorgado a cada una, sin embargo, el contexto histórico y cultural del momento en el cual se fijaron esas facultades exclusivas, corresponden a una etapa diferente a la que vivimos actualmente, en 1874, año en que se restablece la Cámara de Senadores, este órgano legislativo, no gozaba de buena aceptación en la política, razón por la cual se le relegó de conocer de los asuntos que tuviera que ver con los intereses del pueblo, y en 1917, el Congreso Constituyente estaba más presionado por plasmar en la constitución las garantías sociales, reclamo de la revolución mexicana.**

**Aunado a esto, la vida política de nuestro país permaneció durante mucho tiempo en un gran letargo, al carecer de un pluralismo político, donde existía un solo partido político que fue el que gobernó por muchos años, difícilmente se trata de fortalecer al Poder Legislativo y adecuarlo a los momentos actuales, a la velocidad que la sociedad está viviendo y se va transformando de una manera vertiginosa.**

**Finalmente mencionamos que debe procurarse convertir al Senado de la República en aquel órgano legislativo que aporte el elemento de reflexión, donde repose la meditación y prudencia, derivado de que esta Cámara se integra con un menor número de miembros, lo que la hace menos agitada que la Cámara de Diputados y por otro lado, la edad de los Senadores, que por lo general al ser mayores que los diputados, consideramos debe existir un mayor grado de madurez, y esa fue la razón de la existencia de la Cámara de Senadores: crear contrapeso en el Poder Legislativo y aportar el toque de madurez y sabiduría.**

#### **4.2 ANALISIS DEL ARTÍCULO 126 CONSTITUCIONAL EN RELACION CON EL ARTICULO 74 FRACCION IV CONSTITUCIONAL.**

Hemos abundado en repetidas ocasiones que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados (artículo 74 fracción IV), más sin embargo, no hemos contemplado la posibilidad de alguna modificación que tuviera que realizar al mismo una vez que haya sido aprobado, es en este punto donde tiene cabida **el artículo 126 constitucional**, el cual prevé que **“no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”**.

El artículo 126 contiene el principio de legalidad en materia presupuestaria, de que todo pago que realice el Estado deberá estar previsto en el Presupuesto o en “ley posterior”. ¿Por qué se establece en la parte final de este artículo el texto “*ley posterior*”? Al utilizar el término “*posterior*”, hacemos alusión a un momento después de la aprobación del Presupuesto de Egresos y la fracción IV del artículo 74 de la Constitucional establece claramente que la aprobación de los gastos del Estado corresponde solo a la Cámara de Diputados.

El artículo 126 constitucional establece con toda claridad que alguna modificación al Presupuesto de Egresos podrá hacerse solamente con una ley posterior, y ley es el instrumento legislativo aprobado por ambas cámaras del congreso, y que deberá atravesar un proceso de aprobación, tal y como lo prevén los artículos 71 y 72 constitucionales, de todo esto resulta que el Presupuesto de Egresos debe ser aprobado solo por la Cámara de Diputados, pero su modificación posterior requiere indispensablemente de la aprobación conjunta de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, situación que cae en la imprecisión.



La mayoría de los autores al abordar este tema, citan a Tena Ramírez con quien concuerdan, sin encontrar hasta el momento algún autor que cuente con un criterio diferente y al respecto nos permitimos citar su opinión:

*“No obstante que el presupuesto de gastos que habrá de regir durante todo un año es obra exclusiva de una Cámara, cualquiera modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos Cámaras. En efecto el artículo 126 dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Este precepto consagra el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del presupuesto; regla que sólo tiene como excepción las partidas secretas que, aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción del Ejecutivo (art. 74, frac.IV, inciso tercero); pero establece, además, la intervención de ambas Cámaras en la aprobación de los pagos no incluidos en el presupuesto, cuando habla de que dichos pagos deben estar determinados por ley posterior: toda ley, como lo hemos visto, es obra del Congreso de la Unión y nunca de una sola Cámara, por ser acto típicamente legislativo.*

*De aquí se sigue que lo más importante, como es la aprobación de los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara, mientras que los menos importante, como es la aprobación de gastos posteriores corresponde a las dos cámaras. La incongruencia sólo puede explicarse como un resabio más del unicamarismo, pues la disposición del actual artículo 126, que existía desde 57, estaba justificada entonces, porque si el presupuesto era expedido por el Congreso, su modificación sólo podía realizarse por el mismo órgano, mediante una ley.”<sup>42</sup>*

Criterio con el que coincidimos pero que explicaremos más adelante, en tanto, a lo anterior sumamos que la iniciativa del Presupuesto de Egresos corre a cargo del titular del Poder Ejecutivo, pero en el caso de una ley, incluso que determine un pago a cargo del Estado, este no estaría obligado a presentarlo. También es cierto que con una ley posterior, no se permite realizar una programación de gastos, que corresponda a los ingresos del Estado, teniendo en cuenta que a la par del Presupuesto de Egresos hay una Ley de ingresos que permite precisamente soportar el ejercicio del gasto público.

---

<sup>42</sup> TENA RAMIREZ Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 39ª Edición, México 2007, p.325.

La pregunta que surge es la siguiente: ¿En qué casos se permitiría un pago a cargo del Estado, a través de una ley posterior? ¿Quién señala los supuestos en que pueda modificarse el Presupuesto de Egresos? Y en caso de existir una ley posterior que modifique al Presupuesto de Egresos ¿Cómo se programarían los ingresos?

Un supuesto que podemos manejar se presenta cuando el Estado deba hacer un pago no previsto en la programación de los gastos pero ordenado por alguna resolución judicial, por citar un ejemplo, una sentencia de amparo donde se dictamine el cumplimiento y se condena al Estado mexicano a pagar una indemnización por una cantidad suficiente de dinero, misma que no estaba prevista en el Presupuesto de Egresos, porque los legisladores no tenían conocimiento de la sentencia de amparo al momento de aprobar el Presupuesto de Egresos, en este caso, ¿Podría el Estado excusarse de cumplir con la sentencia de amparo, fundado su negativa en el artículo 126 constitucional?

Una interpretación lisa y llana del artículo 126 nos llevaría a la conclusión de que si podría excusarse en pagar al particular, pero también es cierto, que estaríamos restando eficacia a los artículos 103 y 107 de la Constitución, la autoridad responsable podría aducir el tener que esperar a que en el próximo presupuesto los legisladores destinen recursos para cubrir la indemnización, pero, ¿Que sucedería si los legisladores en el siguiente presupuesto, no aprobaran esos recursos? ¿Podría prolongarse hasta el infinito la ejecución de la sentencia?

Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha expresado la siguiente tesis aislada:

**SENTENCIA DE AMPARO INTERPRETACION DEL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TRATANDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO, DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, fundamentalmente en la Quinta y Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, emitió diversas tesis en los cuales sostuvo el criterio predominante de que tratándose de obligaciones de pago derivados de sentencias de amparo a cargo de las autoridades responsables no se sancionaría su incumplimiento, cuando el pago no se encontraba previsto en el presupuesto autorizado, de manera que la responsabilidad de aquellos quedaba limitada a la mera gestión entre los órganos competentes para que se autorizara el gasto correspondiente.

**CASO EN QUE NO ES APLICABLE, DE MOMENTO, LA FRACCION XI EL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL, DEFECTO DE EJECUCION; “SENTENCIA DE AMPARO, EJECUCION DE LAS” E “INCIDENTE DE INEJECUCION IMPROCEDENTE”** Informe 941, págs. 131, Seminario Judicial de la Federación. Quinta Época. T.xxxi pàgs 2277.

Sin embargo, estos criterios no pueden prevalecer en la actualidad; en primer lugar, debido a que la interpretación del artículo 126 se realizó de manera aislada y en segundo lugar desconocer la fuerza vinculadora de las ejecutorias de las sentencias de amparo, cuya eficacia deriva del mandato constitucional, y en relación al supuesto que planteamos, concluimos señalando **que el Estado si está obligado a realizar el pago ordenado en una sentencia de amparo, en virtud de que el artículo 126 acepta que el Presupuesto no debe ser estricto, inflexible ni imposible de modificar, al prever la posibilidad de que pueda modificarse por una ley posterior.**

En otro de los casos, si el Estado tiene autorizado un Presupuesto que le permite efectuar un pago aun cuando no esté previsto de manera específica en el, deberá realizarse, si con ello da cumplimiento a un mandato de amparo y no se vulnera la prohibición contenida en el artículo 126 constitucional, pues se estaría cumpliendo con lo que establece la misma constitución de cumplir sin excusa alguna la sentencia de amparo.

Con la posibilidad de modificar al Presupuesto de Egresos a través de una ley posterior, de acuerdo con el artículo 126 constitucional se desprende que la aprobación del gasto puede programarse en dos momentos: uno “anterior” y otro “posterior”, refiriéndonos al primer momento cuando se aprueba el Presupuesto de Egresos y el segundo momento, a través de una ley posterior, la que por su cronología necesariamente sucede a aquel proyecto de presupuesto original.

De esta manera el artículo en mención prevé la posibilidad de modificación del Presupuesto de Egresos para adecuarlo a las necesidades sobrevenidas, esto es, establecer un remedio para los casos fortuitos que le permiten solicitar ajustes presupuestarios necesarios para enfrentar las obligaciones económicas del Estado, y esta sería la justificación al supuesto previsto en el artículo 126, que funciona como una especie de válvula de escape para las situaciones extraordinarias y que requieran de algún pago no previsto en el Presupuesto y el mecanismo de aprobación para algún gasto extraordinario que se eligió fue a través de una ley.

Es importante resaltar que el artículo 126 constitucional es una excepción al principio de anualidad del Presupuesto de Egresos y que viene a romper con la temporalidad del Presupuesto al permitir una modificación al mismo a través de una ley posterior además de que no respeta la asignación competencial en materia de Presupuesto el cual ha sido discutido en la Cámara de Diputados para su aprobación.

Otro de los objetivos que persigue el artículo que comentamos es el de sujetar a control el gasto público realizado por los diferentes niveles de gobierno, analicemos el hecho de que no se refiere únicamente a los poderes federales, toda vez que no habla del Presupuesto de Egresos de la Federación o de las leyes federales, sino más bien contiene una prohibición general que aplica a todas las autoridades. Por un lado se autoriza que sea el Presupuesto o una ley, los ordenamientos indicados para determinar los pagos que debe hacer el Estado y por otro lado excluye a cualquier otra fuente del derecho de la posibilidad de llevar a cabo dicha determinación; racionalizando de esta manera el gasto del Estado, evitando lo que podría convertirse en un sistema de gasto sin justificación carente de fundamento legal.

Por citar un ejemplo claramente de algún gasto no previsto en el Presupuesto de egresos sino en una ley, podemos mencionar el artículo 75 constitucional el cual establece claramente que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar la retribución correspondiente a un empleo en el caso de que se omitiera fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido en el Presupuesto anterior **o en la ley que estableció en empleo** y de nueva cuenta nos remite a realizar un pago establecido en una ley posterior y no forzosamente en el Presupuesto siendo en este caso, una facultad del Congreso la de crear o suprimir un empleo además de fijar la remuneración del mismo. (art. 73 XI).

Con todo lo que hemos mencionado, **concluimos señalando que la contradicción que existe en la fracción IV del artículo 74 constitucional y el artículo 126 del mismo ordenamiento, obedece a un error en la redacción del artículo 126, derivado del sistema unicameral que estuvo vigente en 1857 en nuestro país y que al instaurarse el bicameralismo, este debió modificarse. Lo anterior es así, en virtud de que en la Constitución de 1857, en su artículo 119, regulaba en el mismo sentido que el artículo 126 vigente, pero esa redacción era correcta, ya que en la Constitución del 57, el Poder Legislativo se depositaba en una asamblea denominada “Congreso de la Unión”, y el Presupuesto de Egresos era aprobado por el Congreso y su modificación necesariamente tenía que ser obra de este, teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución en mención, toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o acuerdo económico.**

**Con la restauración del Senado de la República en 1874**, a la lista de los artículos que fueron reformados para adecuar la regulación y su incorporación de este órgano legislativo en la Constitución, **debió establecerse al artículo 119 (que hoy corresponde al art. 126) de manera clara que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado en un decreto posterior al mismo, pues como se dejó el texto constitucional, genera una incongruencia a lo que coincidimos con Tena Ramírez a quien hemos citado en párrafos anteriores, y consideramos que carece de congruencia el hecho de que la aprobación de gastos posteriores sea obra de las dos cámaras y lo importante que es el gasto de todo el año corresponda solo a una de las cámaras que integran el Poder Legislativo.**

De esta forma fue que la Constitución de 1917 retomó lo que ya establecía el artículo 119 de la Constitución del 57 y se aplica hasta nuestros días, a más de 90 años de haberse promulgado la Constitución vigente, sin que los legisladores analicen o se cuestionen cuando menos, porque la aprobación de un gasto posterior al Presupuesto debe ser obra de las dos cámaras, cabe mencionar que **el artículo en mención jamás ha sido reformado desde su promulgación.**

Un autor que no cita a Tena Ramírez como lo hace la mayoría de los autores constitucionalistas al abordar este tema, es Arteaga Nava, quien al respecto se pronuncia de la siguiente manera: *“por un error legislativo en el que se incurrió en 1874 y que subsiste en la actualidad, en el art. 126 si bien el presupuesto, que es aprobado por una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, no tienen formalmente el carácter de ley, en cambio sus modificaciones, cualesquiera que sean, por ser obra del Congreso, sin importar que sean mínimas, son de naturaleza legislativa y tienen el calificativo de leyes, así lo dispone ese artículo”*<sup>43</sup>

Es importante lo que menciona este autor, **el presupuesto no tiene el carácter de ley por ser obra de solo una de las cámaras, pero cualquier modificación por mínima que sea, adquiere la naturaleza legislativa y tiene el calificativo de ley, la cual si es impugnada por medio de la acción de inconstitucionalidad.**

El constituyente de Querétaro también había establecido una aparente contradicción en la Constitución, misma que fue superada con la reforma de 1977 la cual ya hemos desarrollado en esta tesis, dicha reforma comprendió los artículos 65 y 74 fracción IV; en

---

<sup>43</sup> Arteaga Nava Elisur Op. Cit. p 631.

el primer artículo se establecía como facultad del Congreso el examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y el artículo 74 en su fracción IV establecía como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el aprobar el presupuesto anual de gastos, era una contradicción aparente, lo creemos así porque en nuestro país, se emplea el término “**presupuesto**” para referirse a dos aspectos: el primero de ellos para hacer alusión de manera general tanto a los ingresos como a los egresos del Estado y; el segundo para referirse a los gastos únicamente, empleándose también el término “**presupuesto de egresos**” afortunadamente con el paso del tiempo se van modificando los términos, y hoy en día, más que presupuesto, se emplea el término “**paquete fiscal**” para referirse al proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, evitando así la confusión de términos que prevalecía antes.

Esto que hemos mencionado, es para hacer notar que no ha sido regulado con prudencia y la importancia que demanda la actividad financiera del Estado, y es importante destacar que **no estamos en contra del contenido del artículo 126 constitucional**, sino más bien en la aprobación de los gastos que se realiza de manera tibia y a medias tintas, deseando que esta sea de una manera íntegra, eficaz, completa, **nuestra postura es que el Senado de la República no solo sea participe de la aprobación de los gastos posteriores que surgieran una vez aprobado el Presupuesto, sino que tenga participación también en la aprobación de los gastos de todo el año.**

#### **4.3. CRITICAS DE EMILIO RABASA Y TENA RAMIREZ A LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS EN LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**

Este tema lo desarrollaremos en base a las opiniones que el autor **Emilio Rabasa** realiza en su obra “**La Constitución y la Dictadura**”, siendo esta la obra jurídica-política que más ha interesado a los hombres estudiosos del derecho. Esta obra es importante porque en ella, el autor logra plasmar de manera breve y con una precisión la historia política y la realidad de la vida constitucional mexicana, además de las instituciones políticas, enjuiciando también el orden jurídico.

*La Constitución y la Dictadura*, representa un instrumento valioso que nos permite conocer con un juicio crítico y certero, la integración del Estado Mexicano, desde los años previos a la revolución mexicana y hasta el tiempo en que Porfirio Díaz es exiliado del país e iniciaba el gobierno de Francisco Madero. Las ideas de este autor no pierden vigencia a

pesar de la distancia del tiempo transcurrido pues la historia política de un pueblo se hace importante con el día a día, pues hay que mirar al pasado para encontrar la explicación y justificación de muchos principios que no son obra de las circunstancias, sino resultado de aspiraciones o anhelos que fracasaron o triunfaron en procesos humanos.

Creemos que si hay una diferencia al momento en el que Rabasa escribió *La Constitución y la Dictadura* y el momento que estamos viviendo, más aún en lo que a política se refiere, basta decir que no había tantos partidos políticos como hoy en día y durante el gobierno de Porfirio Díaz era impensable la pluralidad de partidos políticos mucho menos la alternancia en el poder como existe actualmente, por lo que consideramos que al imperar la hegemonía política misma que prevaleció por muchos años, la política no se practicaba de la mejor manera.

El autor en mención sostiene que con la restauración del Senado Mexicano en 1874, en un clima alejado de las revoluciones, con un espíritu pacifista y extremadamente congresista, predominó un espíritu de preferencia y hasta de parcialidad en favor de la Cámara de Diputados, al otorgarle facultades exclusivas en temas que por su importancia afectarían al pueblo, recordemos que en el capítulo anterior, abordamos la manera en cómo se dividieron las facultades del Congreso, nos basta traer a memoria que en el debate para aprobar las reformas de 1874, se estableció; que aquellos asuntos que tuvieran que ver con la sangre del pueblo serían facultad de la Cámara de Diputados.

La Crítica que Emilio Rabasa realiza a que sea la Cámara de Diputados únicamente quien apruebe el Presupuesto de Egresos y no tenga participación la Cámara de Senadores; es que **se hace a un lado la moderación y prudencia que puede aportar el Senado Mexicano al proceso de discusión y aprobación**, tal conclusión la obtiene el autor, después de analizar el proceso que atraviesa el Presupuesto en su aprobación, el cual inicia con la presentación del proyecto por parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados y posteriormente pasa a una Comisión especial quien la examina y una vez aprobado pasa directamente al Ejecutivo para observaciones sin más discusión alguna.

Sin la intervención del Senado, no hay espíritu de moderación y un debate a más conciencia y más aún porque se trata de establecer el destino de los fondos públicos, producto de las contribuciones exigidas a la sociedad. Hoy en día, consideramos que ante la pluralidad política, así como a la lucha política de la cual somos testigos, entre el partido que ostenta el poder y el partido opositor, si es necesaria la intervención de un órgano que represente a la moderación, la prudencia y más que estos principios, que representen un compromiso por hacer mejor las cosas.

Consideramos que la Cámara de Senadores puede ser este órgano moderador, que establezca el principio de equilibrio en el Poder Legislativo, una de las razones es por el número de sus integrantes, que por ser un número menor a la Cámara de Diputados, el debate en esa Cámara son de menor intensidad y con mayor moderación, sin temperamentos altos y otra de las razones, es que en cada una de las Cámaras, el panorama es diferente, de acuerdo al partido político que ostente la mayoría en la Cámara.

**Otra de las críticas que este autor realiza, es que al ser aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación únicamente por la Cámara de Diputados, se genera una “inconsecuencia” si no legal, si científica, al delegar en el Senado la responsabilidad de señalar los impuestos necesarios para cubrir los gastos, de los cuales, este órgano legislativo no tiene ninguna participación, ni siquiera emite opinión respecto al tema,** lo que se traduce como que la Cámara de Senadores, solo impone cargas a la sociedad sin otorgarle un beneficio de aquellos impuestos que fijo a la sociedad obligada a contribuir. De manera más clara y precisa, podemos decir que la crítica se centra en que la Cámara de Senadores participa en señalar los ingresos del Estado, cuanto es lo que se debe recaudar, pero no así en el destino de los ingresos que se obtengan.

El autor **también cuestiona el actuar que puedan tener los legisladores al momento de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos,** y lo que representa aprobar el gasto de una administración para el ejercicio de sus actividades durante un año, no es cualquier gasto el que se está autorizando, el problema radica en que los diputados tratarán de beneficiar en todo momento al distrito electoral al que representan, bajo el argumento de favorecer a las obras públicas, lo que hasta cierto punto es válido, el inconveniente es que **ante la mayoría de un partido político, puede beneficiarse más a una región del país con una mayor aprobación de recursos en comparación con aquellos distritos que estén representados por una minoría en la Cámara de Diputados.**

Es sabido que el destino de los recursos son para la realización de obras públicas, lo que no nos parece justo es que se destine la mayor cantidad de estos recursos para los estados del país con elecciones próximas tal y cómo sucedió en la aprobación del Presupuesto de Egresos para el año 2010, en donde gran parte de los gastos destinados a obra pública, tuvieron como destinatario, los estados donde se celebrarían elecciones en julio de 2010, donde habría de renovarse los cargos de gobernador y presidente municipal.



Fue así que los diputados al tener absoluta independencia en relación con el Presidente de la República, discutieron, modificaron y aprobaron el Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo federal, destinando la mayor cantidad de recursos para los estados en que gobierna el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ya que a falta de una cámara colegisladora, los diputados solo están obligados ante los gobernadores y ante el presidente de la bancada del partido político al que representan, la forma en cómo han de aprobar el Presupuesto de Egresos.

**El hecho de que la comisión que realizaba la aprobación del Presupuesto de Egresos, sea la misma que hiciera la revisión de cuentas, es otra de las críticas de este autor, al considerar grave esta situación, ya que significaba que la misma Cámara de Diputados es la que aprueba los gastos y revisa las cuentas, para lo cual menciona que tal situación no sucede en otros países de Europa y América Latina, incluido los Estados Unidos de América, en donde la revisión de cuentas es atribución del Congreso.**

Al respecto nosotros consideramos que si ha existido un avance en la política de nuestro país, desde que se aprobó la Constitución de 1917, hasta el México de 2010, ya que existe una Entidad de fiscalización como la encargada de revisar la cuenta pública, la cual ha sido dotada de grandes mecanismos de control y poder sancionador y todo esto es posible por la alternancia que existe en el poder en nuestro país a partir del año 2000, ya que hoy podemos ver que el partido político que ostenta el poder es distinto al partido político que predomina en la Cámara de Diputados, sino como mayoría si como la primer minoría.

Ante tal situación es difícil que haya una revisión de la cuenta pública lisa y llana y en complicidad con el poder Ejecutivo por ser estos de diferente representación política y en un ambiente tan hostil de donde solo se busca el error del otro para hacerlo caer, la revisión de la cuenta pública, constituye algo más que una revisión de mero trámite. **La inquietud surge, cuando el partido político del Presidente de la República sea el mismo que tenga el control de la Cámara de Diputados, ¿Qué sucederá con la revisión de la cuenta pública?** Es por ello que consideramos al igual que Emilio Rabasa que la revisión de la cuenta pública sea una atribución del Congreso.

Y ya que hemos abordado este punto, referente a la cuenta pública, es importante mencionar que la Barra Mexicana-Colegio de Abogados en el año 2000 presentó una lista de propuestas de reformas constitucionales, entre las cuales se encuentra la propuesta para reformar esta facultad que ostenta la Cámara de Diputados, para lo cual se contempla

adicionar al artículo 73 constitucional que se refiere a las facultades del Congreso, la fracción VI (actualmente derogada) cuyo texto se integraría de siete párrafos y el primero de ellos quedaría de la siguiente manera: “*VI Examinar, discutir, y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como **revisar la cuenta pública del año anterior***”<sup>44</sup>

Y por consiguiente se modificaría la relación que existe entre la entidad fiscalizadora y el Congreso de la Unión siendo que “*Para la revisión de la cuenta pública, el Congreso se apoyara en la entidad de fiscalización superior de la Federación*”<sup>45</sup>

Como consecuencia de lo anterior, la entidad de fiscalización superior pasaría a ser un órgano técnico del Congreso de la Unión y no solo de la Cámara de Diputados, aunque sería a esta última a quien primeramente se presente la cuenta pública para su examen, propuesta con la que coincidimos porque nuestra postura es que el Poder Legislativo participe en todo lo referente a la Actividad Financiera del Estados, las finanzas públicas, la cual debe ejercerse en un todo.

Finalmente, Rabasa sostiene que con la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos, la Cámara popular (diputados) tiene en sus manos, el poder de trastornar todo plan administrativo del Gobierno. Consideramos que esto es cierto y así lo hemos observado, y una vez más retomamos el tema de la alternancia en el poder, la que no han sabido manejar los políticos de una manera correcta.

Como ejemplo basta analizar la manera de cómo se ha ejercido la política en los últimos cinco años, el Ejecutivo Federal, al no contar su partido con la mayoría en el Congreso, ha tenido que ceder en algunos aspectos para que el proyecto de presupuesto de egresos, la iniciativa de la ley de Ingresos y otras iniciativas sean aprobadas o cuando menos discutidas. Algunas negociaciones van desde no fiscalizar los recursos federales otorgados en las entidades federativas, hasta llegar al grado de comprometerse a no formar alianzas con algún otro partido político en futuras elecciones a cambio de que en el Congreso se discutan y aprueben las iniciativas que presente el Ejecutivo Federal, incluido el paquete fiscal.

---

<sup>44</sup> BARRA MEXICANA-COLEGIO DE ABOGADOS, Propuestas de Reformas Constitucionales Tomo I, Ed. Themis, México 2000. P.566.

<sup>45</sup> Id.

Tena Ramírez, es uno de los autores que fueron influenciados por Emilio Rabasa y transcribe de manera literal en su obra *“Derecho Constitucional Mexicano”* las ideas que expuso Rabasa las cuales ya hemos mencionado. Tena Ramírez, manifiesta que *“El Constituyente de Querétaro confirmó el sistema censurado por Rabasa, pues según la primera parte de la frac. IV del art. 74, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, aprobar el presupuesto anual de gastos, lo cual fue reiterado por la reforma constituyente de 1977 en lo que ahora es el primer párrafo de la citada frac. IV del art 74”*<sup>46</sup>

La crítica principal de Tena Ramírez radica en la disposición del artículo 126 constitucional que hace alusión a los gastos posteriores, esto es, una vez aprobados el Presupuesto de Egresos, lo cual será obra de las dos cámaras, manifestando *“que no obstante que el presupuesto de gastos que habrá de regir durante todo un año es obra exclusiva de una cámara, cualquiera modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos cámaras”*<sup>47</sup> para lo cual debemos tener en cuenta que dicho tema ya lo desarrollamos con anterioridad en este capítulo.

A esta forma en cómo se aprueban los gastos posteriores, el autor lo señala como “un resabio más del unicamarismo” porque considera incongruente el hecho de que los gastos de todo un año sean aprobados por una sola cámara (diputados) mientras que un gasto posterior que no requiere de tanta atención como el presupuesto de egresos, sea obra de las dos cámaras del Congreso.

El autor en mención considera **que las críticas que Emilio Rabasa expresa sobre la facultad exclusiva de una cámara para la aprobación del Presupuesto de Egresos fueron desestimadas por el Constituyente de Querétaro, pero no en su totalidad**, pues con el artículo 75 de la Constitución, pareció responder a las inquietudes de Rabasa. El artículo 75 prohíbe a la Cámara de Diputados al momento de aprobar el Presupuesto de Egresos dejar de señalar una atribución que le corresponda a un empleo creado por el Congreso, ya que de no hacerlo así se entenderá por señalado la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

---

<sup>46</sup> Tena Ramírez Felipe Op. Cit. p.325

<sup>47</sup> Id

Para comprender esto, debemos remitirnos a la fracción XI del artículo 73 constitucional que dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones y en caso de que una de ellas dejara de señalar la remuneración de un empleo, se estaría ignorando un mandato del Congreso en su conjunto por la voluntad de una sola de sus cámaras. Esta es una de las normas benéficas contenidas en la constitución y que de alguna manera evitan posibles conflictos a futuro, al establecerse aunque sea en un pequeño aspecto la “reconducción presupuestal” tema que hace mucha falta en nuestro país. Este artículo en mención, también prevé que los funcionarios públicos se queden sin remuneración otorgándoles certeza a los mismos evitando así que el ejecutivo Federal pueda considerarse desarmado.

Este autor señala que **una de las respuestas que emitió el Constituyente de Querétaro respecto a las objeciones de Rabasa al sistema de 1874, fue el encomendar el examen de la Cuenta a Congreso integrado por las dos cámaras, situación que estuvo vigente hasta la reforma de 1977** que restableció como facultad privativa de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública. Tena Ramírez considera a la Cuenta Pública como un instrumento legal, destinado a comprobar una operación pretérita como es el uso correcto que el ejecutivo hizo del Presupuesto de Egresos. Ciertamente es que este emana solamente de la Cámara de Diputados, pero el examen de la Cuenta Pública, no tiene por objeto el Presupuesto en sí, sino en el ejercicio que del mismo llevo a cabo el Poder Ejecutivo.

Continuando con Tena Ramírez, considera que en un régimen democrático, la revisión de la Cuenta debe de significar el juicio crítico, imparcial y objetivo de la obra realizada por el ejecutor del Presupuesto, *“como en ese juicio el enjuiciado es un poder de la Federación, nada menos que el Ejecutivo, a la Constitución de 17 le pareció que el juzgador debería ser otro poder, el Legislativo de la Unión, integrado por las dos cámaras y no sólo por la de Diputados”*<sup>48</sup>

Lo ideal era que la revisión de la Cuenta Pública dejara de ser un mero trámite burocrático, el cual ya se presentaba de manera mecánica, donde además solían pasar inadvertidas las anomalías del documento revisado. Con la reforma de 1977, se dio el primer paso para hacer de la Cuenta Pública, un verdadero instrumento de control financiero, pero debemos ser conscientes que cualquier técnica de control de gasto público es susceptible de ser burlada.

---

<sup>48</sup> Ibídem p.339

Tena Ramírez considera que con la reforma de 1977 “*se desconoce de hecho la idoneidad de la situación constitucional que tuvo a su favor una vigencia no interrumpida de sesenta años. Se excluye al Senado de la grave responsabilidad de enjuiciar la Cuenta Pública y se deja al Poder Ejecutivo a merced de la Cámara de Diputados*”<sup>49</sup> Situación que fue criticada por Emilio Rabasa al considerar que la Cámara de Diputados podría hacer ver sospechosa o culpable la conducta del gobierno al retardar o bien no aprobar la cuenta anual, situación que el Constituyente de Querétaro tomo en cuenta al establecer en la Constitución de 1917 que el examen de la cuenta sería facultad del Congreso.

Finalmente para concluir, Tena Ramírez respecto a la afirmación de que el control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara vinculada de manera más directa con la representación popular, el autor en mención, considera que el acto financiero más importante de la administración pública desde lejanos tiempos hasta el texto actual de nuestra Constitución, consiste en imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y esta no es una facultad que pertenezca de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, sino que corresponde todavía al Congreso de la Unión. Señalando además que “*esta supervivencia en el acervo competencial del Congreso de la facultad tradicionalmente más importante en materia financiera como es la de gravar a los contribuyentes (Ley de Ingresos), revela que no es característica de nuestro sistema la absorción de la Cámara de Diputados del control financiero de la administración*”<sup>50</sup>

Cierto es lo que menciona el autor, si solo la Cámara de Diputados debiera conocer de los asuntos que afectan a la representación popular, entonces la Cámara de Senadores, tampoco debería conocer de los ingresos ni estaría facultado para establecer contribuciones, la Ley de Ingresos es una muestra que cada acto de la actividad financiera del Estado corresponde al Poder Legislativo depositado en el Congreso de la Unión y no en la sola Cámara de Diputados, **un órgano que por sí solo no integra poder.**

Concluimos con la propuesta de reforma constitucional que la Barra Mexicana-Colegio de Abogados pronuncia respecto a la aprobación del Presupuesto, la cual establece lo siguiente: “*La facultad que tiene la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación debe pasar a ser responsabilidad del Congreso de la Unión, porque aún siendo discutible su carácter de*

---

<sup>49</sup> Tena Ramírez Op.Cit. p.340

<sup>50</sup> Id.

*ley, sus estrecha relación con la Ley de Ingresos nos lleva a concluir que deba recibir un tratamiento igual y por lo tanto ser competencia del Congreso General”<sup>51</sup>*

Esta propuesta junto con la que se refiere a la Cuenta Pública obedece a que las facultades conferidas por la Constitución al Congreso de la Unión en materia hacendaria, efectivamente se ejerzan por dicho poder y no, como actualmente sucede de manera segregada por las cámaras que lo integran, con tal reforma se acabará el actual sistema de distribución de facultades legislativas que Rabasa definió como “la inconsecuencia que raya en la contradicción”

#### **4.4. EL DERECHO COMPARADO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**

##### **A) LA APROBACION DE GASTOS DEL ESTADO EN OTROS PAISES DEL MUNDO: ESPAÑA, FRANCIA, ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, BRASIL Y ARGENTINA.**

El tema a desarrollar es el estudio de otros países del mundo, respecto a la aprobación de su Presupuesto de Egresos o gastos, dependiendo del concepto o denominación que se le dé en cada país, a fin de tener la posibilidad de comparar la participación que tiene el Poder Legislativo de cada país en la aprobación de los gastos del Estado.

##### **ESPAÑA.**

España es el primer país que tomamos como referencia, en parte por su forma de gobierno que de una primera lectura pareciera un tanto compleja y por otra parte por ser el país del cual México luchó por obtener su independencia. Su constitución vigente no es tan longeva como la de México, por el contrario, fue promulgada en 1978, hace poco más de 30 años.

La economía de España, al igual que su población, ocupa el lugar número 5 dentro de la Unión Europea y en términos absolutos es la novena del mundo, ha recorrido un largo período de crecimiento, constituyéndose una larga y sostenida etapa expansiva, sin embargo a partir del años 2008 al igual que la zona Euro y los Estados Unidos, la economía ha sufrido una disminución de sus índices macroeconómicos, dando paso a un período de recesión.

---

<sup>51</sup> Barra Mexicana - Colegio de Abogados Op.Cit. p

La Constitución Española establece como forma política del Estado Español; la *monarquía parlamentaria* (artículo 3.1), lo que le ha valido una serie de críticas, las cuales al parecer seguirán por muchos años. La crítica recae en la siguiente pregunta: **¿La monarquía es una forma de gobierno o forma de Estado.**

En el texto constitucional, se complica un poco el concepto en razón de que emplea los términos “*monarquía*” y “*parlamento*” de manera conjunta, recordemos que la monarquía, como lo señalaba Maquiavelo, corresponde a los Estados gobernados por la voluntad de una sola persona, implicaba hacer alusión a un Rey o Emperador elegido por un colegio de notables y que posteriormente paso a ser poder de una dinastía asociado a una familia y transmitido por vía hereditaria. Por otro lado, maneja el concepto de “*parlamento*”, conocido también como el Poder Legislativo, el cual aparece como el órgano de representación popular por excelencia.

El sentido que las Cortes Constituyentes quisieron dar al concepto “*monarquía parlamentaria*” es el que prevaleció y no fue el de una monarquía absoluta, en la cual el rey concentraba todos los poderes y que esta incluso por encima del Derecho, sino establecer un sistema democrático pero sin desaparecer la figura del Rey, haciendo posible su existencia de esta figura en un nuevo Estado que dejo atrás la supremacía de la monarquía.

En el Estado contemporáneo, lo que aun existe de las antiguas monarquías en la que los reyes concentraban buena parte del poder estatal se reduce a una Jefatura de Estado, concepto que aparece asociado a la consideración de monarquía y república como formas de Estado, hemos definido a la monarquía, basta recordar que la república era la forma antagónica de la monarquía, pues se refiere a los Estados gobernados por la voluntad del pueblo.

La Constitución Española, dejo en claro que la supremacía del Rey había terminado cuando en su **artículo 1.2** estableció que **la soberanía nacional corresponde al pueblo** y de el emanan los poderes del Estado, incluidos los del Rey, esto quiere decir que **el poder supremo pertenece al pueblo.**

Ante todo esto, **la monarquía** queda **conceptualizada bajo la figura de una Jefatura de Estado** en donde **el Rey se convierte en una magistratura simbólica** e integradora donde no asume decisiones partidistas, pero si participa con influencia sobre los poderes políticos y esta influencia debe ser lo más neutral posible, siendo la respuesta a

la pregunta que formulamos en párrafos anteriores que la monarquía parlamentaria es una forma de Estado.

En la monarquía parlamentaria coexisten por un lado la figura del Rey, el cual ostenta un cargo de carácter vitalicio, dinástico y hereditario en el sentido de transmitirse el cual ejerce sin un tiempo límite y prefijado, por otro lado, está la figura del Presidente quien tiene características contrarias a las que mencionamos, su cargo es temporal y se renueva cada cierto tiempo y debe ser elegido.

Tanto Rey como Presidente son dos figuras que convergen en un mismo gobierno, solo que **la dirección política corresponde al gobierno liderado por su presidente** investido este de la confianza del Congreso de los Diputados y responsable únicamente ante él. **Las funciones del Rey más que poderes son actos, ostenta la más alta representación del Estado para el exterior.** En el Rey se refleja el Estado; la mayoría gobernante y la minoría, el pluralismo político y el territorial, su neutralidad contribuye a hacer posible el respeto del pluralismo, es pues la persona más influyente del Estado sin necesidad de tener facultades políticas decisorias.

Es por ello que en el Estado Moderno, solo se puede aceptar a la monarquía en un sentido figurado y los reyes hoy en día tiene muy poco que ver con el Gobierno y tan solo ostentan la Jefatura de Estado que es la forma en cómo se conoce actualmente a la monarquía. **La monarquía tiene una legitimidad tradicional histórica, su valor es esencialmente emblemático y representativo, sirve de símbolo de la unidad y permanencia del Estado en las relaciones internacionales.**

Algunas características que tiene la parlamentarización de la Monarquía Española son las siguientes:

- La imposibilidad de la suspensión regia de las Cortes.
- Intervención de las Cortes en el proceso legislativo.
- Inexistencia de poderes implícitos o de reserva del Monarca.
- Intervención de las Cortes en algunos actos de la misma institución monárquica como son el juramento del Rey y del Príncipe heredero ante las Cortes, el reconocimiento parlamentario de la inhabilitación del Rey para el ejercicio de su cargo y de la sucesión de la Corona si se extinguieran las líneas sucesorias.



**La Constitución Española, en el Título II** así como en varios de sus artículos hace alusión a **“La Corona”**, otro concepto que se suma al de Monarquía y al de Rey, pero no es una Corona como lo que viene siendo en la monarquía inglesa, un conjunto de prerrogativas y funciones ejercidas por varios órganos sobre los que el Rey es el más relevante, constituyendo el símbolo de la unidad de los órganos del Estado, incluso en el Derecho inglés está concebida como persona jurídica. **El sentido que la Constitución de 1978, le dio** a la Corona Española, **fue el de un órgano estatal** al que se le atribuyen funciones distintas a las del Gobierno, el Parlamento o Tribunales, desapareciendo así la multiplicidad de funciones de la Corona para ser un órgano consistente en la Jefatura de Estado y **su titular es el Rey**.

Lo difícil es definir a la Corona como un cuarto poder junto a los tres clásicos que ya conocemos, la Corona tiene función con carácter influyente tanto en lo político como de autoridad, pero no un poder constitucional autónomo dada su dependencia del referendo para la validez de sus actos.

La proclamación del Rey es una práctica también histórica vinculada a la monarquía electiva y al pacto entre Rey y reino, la proclamación se hace ante las Cortes y no por las Cortes, en consecuencia, el Rey será proclamado por el presidente del Congreso que presida la sesión. La proclamación al igual que el juramento no es más que para añadir solemnidad a la sucesión de la Corona, la cual opera de manera automática.

El Rey, además de asumir la condición de Jefe de Estado (artículo 56.1) ostenta el título de **Rey de España** y podrá utilizar los demás títulos que le correspondan a la Corona, está caracterizada por su imparcialidad, es el símbolo de su unidad y permanencia, actúa como moderador de las instituciones, en conclusión posee una dimensión simbólica.

Entre las funciones que desempeña el Rey, se encuentran:

- La sanción y promulgación de las leyes.
- Convocar y disolver las Cortes Generales.
- Convocar a un referéndum.
- Proponer al candidato a presidente del Gobierno, su nombramiento y en su caso el cese.
- Nombrar y separar a los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente.
- El conferimiento de empleos civiles y militares y la concesión de honores y distinciones.

-Ser informado de los asuntos del Estado y presidir las sesiones del Consejo de Ministros, pero siempre a petición del Presidente del Gobierno.

Hay que recordar, como ya lo habíamos mencionado, los actos del Rey deberán ser refrendados por el Presidente del Gobierno y en su caso por los ministros competentes, al presidente del Congreso solo corresponde el refrendo en el caso de propuesta y nombramiento de Presidente del Gobierno y cuando se trate de la disolución de las Cortes prevista en el artículo 99 de la Constitución.

Una vez que hemos estudiado a la monarquía, toca el turno al **Parlamento**, el cual **surgió con la instauración del Estado Constitucional** a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, **con el paso de la soberanía monárquica a la soberanía nacional o popular**, la cual exigía la presencia de un órgano representativo de la nación o pueblo y esa exigencia la satisfizo el Parlamento.

El nombre de esta institución varía entre los países, recibe el nombre de Parlamento en Francia, Inglaterra, en el caso de México y otros países lo conocemos como Poder Legislativo en razón de que asume la función legislativa del Estado y suele depositarse en un Congreso. **En España el nombre que recibe el Poder Legislativo es el de Cortes Generales**, nombre procedente de las instituciones representativas de los reinos peninsulares de la baja edad media dándole un toque medievalista.

**Es un Poder Legislativo bicameral**, pues de acuerdo al artículo 66.1, **Las Cortes Generales están integradas por dos cámaras que son: El Congreso de los Diputados y el Senado**, mismas que representan al pueblo español y ambas Cortes son de elección popular, lo que las sitúa en un sistema democrático y no aristocrático.

Ahora procederemos al estudio del procedimiento para la aprobación del **Presupuesto de España** y que recibe el nombre de **Presupuestos Generales del Estado**. Su procedimiento se encuentra fundamentado en el *artículo 134 de la Constitución* que establece de manera general las pautas a seguir así como las competencias tanto del Gobierno como de las Cortes y de manera ya específica, se encuentra regulada en la **Ley 47/2003** de 26 de noviembre de 2003 (**Ley General Presupuestaria**).

Con el inicio del nuevo siglo, España se fijó el objetivo en establecer una estabilidad presupuestaria, lograr un equilibrio presupuestario así como establecer un techo de gasto para el Estado que le impidiese *gastar más* y traducirlo en *gastar mejor*, razón por la cual también se promulgó la **Ley 18/2001** de 12 de diciembre de 2001 (**Ley General de estabilidad presupuestaria**), que estableció nuevos principios del presupuesto a fin de conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario.

La Ley General Presupuestaria es una norma fundamental en el área de la Hacienda Pública ya que en ella se contienen los principios generales de carácter permanente referentes a la actuación del Gobierno y de la Administración y se regulan las instituciones y servicios dentro del ámbito de las finanzas públicas.

**La naturaleza jurídica del presupuesto es el de Ley**, y así lo menciona de manera repetida el artículo 134 constitucional "*Ley de Presupuestos*" y su procedimiento de aprobación es legislativo y aunque algunos sectores también llegan a cuestionar su naturaleza, el Tribunal Constitucional ha calificado al presupuesto con el rango de ley ordinario, a diferencia de que nuestro país, que no tiene la naturaleza de ley.

La facultad de elaborar los Presupuestos Generales del Estado la Constitución la reserva al Gobierno (artículo 134.1), de la misma forma en que se observa en nuestro país y en la mayoría de los países del mundo. La elaboración de los Presupuestos Generales, no es otra cosa que el proyecto de ley donde se incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Es claro que la Constitución reserva el monopolio de esta iniciativa legislativa al Gobierno porque el Presupuesto como se ha dicho, es la política en cifras, el instrumento de dirección política por excelencia, dirección que le corresponde al Gobierno de acuerdo al artículo 97 de la Constitución.

El procedimiento para la elaboración de los Presupuestos Generales se establecerá por el Ministro de Hacienda quién además determinará las directrices para la distribución del gasto, con este fin se constituirá la Comisión de Políticas de Gasto.

El presupuesto de España, se rige de igual forma por el principio de anualidad y su ejercicio presupuestario coincide con el año natural, por ello, **el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados, los presupuestos generales cuando**

**menos tres meses antes de la expiración de los presupuestos del año anterior**, siendo la fecha límite el **30 de septiembre**, tomando en consideración que el ejercicio presupuestario finaliza el 31 de diciembre.

La facultad de aprobar el presupuesto está reservada a las Cortes a quien corresponde la legislación y para entender mejor el proceso de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado debemos conocer el procedimiento legislativo de España, el cual se divide en tres fases: a) la fase de iniciativa, b) fase central o constitutiva y; c) la fase final o de eficacia.

Recordemos que la iniciativa esta concedida a los siguientes órganos: *al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas de la Comunidades Autónomas* (artículo 87 de la constitución). Presentada la iniciativa de ley, esta es sometida a consideración para su primera lectura en pleno, en donde se decide si pasa o no a la siguiente fase que es la constitutiva, los proyectos de Gobierno están exentos de esta consideración.

Una vez que se haya dado entrada a la iniciativa, se da inicio a la **fase central** o constitutiva, la cual está destinada a la discusión y en su caso aprobación de la iniciativa legislativa, en ella se fija el contenido de la futura ley.

Presentada la iniciativa, el proyecto de ley del Gobierno se remite a la **comisión competente** en donde se abre un plazo para realizar enmiendas que es de **15 días hábiles** prorrogables. **La enmienda puede ser de dos tipos:** a *la totalidad del proyecto* o al *articulado*; la primera significa un rechazo completo al proyecto de la ley y pueden proponer la devolución del texto o un nuevo texto alternativo, la segunda son las que postulan la supresión o modificación o adición de un artículo.

Las enmiendas que se realicen a la totalidad del proyecto de ley se someten a debate y votación en sesión plenaria, lo que significa celebrar una primera lectura. En materia presupuestaria, la constitución contempla un sistema de protección para el Gobierno, ya que **existe una limitación a las enmiendas que suponen un aumento de los créditos presupuestarios o disminución de los ingresos, las cuales solo son admisibles con la conformidad del Gobierno.**

Para el hecho a que nos hemos referido, la ponencia deberá seleccionar las enmiendas y remitirlas al Gobierno para que manifieste si los acepta o no. Si transcurrido 15 días sin obtener respuesta, el silencio del Gobierno se tomará como expresión de conformidad. Una vez hechas las enmiendas, corresponde el estudio de estas a la ponencia, definido así a un grupo reducido de Diputados encargados del estudio de la iniciativa de ley.

**La fase de ponencia** constituye una fase crucial en el trabajo legislativo, es en esta fase donde se realiza el examen a profundidad del texto en trámite y también se da el momento para la negociación política.

Una vez que la ponencia ha emitido su informe, procede a convocar a la **comisión competente** (*fase de comisión*) para su dictamen y posteriormente se eleve a la Cámara. La comisión competente tiene un plazo de dos meses para emitir su dictamen, existiendo la posibilidad de prórroga. El texto aprobado por la comisión deberá constar en dictamen el cual es también objeto de publicación, acto seguido, el dictamen de la comisión se eleva al pleno para su debate y aprobación.

La presentación de nuevas enmiendas durante esta lectura es casi nula y solo se permite bajo condiciones muy restrictivas, que solo es probable si se persigue subsanar errores técnicos, gramáticos o terminológicos. Así es como queda aprobada una iniciativa de ley, procediéndose **a continuación con su remisión al Senado.**

**El Senado es siempre la Cámara de segunda lectura, siempre a la espera de recibir del Congreso de Diputados un proyecto de ley para ejercer sus facultades**, una vez recibido sigue la misma tramitación que se desarrolla en el Congreso de Diputados; fase de enmiendas, de ponencia, de comisión y de pleno. Lo que si puede variar en el Senado es el plazo para el debate y aprobación de alguna iniciativa, en este aspecto, el artículo 90 de la constitución limita el quehacer legislativo del Senado en dos supuestos básicamente; el primero es que el plazo de dos meses con que cuenta el Senado para la aprobación de una iniciativa se reduce a veinte días cuando los proyectos son declarados urgentes ya sea por el Gobierno o por el Congreso y el segundo: es que las decisiones del Senado quedan subordinadas a la última palabra que decida el Congreso.

El Senado puede aprobar el veto por mayoría absoluta de sus miembros, pero después el Congreso puede levantarlo ratificando el texto inicial por mayoría absoluta, de la misma forma, el Senado puede aprobar enmiendas al articulado de la iniciativa pero después estas enmiendas necesitan someterse a la aprobación del Congreso.

Finalmente si el Senado no aprueba enmiendas ni introduce el veto, el proyecto queda convertido en ley y es enviado al Rey para su sanción y promulgación. Si por el contrario, el Senado aprueba un veto o enmiendas, deberá remitirse al Congreso donde se produce entonces un nuevo debate y votación con el que concluye la fase central.

**En la fase final o de eficacia**, se da con la ley que ha sido aprobada por las cámaras con lo que procede a partir de ese momento su sanción y promulgación por el Rey, como Jefe del Estado, lo que deberá hacerse en los quince días siguientes (artículo 91). **El Rey no podrá modificar ni interponer un veto, su valor es únicamente testimonial.**

Finalmente al amparo del artículo 64 de la Constitución, este acto del Rey, debe ser refrendado por el Presidente del Gobierno, que es quien se hace responsable, el procedimiento concluye con la **publicación de la ley** en el *Boletín Oficial del Estado* para su entrada en vigor.

La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, sigue el mismo procedimiento que acabamos de mencionar, pero con algunas características especiales, este procedimiento está regido por la Constitución, por el **Reglamento del Congreso de los Diputados**, en su capítulo III “*de las especialidades del procedimiento legislativo*”. A grandes rasgos podemos decir que el Congreso consume dos de los tres meses disponibles para su discusión y aprobación, mientras que el Senado dispone del mes restante.

La mesa del Congreso ordena su publicación y aprueba un calendario para su tramitación, se fija un plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad y otro más largo para las enmiendas parciales, debemos entender por enmiendas a la totalidad, cuando se modifican las cuantías globales o de alguna de las secciones del proyecto de presupuesto. Antes de que se agoten estos plazos de enmiendas se abre un período de comparencias de las autoridades responsables de la ejecución de los presupuestos.

El Congreso celebra dos lecturas sobre el proyecto de presupuesto y una tercera si el Senado aprueba enmiendas, las cuales siguiendo la regla general del artículo 90 de la Constitución, deben ser votadas por el Congreso, la primera lectura gira en torno a las enmiendas a la totalidad, es la primera ocasión en que el Ministro de Hacienda puede exponer oficialmente los objetivos y características del presupuesto del año siguiente, en este primer debate quedan fijadas las cuantías globales de los presupuestos, esto es, el importe global de gastos y el de cada una de sus secciones.

Las enmiendas parciales están sometidas a condiciones muy estrictas, y cuando supongan un aumento de gasto solo podrán ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en la misma sección, por su parte, las enmiendas que propongan minoración de ingresos necesitan de la autorización del Gobierno para ser tramitadas. Concluido el plazo de enmiendas, las que resulten admisibles son examinadas por una ponencia constituida en el seno de la Comisión de Presupuestos y, después por esta comisión. Las enmiendas de la oposición son rechazadas en proporción muy alta.

Posteriormente se celebra la segunda lectura plenaria que incluye varias sesiones de intenso debate, el texto así aprobado por el Congreso se remite al Senado para su consideración, cosa que acontece usualmente alrededor del día 15 de noviembre. El Senado somete al proyecto de ley de presupuestos a la misma tramitación que hemos descrito. Las enmiendas aprobadas por dicha cámara deben remitirse, al amparo de lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución, al Congreso para su debate y votación, esto se hace en una nueva lectura en esta última cámara, que decide así sobre el texto y contenido definitivo de los presupuestos, esta sesión se celebra en los últimos días de diciembre.

De este modo, la ley de presupuestos generales del Estado puede sancionarse por el Rey y publicarse en el Boletín Oficial del Estado antes del 1 de enero. A diferencia de nuestro país, **la Constitución Española, contempla la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior si la Ley de Presupuestos no se hubiese aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente.**

Otra de las características que hacen especial al procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es que **la iniciativa que en esta materia tiene el Gobierno es prioritaria frente a las otras iniciativas** que pudieran presentar otros órganos facultados para ello, y la Constitución protege al Gobierno en lo que se refiere al Presupuesto, pues **cuando se contemple una disminución de los ingresos, se requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.**

Además el Gobierno está facultado para que una vez aprobados los presupuestos, este pueda presentar otros proyectos de ley que impliquen el aumento o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. Mientras que sin son las cámaras las que elaboran una proposición de ley, requerirán la conformidad del Gobierno.

Finalmente, debemos señalar que a diferencia de México, los Presupuestos Generales del Estado de España, contempla tanto a los ingresos como los gastos que se han de ejercer durante un año y se aprueban ambos aspectos financieros en una sola ley, la cual es aprobada por las dos cámaras que integran el Poder Legislativo de aquel país, por que a diferencia del Presupuesto de España, tiene la naturaleza de ley y no de un decreto como lo es en nuestro país.

## **FRANCIA.**

Ahora procederemos a analizar a Francia, cuyo nombre oficial es **República Francesa**, es el país más extenso de Europa Occidental, con una superficie total de 675, 417 km<sup>2</sup> y con una población de 65.4 millones de habitantes, su forma de gobierno es de una **República Presidencialista**.

Nos enfocamos al estudio de este país en razón de que Francia, es un país altamente desarrollado tanto en lo económico como en lo social, además de contar con una elevada difusión a nivel internacional de su cultura, por si fuera poco, es la quinta economía mundial en términos de PIB (Producto Interno Bruto).

Francia es miembro del G8, de la Zona Euro y del Espacio Schengen, además de albergar a muchos de los más importantes multinacionales líderes en diversos segmentos de la industria y del sector primario, basta mencionar que es el primer destino turístico, con 80 millones de visitantes extranjeros al año. Francia es hogar de la Primera Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, así como miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas y uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Francia como República es el resultado de la toma del Castillo de la Bastilla en París en donde el pueblo cansado del yugo del totalitarismo monárquico asalto el castillo-cárcel, símbolo de la arbitrariedad, lo que marco el inicio de la Revolución Francesa cuyas consecuencias fueron la abolición de la monarquía absoluta, eliminando así las bases



económicas y sociales del antiguo régimen en Francia, proceso que abarcó de 1789 a 1792 que es cuando se promulga la república.

La historia política de Francia después de la toma de la Bastilla se puede contar o dividir en repúblicas, y cada una se refiere a un periodo de gobierno diferente, a lo largo de su historia, Francia ha sido gobernada por cinco repúblicas.

**La Primera República** nace en 1792, época en la que Luis XVI y la reina María Antonieta fueron ejecutados por traición, fue la época en la que Robespierre y los jacobinos impusieron el terror y es en 1799 cuando el golpe militar de Napoleón Bonaparte toma el control de la primer república haciéndose nombrar primer cónsul y emperador en 1804 con el título de Napoleón I, a lo que ahora se conoce como el primer Imperio Francés (1804-1814).

Durante esta república, no solo destacaron las proezas militares de Napoleón, también se le reconoce el establecimiento del Código Napoleónico, un Código Civil que permanecería vigente hasta la segunda mitad del siglo XX.

En 1815 terminaría la primera república con la derrota de Napoleón en la batalla de Waterloo y como consecuencia del Congreso de Viena, la monarquía francesa fue reinstaurada, pero con nuevas limitaciones constitucionales, lo cierto es que después del golpe de Estado de Napoleón Bonaparte, se dio un final de manera definitiva al absolutismo que imperaba en Francia dando paso a un régimen donde la burguesía y en algunas ocasiones las masas populares, se convirtieron en la fuerza política dominante en el país.

Una sublevación civil en 1830 estableció la monarquía constitucional de Julio, la cual duro hasta 1848 y **la Segunda República Francesa** de breve duración termino en 1852 año en que Napoleón III proclamo el **Segundo Imperio Francés**, bajo el cual se produjo un considerable desarrollo de los medios de transporte así como una bonanza económica, se incrementa la red bancaria y se firma un tratado librecambista con Inglaterra en 1860 que fomenta el comercio internacional.

No obstante lo anterior, la política exterior tuvo una serie de fracasos importantes, como la segunda intervención francesa en México y sobre todo la estrepitosa derrota en la Guerra Franco–Prusiana de 1870 en la cual Napoleón III fue vencido por completo y su régimen fue sustituido por la **Tercera República Francesa**.

Ya en el siglo XX Francia era poseedor de colonias en varias partes del mundo hasta 1960, su imperio colonial global era el segundo más grande del mundo después del imperio británico, pese a ser parte de las naciones victoriosas en la Primera Guerra Mundial, Francia sufrió pérdidas humanas y materiales enormes que la debilitaron en las décadas por venir, y la economía quedó arrasada.

Francia y Reino Unido declararon la guerra a la Alemania Nazi el 3 de septiembre de 1939 en virtud de un tratado suscrito con Polonia, cuyo territorio había sido invadido por el ejército alemán. Al inicio de la Segunda Guerra Mundial, Francia llevó a cabo una serie de campañas fracasadas de rescate en Noruega, Bélgica y los países bajos entre 1939 y 1940, sin embargo después del ataque relámpago de la Alemania Nazi entre mayo y junio de 1940, la dirección política de Francia firmó el Armisticio el 22 de junio de 1940, estableciendo los alemanes un régimen autoritario a lo que se conoció como la **Francia de Vichy**.

Finalmente Francia continental fue liberada con el esfuerzo común de los aliados, Francia libre y de la resistencia francesa en 1944 y se estableció la **Cuarta República Francesa**.

La cuarta república francesa se estableció una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, luchó por mantener sus estatus económico y político como potencia mundial, lo que implicó el realizar esfuerzos por recuperar el control de su imperio colonial, el cual se vio afectado por la guerra. El intento por recuperar el control de Indochina Francesa en 1946, dio lugar a la Primera Guerra Indochina, la cual concluyó con una derrota para Francia en 1954.

Solamente unos meses más tarde, Francia haría frente a un nuevo conflicto, incluso más áspero que el de Indochina, en su más vieja e importante colonia: Argelia. El debate por mantener el control de Argelia, entonces hogar de un millón de colonos europeos, debilitó al país y desembocó casi en la guerra civil. Finalmente la Guerra de Argelia concluyó en 1962 con la independencia de esa colonia. Ante tales acontecimientos, Francia basó su estabilidad en una política interna del fortalecimiento de la moneda, en el

desarrollo de la industria y la aceleración de la investigación científica, conservando su influencia sobre sus antiguas colonias en África.

La inestabilidad política suscitada por la Guerra de Argelia terminó con la Cuarta República Francesa para dar paso a que se proclamara la **Quinta República Francesa** en 1958 cuya base normativa, es la Constitución de ese mismo año, República que se encuentra vigente hasta la actualidad. En comparación con algunas repúblicas francesas en donde se estableció un imperio, en esta V República, tiene como columna de apoyo el Poder Ejecutivo y fue bajo la figura de Charles de Gaulle que se dio el proceso de intercambio de poderes y fue este el encargado de mantener unido al país al tiempo que tomaba el camino extremo de la guerra.

**La Constitución de 1958 establece** como forma de gobierno el de una **república, residiendo la soberanía nacional en el pueblo**, la cual ejerce a través de sus representantes políticos y del referéndum.

Esta nueva Constitución no establece las figuras tradicionales ya sea de *parlamentarismo, presidencialismo o asamblea*, **contempla a un presidente de la república** como Jefe de Estado y a un Jefe de Gobierno depositado en el **Primer Ministro**, pero con atribuciones únicas lo cual hace difícil precisar si el gobierno es presidencial o parlamentario.

**La presidencia de la República**, como tantas veces se dijo durante la elaboración de la Constitución, **es la piedra angular del nuevo sistema** y la importancia que se le da es notoria al dedicarle un amplio capítulo (segundo) de la Constitución, solo precedido por el de la soberanía nacional, cuando la tradición francesa había sido dar prioridad al parlamento.

Asimismo, el Primer Ministro, el cual es nombrado por el presidente de la república, y la Constitución lo designa como el encargado de dirigir la acción del gobierno así como determinar y conducir la política de la nación, es responsable también de la defensa nacional, dispone de la administración y de la Fuerza Armada y es responsable ante el Parlamento.

Los autores franceses han llegado a calificar al gobierno como “semipresidencialista” o “semiparlamentarismo”. Para José Gamas Torruco *“el régimen no es presidencial- en el sentido estricto del término- porque no se da la separación funcional Legislativo-Ejecutivo puesto que hay un gobierno responsable ante el parlamento. Además, el jefe de Estado está facultado para disolver el órgano legislativo, norma que no existe en aquél régimen”*<sup>52</sup>

Pero también alude a que *“El régimen no es parlamentario-en el sentido estricto del término- porque hay una preponderancia constitucional, de un presidente de la República, goza de facultades de disolución claramente definidas y casi discrecionales. Pero sobre todo, el presidente es irresponsable políticamente ante el parlamento.”*<sup>53</sup>

Para entender mejor y poder definir si es sistema es presidencial o parlamentario, a continuación enlistamos algunas de las características y atribuciones de la figura presidencial:

- Su legitimidad y fuerza política deriva de la lección popular directa.
- No tiene responsabilidad política ante el Parlamento.
- Nombra al primer ministro y a propuesta de éste a los demás ministros.
- Tiene la facultad de promulgar leyes y puede pedir al parlamento una segunda deliberación de las mismas.
- Puede disolver la Asamblea Nacional previa consulta con el primer ministro y con los presidentes de las asambleas.
- A través del arbitraje tiene la obligación de asegurar el funcionamiento adecuado de los poderes públicos así como la permanencia del Estado.

En comparación con las facultades que tiene el presidente y que son varias, **las competencias del primer ministro son pocas, pero sustantivas** y aunque el constituyente mostro discrecionalidad en la redacción de estas competencias, tenemos dos situaciones en donde existe una aparente contradicción entre los artículos de la Constitución.

---

<sup>52</sup> FAVOREU Louis, Maus Didier, La Escritura del Poder Ejecutivo en la Constitución Francesa de 1958, UNAM, México.2006,p.LVII

<sup>53</sup> Id.

El primer aspecto es en relación a los artículos 15 y 21, los cuales parecen contrariarse ya que el primero de ellos confiere al presidente de la República el título de “Jefe de las Fuerzas Armadas” mientras que el segundo dice que el primer ministro “es responsable de la Defensa Nacional”. La pregunta es: ¿Se puede ejercer esta facultad de manera simultánea? ¿Cuál es la diferencia, entre ser Jefe y ser responsable de las fuerzas armadas? En razón del principio de quien puede lo más puede lo menos, concluimos que el presidente tiene una mayor preponderancia y el primer ministro no puede igualar al presidente.

El segundo aspecto se desprende de los artículos 13 y 21 constitucionales, ya que en el primero de ellos se establece que el presidente “*provee los nombramientos de los cargos civiles y militares del Estado*” por su parte el artículo 21 atribuye al primer ministro la competencia para nombrar también los cargos civiles y militares sin perjuicio de lo establecido en el artículo 13. De la lectura de debates se aprecia que el primer ministro no puede ejercer tales nombramientos sino es por delegación, y el error de la redacción hace alusión al interés que existía porque el primer ministro gobernara de manera conjunta con el presidente.

El pensamiento del General De Gaulle era que el gobierno debe proceder del Jefe de Estado como lo hemos visto y no del parlamento, **fue un duro golpe para el parlamento, romper con el régimen parlamentario que Francia venía ejerciendo pero la preeminencia del presidente de la República en la actualidad lo colocan como un verdadero jefe de Estado y en la relación con el ministro, cada uno sabe el rango que ostenta y con esta idea concluimos, que el sistema presidencial es el que gobierna en Francia.**

**La Constitución francesa de 1958** contempla también a un órgano legislativo, que es EL PARLAMENTO, el cual se encuentra dotado de una estructura bicameral, de la misma forma que nuestro país, lo integran dos cámaras: **la Asamblea Nacional y el Senado. El nombre oficial del Parlamento francés, cuando se reúnen de manera conjunta ambas cámaras, es el de Congreso del Parlamento.**

Como lo hemos venido mencionando, con la nueva constitución de Francia, el parlamento francés sufrió un considerable recorte en lo que hasta entonces había venido siendo sus poderes tradicionales, quedando relegado a un verdadero tercer plano. **Ahora hay una limitación legislativa que vino a poner fin a la omnipotencia tradicional del Parlamento,** pues se definen facultades expresas y exclusivas del dominio legislativo en donde lo no expreso queda delegado a la reglamentación del gobierno.

Asimismo se da el llamado “voto de bloque” a través del cual el gobierno puede pedir a la Asamblea o al Senado pronunciarse, no artículo por artículo, sino por un voto único sobre el conjunto del texto o sobre una parte del mismo sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el propio gobierno. Además que el gobierno cuenta no solo con el derecho de iniciativa sino que también tiene una importante intervención en el proceso legislativo.

Finalmente debemos tener en cuenta que el presidente de la República puede disolver la Asamblea Nacional sin mayor requisito que una consulta previa con el primer ministro y con los presidentes de las Asambleas.

La Asamblea Nacional se compone de 577 diputados los cuales son electos de manera directa y duran en su cargo 5 años, mientras que el Senado se compone de 321 senadores y son elegidos por un colegio electoral (sufragio indirecto) para legislar por un periodo de 9 años, cabe mencionar que un tercio del Senado es renovado cada 3 años. El Senado es un cuerpo consultivo que tiene el derecho de examinar y dar cuenta de las opiniones sobre legislación y política iniciadas en la Asamblea Nacional y retrasar pero no evitar la aprobación de las leyes, representa a las entidades territoriales y a los franceses en el extranjero.

El Senado constituye la Cámara alta pero no tiene una supremacía sobre la Asamblea Nacional, ya que en el caso de que ambas cámaras no consigan llegar a un acuerdo, el gobierno puede decidir a través de un complejo procedimiento llamado comisión mixta paritaria, otorgar la decisión final a la Asamblea Nacional, con lo que se concluye que esta cámara es el órgano legislativo más importante del parlamento francés.

En materia de ingresos y egresos, la Constitución establece que los proyectos de leyes fiscales así como de la ley de financiación de la seguridad social se presenten en primer lugar a la Asamblea Nacional, de la misma forma que en México debe presentarse ante la Cámara de Diputados, sin embargo el procedimiento de aprobación de los ingresos y gastos del Estado no los menciona la Constitución sino que nos remite a la ley orgánica.

Adentrándonos en materia de presupuesto, Francia se rige por la **Ley Orgánica No. 2001-692** promulgada el 1 de agosto de 2001, la cual entro en vigor de manera progresiva hasta llegar a tener una aplicación total de su normatividad en 2006. Cabe mencionar que

otro título por como se le conoce a esta ley, además de ser la forma más sencilla para su búsqueda es como: **Loi de Finances**, Ley Orgánica de las leyes de Finanzas (LOLF abreviado) Esta Ley Orgánica es el marco jurídico de la legislación financiera para este país. Dicho ordenamiento sustituye la anterior ordenanza que data de 2 de enero de 1959 y que tiene como objetivo modernizar la gestión del Estado.

La Ley Orgánica No. 2001-692 reglamenta el contenido, el procedimiento de elaboración, las modalidades de presentación, de discusión y de ejecución de las leyes de presupuestos que a diferencia de lo que en nuestro país denominamos como “presupuesto” en Francia, tiene la categoría de **Ley de Presupuestos y comprende la autorización para recaudar los impuestos** y otros recursos del Estado **y fijar los gastos que genere por sus actividades**; estos es, los dos aspectos financieros en una sola ley.

Es por ello que la Ley de Presupuesto de Francia se compone de dos partes:

a). **La primera**; corresponde a las disposiciones sobre el saldo de los activos y pasivos del Estado, que incluye la autorización al gobierno para el cobro de impuestos y la emisión de bonos así como las disposiciones relativas a la creación, modificación o suspensión de los recursos públicos y la recolección.

b). **La Segunda parte**; es el monto de la cobertura de la Ley de Finanzas que incluye el desglose de los gastos del Estado que a su vez se agrupan en tres apartados: **1)**. gastos de explotación, **2)**. Gastos de inversión y **3)**. Gastos relacionados con el servicio de la deuda.

Además del presupuesto de gastos, la Ley Orgánica No. 2001-692 regula la aprobación de otros presupuestos como los siguientes:

**El Presupuesto Suplementario**, también llamado *colectivo*, que es aquel que comprende las modificaciones que se pudieran hacer durante el año a la Ley de Presupuestos.

**Ley Orgánica sobre las Leyes de financiación de la seguridad social**; cuya finalidad es autorizar el presupuesto para la seguridad social, promulgada el 2 de agosto de 2005, aunque este presupuesto surgió el 22 de febrero de 1996 cuando se permitió que el parlamento diera su opinión sobre el equilibrio financiero de la seguridad social y desde entonces determinar las principales directrices de la política sanitaria y mecanismos de financiación.

Lo importante es que se introduce un mecanismo de “objetivos-resultados” otorgando una mayor visibilidad y transparencia de las leyes de financiación al permitir un verdadero debate sobre el equilibrio de cada rama de la seguridad social.

No obstante que la Constitución regula en su artículo 45, el proceso para la aprobación de leyes, este ordenamiento reserva un tratamiento particular para dos leyes que el parlamento examina y aprueba cada año y durante el mismo periodo, además de seguir un procedimiento similar, y son: la ley de Presupuestos (artículo 47) y la Ley de financiación de seguridad social (artículo 47-I).

Corresponde al Ministro de Finanzas, bajo la autoridad del Primer Ministro preparar el proyecto de Presupuesto, y presentarlo a más tardar el primer martes de octubre del año anterior al año de ejecución del presupuesto (artículo 39 Ley Orgánica).

**El proyecto de presupuesto se somete a examen y análisis en primer lugar a la Asamblea Nacional**, en virtud del principio de la prioridad financiera que le otorga la Constitución (artículo 39). La Asamblea Nacional dispone de un término de cuarenta días después de la presentación del proyecto para pronunciarse en primera lectura (segundo párrafo del artículo 47 constitucional).

**Posteriormente corresponde al Senado decidir en primera lectura en un término de veinte días sobre el proyecto de presupuesto.**

Lo anterior parece tan sencillo y sucede en el caso de una aprobación del presupuesto de manera ordinaria, pero la Ley Orgánica contempla otras situaciones para el caso de que exista desacuerdo en las asambleas durante el procedimiento de aprobación; es importante tener en cuenta que el procedimiento presupuestario no incluye “idas y vueltas”, esto es, lecturas sucesivas, la aprobación se da en una sola lectura en cada cámara.

Para el caso de desacuerdo la Ley Orgánica contempla lo siguiente:

Si la Asamblea Nacional no hubiere resuelto dentro del plazo que le otorga la Ley, el Gobierno podrá someter al Senado, el texto inicialmente presentado, modificado cuando corresponda por las enmiendas votadas por la Asamblea y que él hubiere



aceptado, en este caso, el Senado deberá pronunciarse dentro de un plazo de quince días;

Si el Senado no ha votado en primera lectura el proyecto de Ley del Presupuesto dentro del plazo señalado, este será examinado a través de un **procedimiento de urgencia**, (artículo 40 de la Ley Orgánica 2001-692), lo que significa que el Primer Ministro de acuerdo a sus facultades deberá convocar a una reunión de una comisión mixta de composición paritaria que será la encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir.

El texto elaborado por la Comisión puede ser sometido por el Gobierno para la aprobación de las dos asambleas, **ninguna enmienda es admisible salvo la conformidad del gobierno.**

Si la Comisión Mixta no llega a aprobar un texto común o el que hubiere no es aprobado por las dos asambleas, el gobierno puede después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a la Asamblea Nacional que se pronuncie definitivamente.

**El Parlamento dispone de un plazo de setenta días**, una vez que haya sido presentado el proyecto de ley de Presupuesto **para su aprobación**, de lo contrario, éste podrá ponerse en vigor por ordenanza (artículo 47 Constitucional).

Toda vez que el año presupuestario de Francia es el mismo que en nuestro país, inicia el 1° de Enero y finaliza el 31 de diciembre, la Ley de Presupuestos deberá publicarse en el *Journal Officiel* a más tardar el 31 de diciembre.

En caso de que la promulgación de la Ley de Presupuestos no fuera posible antes del inicio del ejercicio presupuestario, el Gobierno podrá solicitar al Parlamento, la votación de la primera parte de la Ley de Presupuesto que se refiere a los ingresos o bien la autorización para que pueda continuar recaudando los impuestos existentes y determinar por decreto los créditos necesarios para los servicios votados.

Aunque en la mayoría de los casos, la Ley de Presupuestos se somete al Control del Consejo Constitucional (órgano encargado de emitir su conformidad con la Constitución) que deberá pronunciarse dentro de plazos sumamente libres.

El principio de prioridad financiera que tiene la Asamblea Nacional, se extiende a los proyectos de ley de financiamiento de la seguridad social, pues como mencionamos anteriormente, la discusión de la Ley de Presupuestos al igual que la ley de financiación de la seguridad social, son dos momentos importantes de la Actividad del Parlamento.

El artículo 47-I de la Constitución establece plazos más breves para el examen del Presupuesto de financiamiento de la seguridad social, siendo de veinte días para la primera lectura en la Asamblea Nacional después de presentado el proyecto en lugar de cuarenta, y de quince días para su aprobación en el Senado lo que se reduce a cincuenta días en lugar de setenta.

Finalmente, basta mencionar que el **Tribunal de Cuentas, es el órgano que asiste al Parlamento y al gobierno en el control de la ejecución de las leyes fiscales.**

## **ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.**

Ahora corresponde centrar nuestra atención en el proceso de aprobación del Presupuesto de los Estados Unidos, país que hasta la fecha conserva una trascendencia como potencia económica y política, recordando que su origen está en las trece colonias formadas a finales del siglo XVIII en lo que hoy es el territorio norteamericano, dichas colonias tenían la misma religión, lengua, costumbres y casi las mismas leyes, había muchos elementos e intereses en común para reunirse en una sola nación, sin embargo debido a la independencia en su desarrollo social, político y económico de cada una de ellas, además de tener cada una su propio gobierno, se habían creado intereses distintos.

Se dieron tendencias opuestas: una que impulsaba a los angloamericanos a unirse y otra que los impulsaba a separarse, sin embargo, un elemento fue el que prevaleció de entre todos los mencionados y fue el de fortalecer su independencia ante la Corona, este punto de interés en común, dio como consecuencia la unión de las trece colonias en base a la declaración de “*Articles of Confederation*” (Artículos de la Confederación) celebrados el 15 de noviembre de 1777, documento que sentó las bases de un gobierno central excepcionalmente débil, debido en gran parte a que el gobierno constituido estuvo impedido para ejercer un poder efectivo en la Confederación, en el sentido de que no tenía la capacidad para proponer contribuciones tributarias, mucho menos controlar el comercio interno o externo entre otros aspectos.

Transcurrido cierto tiempo, los delegados de las trece colonias se reunieron en Filadelfia con la finalidad de revisar los *Artículos de la Confederación*, aunque el propósito de los constituyentes eran otros y lo que pretendió ser una reunión de los representantes de los estados para modificar los artículos de la Confederación, se convirtió en una asamblea constituyente que dio origen a la Constitución de aquella Confederación.

Dicha constitución fue aprobada el 17 de septiembre de 1787, pero no entró en vigor sino hasta 1789. Los constituyentes impulsados por la necesidad de contar con la aprobación de los estados para la ratificación de la Constitución de 1787 pusieron en marcha un sistema federal, en el cual les concedía a los estados (aunque solo en teoría) autonomía real y parte de sus anteriores poderes.

La constitución tuvo un giro diferente al de los Artículos de la Confederación, esto en el sentido de que establecía un gobierno central o federal fuerte con amplios poderes para regular las relaciones entre estados y con responsabilidad exclusiva en áreas como los asuntos exteriores y defensa, es así como **los Estados Unidos de Norteamérica adoptan un modelo de Estado de tipo federal**. Se establecieron las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo aquello que no estuviese especificado o comprendido, pertenecería a las atribuciones del gobierno de los estados.

La Constitución estadounidense que fue creada como marco de referencia para gobernar a cuatro millones de personas repartidas en trece colonias, hoy en día es la más antigua del mundo, sus fundadores provenían en su mayoría de las clases acomodadas, siendo Montesquieu el pensador más influyente en la opinión de los padres del federalismo norteamericano, al adoptar la doctrina de pesos y contrapesos. En la creación de esta constitución, no participaron los diversos grupos antagónicos, fueron excluidos los negros, las mujeres, los indios, los hispanos y personas de clase obrera; basta ver que se permitió la institución de la esclavitud por más de un siglo.

La Constitución en un principio estuvo conformada por siete artículos, donde cada artículo contenía diversas secciones, posterior a su entrada en vigor se le han venido sumando un total de 27 enmiendas (reformas). Los tres primeros artículos están dedicados a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el artículo 4º se refiere a las relaciones entre la federación y los estados; el 5º a los procedimientos para la enmienda constitucional; el 6º a la cláusula de la supremacía y el 7º a la ratificación de la Constitución.

**El sistema político estadounidense se configura bajo el régimen presidencial** clásico ya que la Constitución de los Estados Unidos de América señala que el Poder Ejecutivo recaerá en el Presidente de los Estados Unidos y es quien detenta la plenitud del poder gubernamental, toda vez que es Jefe Supremo de la Administración y el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Algunas de las características están:

-Es electo por el pueblo y no por el Legislativo.

-Nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.

-Ni el Presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.

Al presidente se le considera como el centro de gravedad del régimen político norteamericano por las características que hemos mencionado y al ser sus poderes muy amplios, es el puesto más poderoso de ese país.

**La función legislativa ha sido atribuida** por el artículo 1º de la Constitución Federal **a un Congreso bicameral** integrada por una **Cámara de Representantes**, a la cual cada uno de los estados envía un número de diputados proporcional al de su población, y por **un Senado** al que cada Estado-miembro envía dos integrantes sin importar la extensión territorial que posea, teniendo como base la igualdad jurídica reconocida a cada uno de ellos en el ámbito de la organización federal.

La razón principal de la creación del sistema bicameral fue el compromiso entre los estados grandes y pequeños que buscaban la protección de sus intereses, la existencia de un pacto federal.

La Cámara de representantes es donde se encuentra representado el pueblo de los Estados Unidos, la constitución no establece el número de representantes que deban integrar a la Cámara, toda vez que esto depende de los factores poblacionales, para la redistribución de escaños por Estado se realiza un censo cada diez años, actualmente se conforma por 435 diputados elegidos directamente por el pueblo, esta cámara se encuentra regulada en la sección II del artículo 1 de la constitución, estableciéndose que estos serán elegidos cada dos años, aunque el número de mandatos no está limitado, lo que da origen a la reelección.

El cargo más importante dentro de la Cámara Baja como es conocida también la Cámara de Representantes, es *el Speaker*, el cual es nombrado por el partido mayoritario, al que corresponde ejercer la función de liderazgo político de su grupo parlamentario, además de conducir los debates en la Cámara de Representantes.

La Cámara de Senadores o Cámara Alta incorpora el principio de representación territorial, siendo los estados los que se encuentran representados en ella, es así que el Senado estadounidense se integra por 100 senadores siendo dos por cada uno de los cincuenta estados integrantes de la federación. Sus integrantes son elegidos por un período de seis años en elecciones rotativas cada dos años para renovar un tercio de sus miembros.

A diferencia de la Cámara de Representantes que es presidida por un Speaker electo por la misma, **el Senado es presidido por el Vicepresidente de los Estados Unidos**, con el fin de evitar que un estado adquiriera preeminencia en razón de que uno de sus senadores ocupara tal cargo, aunque **por sus frecuentes ausencias, el Vicepresidente termina nombrando a un presidente pro tempore** para presidir al Senado, el cual resulta más imparcial y de menor influencia que el de la Cámara Baja, siendo **finalmente el Speaker** el que **tiene una mayor importancia en el Congreso**.

La Cámara de Representantes es más grande, impersonal y formal en su procedimiento, está organizada en forma jerárquica, su política tiende a ser más conservadora a causa de que representan con mayor frecuencia intereses locales y de pueblos pequeños, en tanto que el Senado es menos jerárquico, sus reglas más flexibles, sus acciones más lentas y su política más personal, tienen además un mayor prestigio debido a que representan intereses estatales y a menudo se muestran más liberales en su política, es en esta Cámara donde impera la más amplia libertad de debate.

Las sesiones del Congreso, de acuerdo a la enmienda XX, se abren el 3 de enero y se prolongan por lo general más de 10 meses, normalmente las cámaras actúan por separado y solo celebren sesión conjunta en casos especiales, como cuando escuchan el mensaje del Presidente o reciben a un dignatario extranjero. **El Congreso de los Estados Unidos, tiene como su principal característica su sistema de comisiones, gran parte del trabajo del Congreso lo realizan las comisiones, las cuales pueden ser de cuatro tipos:**

**-Comisiones permanentes:** las que no dejan de existir al terminar una legislatura y comenzar una nueva.

**-Comisiones especiales:** aquéllas que son creadas específicamente para conocer de un asunto en particular y por un tiempo predeterminado dentro de cualquiera de las Cámaras del Congreso.

**-Comisiones conjuntas:** aquéllas que tiene funciones de investigación, estudio, vigilancia y administración.

**-Comisiones de conferencia:** aquéllas cuya función es resolver las diferencias surgidas entre dos cámaras del Congreso con motivo del estudio, discusión y posible aprobación de alguna iniciativa de ley.

**En materia del Presupuesto Federal, al igual que en los países que hemos venido analizando, el de los Estados Unidos corresponde también su análisis y aprobación al Congreso tal y como lo establece el artículo 1 en sus secciones 7 y 8.**

**ARTICULO 1. SECCION 7, CLAUSULA 1** *“Todos los Proyectos de Ley destinados a la creación o exacción de impuestos deberán originarse en la Cámara de Representantes; pero el Senado puede proponer o concurrir en Enmiendas en lo que respecta a otros proyectos”*

**ARTICULO 1 SECCION 8, CLAUSULA 1** *“El Congreso tendrá el poder:*

*De imponer y recaudar tributos.”*

Este es el fundamento de la facultad del Congreso para cobrar impuestos, obviamente está estrechamente relacionado con los poderes de establecer presupuesto y su aplicación.

Sthephen Zamora divide al proceso del presupuesto federal de los Estados Unidos en cuatro fases, dos controladas por la rama ejecutiva y dos controladas por el Congreso:

*“1.-La rama ejecutiva; prepara y presenta al Congreso el presupuesto que el presidente propone;*

*2.- El Congreso legisla las propuestas del presupuesto del presidente;*

3.- *La rama ejecutiva lleva a cabo el gasto de los fondos;*

4.- *El Congreso hace auditoría de los gastos de las agencias ejecutivas.*<sup>54</sup>

De igual forma que los países que hemos estudiado en páginas anteriores, corresponde al Presidente presentar el presupuesto anual. Al proceso de creación del presupuesto para el Gobierno de los Estados Unidos se conoce como **proceso presupuestario** y el marco utilizado por el Congreso para formular el presupuesto fue establecido por la Ley de Contabilidad y Presupuesto de 1921.

El presupuesto federal es el documento de planificación básico del gobierno nacional donde establece las prioridades económicas según sean percibidas por el presidente y sus asesores.

Para la elaboración del presupuesto, el Presidente se apoya en la Oficina de Administración y Presupuesto (OBM) que es la agencia más importante en la oficina ejecutiva del Presidente, es la encargada de elaborar el presupuesto y su misión predominante es ayudar al Presidente no solo en la supervisión de la elaboración del presupuesto federal sino también supervisando la administración del presupuesto en agencias del Poder Ejecutivo, al ayudar a formular los planes de gasto del presidente, la OBM evalúa la eficacia de los programas de las agencias, las políticas y procedimientos, además supervisa y coordina la contratación de la administración, gestión financiera, la información y las políticas regulatorias.

La OBM recopila la información sobre los programas legislativos propuestos y las peticiones presupuestarias entre las distintas agencias federales. Después la OBM somete el presupuesto a manera de paquete ante el Jefe del Ejecutivo para posteriormente **presentar su presupuesto al Congreso en un período que comprende después del primer lunes de enero a el primer lunes de febrero**, por lo general el presidente suele presentar el presupuesto el primer lunes de febrero.

A diferencia de la mayoría de los países, **el año fiscal del gobierno de los Estados Unidos comienza el 1º de octubre y termina el 30 de septiembre del año siguiente.**

---

<sup>54</sup> JAMES Frank Smith DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO TOMO II MEXICO-ESTADOS UNIDOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2009. p.857

A medida que el presupuesto federal creció en tamaño y en complejidad y ante una serie de críticas constantes al proceso presupuestario, dieron lugar para que se llevara a cabo la reforma de la Ley de Contabilidad y Presupuesto de 1921 y en 1974 se aprobó la ley conocida como El Presupuesto del Congreso y la Ley de Control de Incautación que es la que rige actualmente al presupuesto.

Cabe señalar que la ley de 1974 surge ante la negativa del presidente Nixon para gastar el dinero asignado por el Congreso como gasto del Gobierno, a esta práctica de rehusarse para gastar el dinero se le conoce como “incautación” (impoundment). Durante la presidencia de Nixon fue muy notoria esta situación y se negó a gastar el dinero para los programas patrocinados por los Demócratas en el Congreso. Una solución a ese conflicto legislativo-ejecutivo, fue con la aprobación de *la Ley de Control de Incautación*, de acuerdo con esta ley, al presidente se le concedía la autoridad para diferir o rescindir las asignaciones hechas por el Congreso, pero se le requería que informara de dichas acciones al Congreso.

Con la ley de 1974 se realizó una revisión del proceso presupuestario fomentando la coordinación y la centralización de las decisiones presupuestales con la creación de comités presupuestales de la Cámara de Representantes y del Senado así como la Oficina de Administración y Presupuesto (OBM) y les dio la responsabilidad al Congreso de elaborar un plan de presupuesto anual así como la acción de monitoreo del presupuesto federal.

**El presupuesto** que presenta el presidente **constituye una propuesta amplia de los gastos que se generan de su administración y los planes de ingreso** para el siguiente año fiscal, esto es, **en el mismo documento van englobados tanto los ingresos como los egresos**, a diferencia de nuestro país, donde estos se integran en documentos diferentes.

El fundamento constitucional del Presupuesto estadounidense lo encontramos en el artículo 1, sección 9, cláusula 7 de la constitución la cual prevé: “*No se podrá retirar cantidad alguna del Tesoro sino a virtud de asignaciones hechas por ley; y periódicamente se publicará un estado completo de los ingresos y egresos públicos*”.

Una vez recibido el presupuesto del presidente, la Oficina de Presupuesto del Congreso somete a los Comités del presupuesto de ambas cámaras su informe sobre el presupuesto y perspectivas económicas, para lo que los comités deberán celebrar



audiencias para escuchar a funcionarios, expertos en materia económica, académicos y cuanta persona consideren importante de ser tomada en cuenta.

**El 1º de abril, el Comité de Presupuesto del Senado** presenta una “resolución concurrente” sobre el presupuesto y **para el 15 de abril, el Congreso deberá aprobar una resolución concurrente sobre el presupuesto**, esta es la fecha límite que tiene el Congreso para emitir su aprobación.

El artículo 301 de la Ley presupuestaria establece los componentes básicos que debe contener la resolución sobre el presupuesto y son:

- 1.- Totales del presupuesto.
- 2.- El gasto desglosado por la función del presupuesto.
- 3.- Las instrucciones de reconciliación-
- 4.- Mecanismos de aplicación del presupuesto.

La resolución sobre el presupuesto deberá establecer la forma en cómo el gasto federal se divide entre 20 funciones o categorías de gasto más importantes del gobierno, como la defensa nacional, agricultura, salud entre otras, el Congreso deberá establecer un listado de prioridades para la asignación de los recursos federales.

La resolución concurrente que el Congreso emite con esta fecha, no representa una resolución definitiva en cómo va quedar dividido el gasto, incluso no se presenta al presidente para su firma y aprobación como ley. Esta resolución tan solo proporciona la fuente los ingresos obligatorios y los objetivos de los gastos que se deberán observar cuando se maneje posteriormente nuevos proyectos de leyes presupuestarias, esto se traduce a lo que en México llamamos aprobación en lo general sin entrar al detalle de cada artículo, pero si es importante su aprobación porque sirve como modelo y guía para el proceso de asignaciones presupuestales y en cierto modo constituye un control.

El proceso presupuestario de los Estados Unidos es un tanto fuera de lo normal y puede hasta parecer cansado, ya que una vez que se aprobó el presupuesto, la Cámara de Representantes empieza a considerar cada uno de los proyectos de leyes presupuestarias de manera particular. Por citar un ejemplo: un proyecto de ley para asignar fondos para el gasto militar después de su consideración por parte del comité de presupuestos, el proyecto de ley se somete a voto mayoritario del Senado y de la Cámara de Representantes y posteriormente el presidente debe firmar la ley presupuestaria, en donde tiene la

oportunidad de vetarla y así es como se analizan de manera individual las demás leyes presupuestarias.

Esto es lo verdaderamente complicado en el proceso presupuestario, sus numerosos comités presupuestarios *“que ha dado margen para que el presidente ejerza considerables poderes sobre el proceso presupuestario. Estos poderes proceden de una combinación de delegaciones legislativas específicas”*<sup>55</sup>

El proceso de los comités presupuestarios por aprobar las leyes presupuestarias, tanto Senadores como Representantes deben negociar un *“informe de la conferencia”* para conciliar las diferencias entre estos órganos legislativos, y este informe deberá ser aprobado por ambas cámaras. En el presupuesto también podrá establecerse el gasto discrecional, normalmente por la Casa Blanca.

El 10 de junio, el Comité de Presupuesto de la Cámara informa sobre el último proyecto de la ley presupuestaria, el 15 de junio, el Congreso debe terminar las gestiones sobre leyes de conciliación y finalmente el 30 de junio, la Cámara de Representantes debe terminar las gestiones sobre todos los proyectos anuales de leyes presupuestarias.

**Para concluir, el Senado, conjuntamente con la Cámara de Representantes, controla la gestión financiera y el debate presupuestal, aunque sus papeles sean distintos, la función del Senado sólo se reduce a revisar las decisiones provenientes de la Cámara de Representantes, puesto que esta última opera como el órgano titular de estas materias legislativas. De este modo, el Senado funge como una cámara revisora, que mejora la iniciativa legislativa ya sea técnicamente o, en su caso, modificando su estructura y contenido.**

**En materia fiscal y presupuestal, el Senado tiene la potestad constitucional de enmendar estas pudiendo modificarlas, ya sea incrementando o reduciendo las partidas presupuestales. Normalmente, el análisis y debate de las materias presupuestales y fiscales no son decisiones aisladas que pudieran asumir alguna de las cámaras, sino resoluciones en conjunto, dado que son copartícipes en la aprobación de éstas.**

---

<sup>55</sup> Id.

## BRASIL

Ahora corresponde el análisis al proceso presupuestario de Brasil, el cual de entre todos los países que hemos analizado llama mucho nuestra atención por como su economía ha ido creciendo en los últimos años, hoy por hoy, “*la economía de Brasil es la primera de América Latina, la Segunda de toda América y la octava a nivel mundial según el Banco Mundial*”<sup>56</sup> y se espera que en un mediano plazo sea la quinta economía a nivel mundial, algo que es digno de reconocimiento, sobre todo porque es una economía que va emergiendo, un país que en los años 80`s estaba en la misma situación económica que México.

Sus mayores socios son la Unión Europea, Mercosur, Estados Unidos de América y China, el primer producto que movió la economía de este país fue el azúcar, durante el período que estuvo como colonia de Portugal, posteriormente con el café inicio un nuevo ciclo al convertirse en el mayor productor de café a nivel mundial.

Brasil, como ya lo mencionamos, fue una colonia perteneciente al reino de Portugal, por lo cual este país es el único en el continente americano con lengua portuguesa. Pese a obtener su independencia en 1822, Brasil, estuvo bajo regímenes oligárquicos quienes se mantenía en el poder por medio de elecciones corruptas, y a esta forma de gobierno se le conoció como *La República Vieja*, la cual duro hasta 1930 con el estallido de una revolución que termino en el establecimiento de una dictadura.

No es sino hasta el año 1946 cuando una nueva constitución fue aprobada y se eligió a un presidente mediante sufragio, con la cual se dio inicio al período más democrático de Brasil hasta entonces, pero fue muy poco el tiempo que duro esta democracia, ya que en 1964 un golpe militar termino con el gobierno a lo cual le sucederían cinco generales y es en el año de 1970 que se intenta regresar a la democracia.

Finalmente en 1984, una movilización masiva popular de oposición consigue ganar las elecciones y bajo la presidencia de Sarney se convoco a una Asamblea Constituyente en 1986, cuyo resultado fue la aprobación de la Constitución Democrática de 1988 la cual se proclamo el 5 de octubre de 1988 siendo la Norma Suprema que rige actualmente a este país.

---

<sup>56</sup> Portal [www.wikipedia.com.mx](http://www.wikipedia.com.mx)

De los países que hemos estudiado, la **República Federativa de Brasil**, como es su nombre oficial, es el que más similitud tiene con nuestro país en su estructura política. De acuerdo con la Constitución de 1988, **su forma de gobierno es el de una república federalista presidencialista**, tiene también su inspiración en cuanto a su forma de estado en el modelo estadounidense. Es una república federal **integrada por la unión de 26 estados federados, un Distrito Federal y 5564 municipios** (artículo 18 constitucional).

**La constitución establece que todo poder emana del pueblo**, el cual lo ejerce por medio de representantes elegidos de manera directa y los poderes de la unión son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

**El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República** auxiliado por los ministros de Estado, **en el Presidente se acumulan las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno**, a diferencia de nuestro país, en Brasil, existe la figura del Vicepresidente el cual se elegirá de manera simultánea con el Presidente y ambos tomarán posesión de su cargo en sesión del Congreso Nacional, el presidente dura en su encargo 4 años. El Vicepresidente substituirá al Presidente en el caso de que este último se encuentre impedido.

El mandato del Presidente iniciará a partir del 1 de enero del año siguiente al de su elección, con una reforma de 1997 se instituyó la posibilidad de la reelección del presidente solo por un período posterior, dicha reforma se conoce con el nombre de la *enmienda de la reelección*.

**El Poder Legislativo** es ejercido por el Congreso Nacional que se deposita en la Cámara y el Senado Federal. La Cámara de Diputados es el órgano legislativo que representa de manera directa al pueblo y tiene un mandato de 4 años. El número total de Diputados, así como la representación por cada Estado serán establecidos por las leyes complementarias.

El Senado representa a los Estados y al Distrito Federal para lo cual se elegirán 3 senadores por cada entidad territorial, poseen un mandato de 8 años, renovándose un tercio y dos tercios alternativamente cada 4 años.

Entrando en materia presupuestaria, **el Presupuesto General de la Unión**, como es llamado en Brasil, para su elaboración debe estar sujeto a tres leyes, las cuales están subordinadas entre sí, esto es, una debe acatar a la otra y viceversa, estas leyes son:

- a). Plan Plurianual (PPA),
- b). Ley de Directrices Presupuestarias (LDO),
- c). Ley Presupuestaria Anual (LOA).

Dichas leyes se encuentran en el capítulo del Presupuestos de la Constitución brasileña (artículos 165 a 169).

**EL PLAN PLURIANUAL**, tiene una **vigencia** de **cuatro años** que corresponde al segundo, tercero y cuarto año de un mandato presidencial y primer mandato de su sucesor. **En este plan se establecerá sobre una base regional, las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal** para los gastos de capital y otros que se deriven. La iniciativa de esta ley deberá ser presentada por el Presidente de la República al Congreso Nacional a más tardar el 31 de agosto del primer año de su mandato.

**LEY DE DIRECTRICES PRESUPUESTARIAS**, (*LEI DE DIRETRIZES ORCAMENTARIAS, LDO*), cada año se aprueba esta ley que incluirá las metas y prioridades de la administración pública federal incluyendo los gastos de capital para el año fiscal siguiente y servirá de guía para la elaboración de la ley del presupuesto anual además dispondrá sobre las modificaciones en la legislación tributaria (artículo 165 párrafo 2). Esta ley debe obedecer al Plan Plurianual y establecer las directrices para la ley anual del Presupuesto. La iniciativa de esta ley al igual que la anterior, corresponde al Presidente de la República su presentación al Congreso Nacional como máximo hasta el 15 de abril de cada año.

**LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL**, es otra de las leyes que debe observar la Ley del Presupuesto Anual al momento de su elaboración y aprobación, esta ley, de reciente creación fue aprobada el 4 de mayo de 2000 a fin de establecer responsabilidades en los funcionarios en los diferentes niveles de gobierno, respecto al uso de las finanzas públicas. Antes de esta ley, se podía observar a los funcionarios públicos, ejecutar las finanzas públicas más en interés propio que por el interés colectivo y posteriormente cubrir el déficit a través de la impresión de más dinero o con la emisión de bonos dejando la carga a los contribuyentes. Además se podía ver la contratación desmedida de funcionarios públicos sin importar cuál era la necesidad real de la administración pública.

Ante todo esto, con la Ley de Responsabilidad Fiscal, se busco restringir la deuda y el gasto del personal, estableciendo un límite de gastos y se faculto al Presidente para poner límites a la deuda pública en todos los niveles de gobierno. Asimismo la ley establece un límite para los funcionarios públicos que están por finalizar su encargo para que no puedan establecer un compromiso de gastos en los dos últimos períodos de su gestión, que comprende 2 cuatrimestres de cada período, evitando así que los sucesores paguen el gasto anterior.

Por citar dos efectos de esta ley, tenemos los siguientes:

- a). Varios Estados y municipios tuvieron que imponer un control estricto de aumento salarial adecuando las nóminas a los límites establecidos por la ley y la mayoría de los funcionarios no recibieron un aumento salarial durante varios años.
- b). El Ejecutivo gano la prerrogativa de establecer metas financieras para el presupuesto, objetivos que deben ser observados por el Congreso al momento de elaborar la Ley del Presupuesto.

Debemos observar que los ordenamientos anteriores son las bases que deben seguirse para la elaboración del Presupuesto Anual, todos son estudiados por el Congreso Nacional y la iniciativa de estas leyes, como ya lo hemos visto, corresponde al Presidente de la República de acuerdo con el artículo 84 apartado XXIII de la Constitución.

Toca el turno a la **Ley Presupuestaria Anual** llamada también como “**O’ Orcamento**” (El Presupuesto), la cual además de regirse por las leyes que hemos mencionado y la Constitución, al momento de su elaboración también sigue los lineamientos de la **Ley No. 4.320/1964** de fecha 17 de marzo de 1964, pese a ser más antigua que la Constitución esta ley sirve como guía para la estructura del presupuesto.

**Para la elaboración de la Ley Presupuestaria Anual, el Ejecutivo Federal se auxilia del Ministerio de Planeamiento** que se encarga de escuchar a todos los órganos del gobierno brasileño, incluyendo las ramas legislativa y judicial, el análisis de las previsiones de todos los ingresos y gastos, la consolidación de toda la información y la preparación de un proyecto de presupuesto, una vez que el proyecto ha sido elaborado, corresponde al Presidente examinarlo y enmendarlo en su caso, para posteriormente enviar el proyecto de ley, ya que **por determinación constitucional corresponde al Ejecutivo Federal la presentación del proyecto ante el Congreso a más tardar el 31 de agosto**, al

que se le acompañará un proyecto de mensaje en el que el Presidente realiza un diagnóstico sobre la situación económica del país y sus perspectivas. Se acompaña además un informe regionalizado del efecto sobre ingresos y gastos, exenciones, amnistías, condonaciones, subsidios y beneficios de naturaleza financiera tributaria.

**La ley presupuestaria comprenderá:**

- El presupuesto fiscal referente a los poderes de la Unión, sus fondos, órganos y entidades de la administración directa o indirecta, incluidos los funcionarios instituidos y mantenidos por el gobierno.
- El presupuesto de inversión de las empresas en que la Unión directa o indirectamente detente la mayoría del capital social con derecho a voto.
- El presupuesto de bienestar social (seguridad social) que comprende todas las entidades de la administración directa o indirecta u organismos relacionados con la seguridad social. Así como los fondos y fundaciones instituidas y mantenidas por el gobierno.

**Una de las finalidades del presupuesto fiscal referente a los poderes de la Unión es reducir las desigualdades interregionales.**

**El proyecto de ley del presupuesto anual, así como los relativos al Plan Plurianual, a las directrices presupuestarias, serán discutidas por las dos cámaras del Congreso Nacional** (artículo 166 constitucional). Corresponde a una Comisión Mixta permanente de Senadores y Diputados el examinar y emitir opinión sobre los proyectos de leyes presupuestarias además de las cuentas presentadas anualmente por el Presidente de la República.

**La Constitución faculta al Congreso Nacional legislar sobre las materias competencia de la Unión, tales como Planes plurianuales, directrices presupuestarias, presupuesto anual, operaciones de crédito, deuda pública,** como podemos observar a diferencia de nuestro país, en Brasil, la aprobación de los ingresos y gastos y cuenta pública es facultad de las dos cámaras y no de una sola como acontece en México, a pesar de que la Constitución Brasileña establece facultades exclusivas para la Cámara de Diputados y para el Senado Federal, a ninguna de las Cámaras se otorga el exclusivismo para conocer las finanzas públicas, ya sean ingresos, gastos o examen de la cuenta pública.

En el Congreso, todas las leyes presupuestarias están sujetas a modificaciones ya sea por Diputados o Senadores, a dichas modificaciones se les conoce con el nombre de enmiendas. Las enmiendas se presentarán en la Comisión Mixta que emitirá opinión sobre ellas y serán discutidas por el pleno de las dos cámaras con forme a la ley reglamentaria del Congreso. Las enmiendas al proyecto de ley del presupuesto anual o los proyectos que lo modifiquen solamente serán aprobadas si son compatibles con el Plan Plurianual, con la Ley de Directrices Presupuestarias y cuando se indiquen los recursos necesarios.

Como el gasto del personal, los créditos y las transferencias constituyen una parte importante del Presupuesto de Brasil, hay muy poca flexibilidad para que los Diputados y Senadores puedan proponer enmiendas. El Presidente de la República podrá remitir al Congreso Nacional un informe para proponer la modificación en los proyectos de leyes presupuestarias, hasta en tanto no se inicie la votación en la Comisión Mixta.

**El Comité de Presupuesto** es el más grande de todos los comités en el Congreso, se integra por 63 diputados y 21 senadores, las enmiendas pueden ser propuestas en forma individual, por estado, por región o por bancada del partido, aunque existe un límite para el número de enmiendas así como para el importe que ha de ser modificado.

Tras el debate, los presupuestos son votados por el Congreso y enviado al Presidente para su promulgación, aunque este pudiera ejercer el derecho de veto que tiene, ante tal situación, como puede ser una enmienda, la desaprobación del proyecto de ley o el veto, los gastos podrá ser cubiertos mediante créditos especiales o suplementarios con previa y específica autorización legislativa, los presupuestos son tratados como cualquier otra legislación ordinaria.

Brasil se une a los países que su presupuesto anual es una ley, que es discutida y aprobada por el Congreso Nacional y no solamente por una de las Cámaras por lo que su creación lleva un proceso legislativo como el de otras leyes, en la ley presupuestaria se incluyen tanto los ingresos como los gastos. **La ley presupuestaria anual, es más efectiva y eficaz en Brasil porque la misma está sujeta y condicionada a otras leyes que rigen la estructura en cómo debe ser aprobada por el Congreso**, el cual no puede salirse de los lineamientos que marcan las leyes, principalmente, la Ley de Responsabilidad Fiscal la cual establece el tope para los aumentos salariales de los funcionarios públicos, la contratación de los mismos y el gasto desmedido.



Consideramos que esta es una de las razones que han contribuido a que la economía de Brasil tenga un crecimiento exponencial en los últimos años, al ir eliminando gastos innecesarios, tener un mayor control sobre la deuda pública, ya que el presupuesto está sujeto y debe ceñirse a otras dos leyes que hemos mencionado, razón por la cual los legisladores al momento de aprobar el presupuesto no pueden imponer sus criterios o sus intereses particulares por encima del interés social porque hay reglas establecidas que indican máximos y mínimos para el presupuesto y un límite de enmiendas.

Cuando a mediados del siglo XX, Brasil y México eran los países en desarrollo más grandes y de ingreso medio, ambos cuentan con abundantes recursos naturales, tenían una de las tasas de crecimiento más alta entre los países en desarrollo durante el período que abarca desde la posguerra hasta la década de los ochenta cuando se vieron afectados por la crisis de la deuda de las dos naciones, son semejantes por tener altas tasas de crecimiento de población y una larga historia como países independientes, pero si bien México estuvo gobernado por un partido por más de 70 años, Brasil ha sido más irregular al ser reemplazado en dos ocasiones por las dictaduras militares, ambos países tenían un alto grado de desigualdad, según los estándares internacionales y decimos que tenía porque Brasil ha ido disminuyendo esa desigualdad.

Ha mantenido un ciclo actual de crecimiento asociado a fuertes programas sociales, siendo la erradicación de la miseria la gran prioridad de la presente administración. Durante los últimos ocho años Brasil registró un inédito proceso de movilidad social ascendente: 27 millones salieron de la miseria y casi 35 ingresaron a la clase media. Una parte importante fue resultado del crecimiento económico de los últimos años pero también de la ambiciosa política social implementada a partir de 2003, los tres principales pilares de esa política son: la responsabilidad fiscal, control de la inflación y tipo de cambio fluctuante.

Para que México, logre obtener un crecimiento como Brasil, es necesario cambiar su legislación en materia hacendaria, pero sobre todo, cambiar a los políticos actuales, para que tengamos democracia es necesario que nuestros políticos sean demócratas, una nueva generación política.

## ARGENTINA

Argentina es el último de los países que hemos seleccionado como marco de referencia en este tema en el cual hemos venido estudiando a groso modo, la forma en cómo otros países del mundo aprueban el presupuesto de gastos. **La República Argentina** es un Estado soberano, organizado como una República Representativa y Federal situada en el extremo sureste de América del Sur, su territorio esta dividido en 23 provincias (estados) y una ciudad autónoma que es Buenos Aires capital de la Nación y sede del Gobierno Federal.

La economía de Argentina se beneficia de enormes recursos naturales, una población sumamente alfabetizada, un sector orientado a la exportación agrícola y una base industrial diversificada, sin embargo sus resultados económicos han sido muy desiguales a lo largo de la historia. A principios del siglo XX era uno de los países con mejores perspectivas del mundo, pero a lo largo de los años ha atravesado diversas adversidades y crisis que influyeron negativamente en la economía del país.

En la actualidad, la República Argentina es considerada como una de las principales economías emergentes y por su dimensión económica y experiencias en crisis económicas, forma parte del G-20 (grupo de los 20 países industrializados y emergentes). Cuenta con una población de 40 millones de habitantes los cuales promedian un nivel de crecimiento económico y calidad de vida entre los más altos de América Latina.<sup>57</sup>

Argentina proviene del latín *argentum* que quiere decir **plata** avocada a la leyenda de la Sierra de la Plata, común entre los primeros exploradores europeos de la región, tanto españoles como portugueses, fueron estos últimos quienes denominaron *Río da Prata* (**Río de la Plata**) al gran estuario descubierto por la expedición portuguesa en 1502 y el virreinato creado en 1776 llevo el nombre de *Virreinato de la Plata*.

Al igual que Brasil y México, Argentina tiene su origen en haber estado sujeta a un régimen de conquista, estuvo bajo el dominio de la Corona Española hasta el año de 1810, cuando el pueblo de Buenos Aires inicio la lucha de Independencia con el nombre de la Revolución de Mayo, el 25 de mayo de 1810 fue depuesto el último virrey español organizándose la Primera Junta de Gobierno y el 9 de julio de ese mismo año fue proclamada formalmente en Tucumán su Independencia.

---

<sup>57</sup> Informes Sobre Desarrollo Humano.

Las primeras décadas como país independiente fueron tumultuosas, aún no habían acabado las guerras de la independencia cuando surgieron fuertes conflictos entre unitarios que se oponían al federalismo, la lucha entre estos dos bandos condujeron a la República Argentina a una larga serie de sangrientas guerras civiles careciendo entre el período que abarco de 1820 a 1852 de un gobierno nacional.

Este período duro hasta la sanción de la Constitución promulgada en el año de 1853, la cual adopto un régimen federal mismo que ha prevalecido no obstante las diversas reformas que ha tenido la Constitución Argentina.

En el siglo XIX una serie de golpes de Estados en Argentina produjeron una gran inestabilidad política, el 6 de septiembre de 1930 se realizo el primero que llevo el poder a los militares, el segundo golpe de Estado ocurrió en 1943 con *La Revolución del 43*. En 1946 fue elegido presidente Juan Domingo Perón quien con su carismática esposa Eva Perón encabezó un movimiento político al que se denominó *peronismo* o *justicialismo* que puso el acento en la justicia social y estableció el sufragio femenino en 1947, el peronismo contó con una amplia adhesión de la población a partir de entonces, pero a su vez produjo una profunda polarización en la sociedad argentina y en 1955 Perón fue derrocado por un nuevo golpe militar que tomo el nombre de Revolución Libertadora y proscribió el peronismo.

A este período le siguieron tres golpes de Estado hasta el 10 de diciembre de 1983 cuando la democracia fue establecida nuevamente en Argentina con el presidente Raúl Alfonsín quien entregaría con seis meses de anticipación su mandato a Carlos Menem el cual durante su mandato tuvo la economía más vulnerable a las crisis internacionales, además de aumentar el desempleo y la pobreza; y en estas circunstancias entrego el poder a Fernando de la Rúa en diciembre de 1999.

En 2001 ante la fuga masiva de capitales, el gobierno dispuso la congelación de los depósitos bancarios que culmino en una crisis social generalizada que llevaría a la renuncia del presidente en diciembre del mismo año. En 2003 fue elegido presidente Néstor Kirchner y durante su presidencia se nacionalizaron algunas empresas, y se pudo ver la disminución del desempleo y el 28 de octubre de 2007 entrega el mando a su esposa Cristina Fernández quien gano las elecciones presidenciales, siendo la primera mujer elegida por el voto popular en la historia del país.

La Constitución que rige en Argentina, es la Constitución promulgada en 1853 y su última reforma es el texto elaborado por la Convención Constituyente de 1994, la amplitud de la reforma y el hecho de que la Convención aprobara un texto ordenando nuevo con distinta numeración que la anterior, hizo pensar que se trataba de una nueva Constitución, algunas de las cláusulas transitorias aprobadas se referían en efecto a “**esta**” Constitución como si fuese una distinta a la anterior, sin embargo otras cláusulas emplearon la palabra “**reforma**” y así fue jurada el 24 de agosto de 1994 y en la mayoría de los textos aluden a “*la reforma constitucional de 1994*” que adaptó el texto normativo a las necesidades actuales, dicha reforma se caracteriza por ser continuadora de la Constitución de 1853 de modo que no hay ruptura ni mucho menos una nueva Constitución.

La reforma de 1994 obedece en gran parte a que había sido restablecida la democracia en 1983, dicha reforma tuvo sus antecedentes en la presidencia de **Alfonsín** pero la crisis que se suscitó en su gobierno fue opacando el proceso reformador hasta quedar totalmente paralizado. Con la presidencia de **Menem** que inicia en 1989 el proceso de reforma tomó nuevos impulsos motivados fundamentalmente por el tema de la reelección presidencial a que el mismo aspiraba.

El primer acuerdo de Menem y Alfonsín se presenta el 14 de noviembre de 1993 denominado **Pacto de Olivos** (llamado así por ser Olivos el lugar en que se encuentra la residencia presidencial), el segundo acuerdo entre los mismos sucede el 13 de diciembre de 1993 que se conoce como el **Pacto de la Rosada** (por ser la Casa Rosada, la sede de la presidencia), el cual finalmente toma forma legislativa mediante la Ley 24.309 sancionada por el Congreso de la Nación y publicada el 31 de diciembre de 1993. Podemos ver que la institucionalización del proceso se realizó con suma rapidez de cuarenta y siete días.

Los temas que generaron debate fueron el de la reelección presidencial (que era el corazón de la reforma misma), el lanzamiento del Jefe de Gabinete de Ministros como figura moderadora del régimen presidencialista, programó al Ministerio Público como un cuarto poder y simplificó el trámite para la elaboración de las leyes.

El artículo 1 de la Constitución Argentina dispone que la “Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal”, en cuanto a su gobierno, al igual que en nuestro país, se divide en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, y con la reforma de 1994, se agrega el Ministerio Público como en cuarto poder.

El **Poder Ejecutivo** es desempeñado por el Presidente de la Nación Argentina, el cual es elegido por sufragio directo junto con el Vicepresidente, ambos duran en su mandato cuatro años con la posibilidad de ser reelegidos inmediatamente por un período más. Ante los diversos golpes de Estado que este país padeció los cuales ya hemos mencionado, a la figura presidencial se le ha dotado de una mayor autoridad “*el órgano ejecutivo ha poseído una acentuada envergadura con cierto predominio sobre el rol gubernamental de sus órganos legislativo y judicial*”<sup>58</sup>

Juan Bautista Alberdi, citado por Néstor Pedro, manifestaba la siguiente: “*es necesario un presidente constitucional que pueda asumir las facultades de un rey en el instante que la anarquía lo desobedece como presidente republicano*”<sup>59</sup> y terminaba diciendo lo siguiente: “*dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución*” concluyendo que esta fue la raíz de la consolidación del Poder Ejecutivo Argentino y del frecuente cesarismo presidencial.

El Presidente de Argentina es el Jefe supremo de la Nación y también el Jefe de Gobierno, responsable político de la administración general del país y el comandante en Jefe de todas las fuerzas armadas de la nación. En el sistema político argentino, el presidente constituye el detentador más sobresaliente del poder político, lo que produce un notable deterioro en el principio republicano de la división y equilibrio de los poderes del Estado y aunque el objetivo de la reforma era atenuar la figura presidencial, este se vio acrecentado y fortalecido con aspectos tales como la reelección y la eliminación del requisito para el presidente de pertenecer a la comunión católica, establecerse la elección directa así como facultar al Poder Ejecutivo para dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, además de establecerse la posibilidad de la delegación de facultades legislativas y la atribución de la promulgación parcial de leyes.

El Vicepresidente es elegido y dura en condiciones similares a las del presidente, sus funciones son básicamente la de remplazar de manera provisional o definitiva al presidente y operar como presidente del Senado, sin voto salvo en el caso de empate.

Con la reforma de 1994 se crea también la institución del Jefe de Gabinete de Ministros, para atenuar la figura del Presidente y compensar el tema de la reelección, entre sus funciones principales están las de efectuar nombramientos de empleados y funcionarios, hacer recaudar las rentas y ejecutar la ley de presupuesto bajo la supervisión del presidente, pero finalmente esta institución no logra su cometido ya que con base al

---

<sup>58</sup> HARO Ricardo. *Constitución, Poder y Control*. UNAM, México 2002 p.88

<sup>59</sup> NESTOR Pedro Saquès *Constituciones Iberoamericanas*. Argentina, UNAM, México 2006.

artículo 99 inciso 7 de la Constitución, el presidente por si solo nombra y remueve al Jefe de Gabinete de Ministros, esto se traduce en que más que una descentralización de las funciones del Poder Ejecutivo es una desconcentración de funciones de tipo gerencial que más que limitar al Presidente le alivia y agiliza el trámite de muchas tareas que la Constitución le confiere.

**El Poder Legislativo** es ejercido por el Congreso de la Nación Argentina, que a su vez está integrado por dos cámaras, como ya lo hemos venido estudiando, en países con un régimen federal existe el sistema bicameral. Las Cámaras son la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados o denominada también “Cámara joven” o “cámara baja” se integra por representantes elegidos de manera directa por el pueblo, duran cuatro años en su mandato pudiendo ser reelegidos indefinidamente y se renuevan por mitades cada dos años. El número de estos se determina por ley conforme al último censo practicado, en 2006 contaba con un total de 257 miembros.

La Cámara de Senadores llamada también “cámara alta” se integra con tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondientes al partido político que obtenga el mayor número de votos y la restante al partido que le siga. Los senadores duran seis años en su encargo, son reelegibles también y la cámara se renueva por terceras partes de sus miembros cada dos años.

El Senado es presidido por el Vicepresidente de la República, quien solamente vota en caso de empate, se elige también a un vicepresidente provisorio, en la práctica llamado igualmente *pro tempore*.

A la reunión conjunta **de ambas cámaras** se le denomina **Asamblea Legislativa**, provista por el artículo 93 de la Constitución y que opera únicamente para tomar juramento al presidente y vicepresidente de la nación y para oír al presidente en la inauguración del año legislativo.

Con la reforma, se incorporaron a la estructura del Poder Legislativo dos nuevos órganos a los que se les otorgo el rango constitucional a fin de ejercer control respecto a la administración del Poder Ejecutivo, y estos son:

**A). La Auditoría General de la Nación**, es un órgano de asistencia técnica para el control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, tendrá a su cargo asimismo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la administración centralizada o descentralizada e intervendrá necesariamente en la aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos y su presidente es nombrado a propuesta del partido mayoritario de la oposición.

**B). El Defensor del Pueblo de la República Argentina**, órgano independiente en el ámbito del Congreso, designado y removido por éste, su misión es la defensa y protección de los Derechos Humanos y demás derechos, garantías e intereses que tutela la Constitución que puedan ser afectadas por la Administración.

Argentina se compone de 23 provincias y la Ciudad **Autónoma de Buenos Aires** que es la **sede de los poderes de la Unión**, esta Ciudad fue creada también con la reforma y está concebida como una Ciudad *sui generis*, ya que a pesar de poseer un régimen de gobierno de autónomo y de que su jefe de gobierno es elegido por el pueblo, tiene menos poderes que las provincias por lo que puede considerarse como cuasi provincia.

Ahora entraremos al estudio del presupuesto de gastos el cual también recibió un nuevo impulso con la reforma de 1994 ya que antes de esta reforma, el presupuesto de Argentina solía aprobarse una vez que ya había concluido e iniciado el ejercicio anual presupuestario, además de que en el mismo solo se estimaban los gastos debidos a los incesantes procesos inflacionarios, lo que obligaba a permanentes rectificaciones y a medidas coyunturales y de emergencia, lo que parecía que el presupuesto era tan solo una “estimación” o “calculado” aproximado al déficit fiscal sujeto a ajustes y contingentes.

La realidad ha venido cambiando en este país, y la Constitución ahora prevé al presupuesto con más fuerza y rescata su rol de instrumento de gobierno y de control. Como instrumento de gobierno expresa financieramente la orientación de la política económica y el programa de obras, servicios y cometidos estatales; como instrumento de control facilita la fiscalización por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo en la habilitación para la realización de los gastos e inversiones públicas.

El fundamento constitucional del presupuesto lo encontramos en el **artículo 4** de la Constitución Argentina el cual establece que “*El Gobierno Federal deberá proveer los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional e indicar al respecto sus principales fuentes de financiamiento*”, mientras que el **artículo 75** enumera las facultades

del Congreso Nacional y en el **inciso 8** se establece *la responsabilidad que tiene para fijar el presupuesto de la Administración Pública Nacional así como las características que debe tener la distribución entre la Nación y las provincias.*

El presupuesto además de ser regulado por la Constitución se rige por la ley presupuestaria cuyo título es **Ley N°. 24.156; Ley Sobre Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional** sancionada el 30 de septiembre de 1992 además de las leyes: **24.629** (Ley sobre ejecución del presupuesto) y ley **25.152** (Ley sobre Administración de recursos públicos).

**EL presupuesto anual**, llamado a veces en Argentina “**Ley de Leyes**” consiste en el cálculo anual previo y exacto de los ingresos o recursos para formar el tesoro de la Nación y de los egresos o gastos que la Nación tenga el cual es aprobado por el Congreso mediante una ley sui generis, este **debe ser elaborado por el Poder Ejecutivo** quien fijará los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general, analizando la situación económica y social del país (artículo 26 Ley 24.156) apoyándose en la **Oficina Nacional de Presupuesto encargada de preparar el Proyecto de Ley de Presupuesto**, a quien el artículo 16 de la Ley 24.156 señala como el órgano rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional.

**El proyecto de ley**, previo envío al Congreso Nacional debe ser tratado en acuerdo de ministros tal y como lo establece la Constitución (artículo 100 inciso 6) en su calidad de colaboradores del presidente y encargados del despacho de los negocios de la Nación. La Constitución se refiere al gabinete de ministros como un cuerpo colegiado, y tiene una participación obligatoria en los casos que la misma constitución así lo señale, siendo uno de estos, el análisis del proyecto de ley de presupuesto nacional antes de la aprobación presidencial.

Al constituir el gabinete de ministros un órgano colegiado, la voluntad emana de un solo órgano y las decisiones serán tomadas por mayoría absoluta, pero recae en el presidente de la Nación por ser el Jefe de Gobierno y el responsable político de la administración general del país, la aprobación del proyecto. Las jurisdicciones y entidades de la Administración centralizada y descentralizada deberán elaborar sus anteproyectos de presupuesto.



Una vez aprobado el proyecto de ley, corresponde al Jefe de Gabinete enviarlo al Congreso y esto debe efectuarse antes del **15 de septiembre** del año anterior para el que regirá, pero el jefe de gabinete deberá presentar antes del 30 de junio de cada año un informe de avance en la elaboración del proyecto presupuestario.

El proceso de estudio y aprobación por parte del Congreso Nacional se inicia a partir de la presentación del proyecto de ley que efectúa el Poder Ejecutivo Nacional, el procedimiento que se sigue es el que la Constitución contempla para la formación y sanción de las leyes en su capítulo V. La reforma constitucional del 94 simplificó el proceso legislativo, la iniciativa de una ley puede corresponder a cualquier legislador o al poder Ejecutivo, inclusive los particulares podrán presentar proyectos de ley ejerciendo su derecho de petición a las autoridades.

A continuación mencionamos a grandes rasgos el procedimiento legislativo que comprende los artículos de 77 al 84 de la Constitución, aprobada una iniciativa de ley por la Cámara de Origen logra una “media sanción” que es la denominación usual legislativa, posteriormente pasa a la Cámara revisora para su aprobación y obtener así la “Sanción” después pasa al Ejecutivo que si no ejerce el veto, aprueba la iniciativa ya sea de manera expresa o tácita en el caso de guardar silencio durante un lapso de diez días hábiles, finalmente viene la promulgación de manera explícita mediante decreto presidencial o bien “la promulgación de hecho”, una creación del derecho consuetudinario que ocurre cuando la ley es directamente publicada en el Boletín Oficial sin decreto promulgatorio.

La Constitución exige que el presidente publique las leyes (artículo 99 inciso 8) una regla producto de la reforma de 1994 que vino a concluir con la indebida práctica de las leyes secretas que en Argentina superan el centenar.

El proyecto de ley de presupuesto ingresa a la Cámara de Diputados para su análisis siendo una costumbre que está arraigada y aunque la Constitución Argentina al igual que México, contempla atribuciones exclusivas para cada una de las cámaras, en esta no se establece que el inicio del debate legislativo sobre el proyecto de presupuesto deba iniciar en la Cámara de Diputados.

No obstante de facultades exclusivas en cada cámara, en lo que respecta a las finanzas del Estado, la Constitución no delega esta facultad en una sola de las cámaras, de las atribuciones exclusivas que tiene la Cámara de Diputados sobresales que es cámara receptora de las iniciativas populares y cámara de origen en materia de leyes sobre contribuciones, pero esto no implica que el Senado no participe en la aprobación de dicha ley.

Por lo que el proyecto de presupuesto puede ser iniciado su tratamiento legislativo en cualquier cámara del Congreso, en el seno de cada cámara existen comisiones de presupuesto encargadas de estudiar el proyecto.

El proyecto ingresa a la Cámara de Diputados en donde se gira a la **Comisión de Presupuesto y Hacienda** para realizar el estudio y poder emitir un dictamen, esta comisión está facultada para citar a Ministros, Secretarios y demás funcionarios del Poder Ejecutivo a fin de brindar las aclaraciones requeridas por sus miembros, además los Diputados que integran la Comisión de Presupuesto y Hacienda formulan por escrito consultas y efectúan apreciaciones que son remitidas oficialmente a la Jefatura del Gabinete de Ministros.

Al finalizar con esta serie de consultas y comparecencia de funcionarios, la Comisión completa toda información requerida al Poder Ejecutivo y elabora un dictamen pudiendo ser uno o dos, esto es, un dictamen por la mayoría y otro por la minoría, el dictamen o dos, según sea el caso, es girado a la Secretaria de la Presidencia de la Cámara de Diputados para ser incorporadas en el orden del día.

El análisis y aprobación del proyecto de presupuesto se da en dos fases: la primera denominada “**en lo general**” y la segunda llamada “**en lo particular**” de la misma forma que se legisla en México. Con la discusión en lo general, el proyecto empieza a tomar su verdadera dimensión de una legislación, no solo es la discusión de una ley, sino que empieza la discusión de toda la política del gobierno, las acciones realizadas y las propuestas a futuro, en especial aquellas concernientes a aspectos económicos y sociales.

Finalizada la discusión en lo general, si el proyecto no es rechazado, puede comenzar la discusión en lo particular, en caso contrario deberá retornar a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para que elabore un nuevo dictamen.

La discusión en lo particular, consiste en examinar el proyecto artículo por artículo y de no haber objeción se va aprobando por mayoría simple (aunque en los últimos años hubo momentos en que la votación se efectuó por capítulos), en caso de que algún artículo merezca alguna observación, los Diputados interesados deberán proponer cambios en la redacción o bien solicitar que sea desechado. Concluida la lectura y aprobación del articulado en particular puede proponerse la inclusión de nuevos artículos a propuesta de los Diputados, los cuales son sometidos a debates para su inclusión en el proyecto.

Cabe mencionar que el artículo 79 de la Constitución Argentina establece que cada cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en lo general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto pero con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros, a su vez la aprobación en Comisión requerirá también el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados pasa para su discusión al Senado con las enmiendas realizadas, el tratamiento que esta Cámara revisora da al proyecto de ley de presupuesto es similar al que hemos descrito pero el período que se toma para su estudio suele ser más corto ya que gran parte del análisis lo realizó la Cámara de Diputados.

Una vez aprobado el proyecto de ley de presupuesto, ésta se pasa al Poder Ejecutivo para que de no existir objeciones a la misma (artículo 78 constitucional) se promulga, si el proyecto no es devuelto por el Poder Ejecutivo en el término de diez días hábiles queda automáticamente promulgado (artículo 80 constitucional)

El Presidente puede ejercer el veto de modo total o parcial a un proyecto de ley, el veto parcial y la promulgación, se contempla a raíz de la reforma de 1994, si el texto observado tiene autonomía normativa respecto del no observado, y si la aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

La Constitución Argentina contempla el **derecho de veto del Presidente** de la República **en el proyecto de ley de presupuesto** para el caso de que el Poder Legislativo haya impuesto algún artículo en la ley presupuestal que sea contrario a la política general del Gobierno o que vulnere lo establecido en el artículo 28 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en el sentido de que a todo incremento al proyecto de presupuesto presentado deberá contar con el financiamiento respectivo.

En caso de veto, el procedimiento que se sigue es que con las objeciones efectuadas por el Ejecutivo, el proyecto vuelve a la Cámara de Origen, si esta cámara lo discute e insiste con los dos tercios de los votos pasa nuevamente a la Cámara de revisión, si ambas cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su formal promulgación.

La ley 24.156 en su artículo 27 prevé el supuesto en caso de que no se encuentre aprobado el Presupuesto General una vez iniciado el ejercicio financiero como así lo denominan, para lo cual se contempla que regirá el que estuvo en vigencia el año anterior con algunos ajustes que deberá realizar el Poder Ejecutivo tanto en los presupuestos de la Administración Central como de los organismos descentralizados, **el ejercicio financiero del sector público comienza el 1° de enero y concluye el 31 de diciembre** (artículo 10 Ley 24.156)

Hay que mencionar que distintas leyes han fijado términos de caducidad para los proyectos legislativos si los mismos no son aprobados dentro de determinados plazos aunque ciertos temas han quedado exentos de esos períodos de caducidad.

En la Constitución y en la ley reglamentaria del presupuesto no se menciona la fecha límite que el Congreso tiene para aprobar el presupuesto por lo que consideramos como vencimiento para su aprobación el último día en que concluye el periodo de sesiones, teniendo en cuenta que ambas cámaras deben reunirse por sí mismas en sesiones ordinarias a partir del 1° de marzo hasta el 30 de noviembre aunque pueden también ser convocados extraordinariamente por el presidente o bien prorrogar sus sesiones para lo cual la fecha límite sería el 31 de diciembre.

Al momento de aprobar el Presupuesto el Congreso deberá atender a las pautas establecidas en el inciso 2 párrafo tercero del artículo 15 constitucional, teniendo presente que la distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando los criterios objetivos de reparto, como son: equitativo, solidario y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad.

Una vez que se ha aprobado la ley de presupuesto, corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional (artículo 100 inciso 7 constitucional) con la supervisión del presidente.

Es importante mencionar que la ley de presupuesto no tiene un carácter fiscal, ya que en la misma ley no se establecen los impuestos, la ley 24.156 señala que la ley presupuestaria únicamente podrá contener normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, por lo que no podrá contener normas de carácter permanente, ni reformar o derogar leyes vigentes, tampoco podrá crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.

Se contempla que los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio los cuales figurarán por separado (artículo 12 Ley 24.156), es por ello que dicha ley es genérica, en el sentido de que el legislador cuidó que en ella no aparecieran datos procedimentales.

Finalmente mencionaremos que la actividad financiera de la República Argentina termina con la cuenta de inversión que no es otra cosa que la rendición de cuentas por parte de quienes ejecutaron el presupuesto. **La Cuenta de Inversión** es el instrumento constitucional básico que permite al Congreso Nacional ejercer su atribución de control político y formal de la gestión hacendaria, verificando el real cumplimiento por parte del órgano ejecutivo de lo establecido en la ley de presupuesto.

Para la verificación del cumplimiento y ejecución del presupuesto, el Congreso lo hará a través de la Auditoría General de la Nación siendo este un organismo de asistencia técnica del Congreso con autonomía funcional y que ya hemos mencionado en párrafos anteriores. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada e intervendrá necesariamente en la aprobación o rechazo de las cuentas de inversión de los fondos públicos.

El Presidente de la Auditoría General representa una garantía al ejercicio de sus funciones toda vez que es nombrado a propuesta del partido mayoritario de la oposición, con lo que se pretende un verdadero examen a los aspectos patrimoniales y financieros ya que la postura del Poder Legislativo estará sustentada en los dictámenes de la Auditoría.

En lo que respecta a la República Argentina concluimos que este país en su forma de gobierno es similar al de México; el Poder Legislativo es bicameral y la constitución establece facultades exclusivas para cada cámara, sin embargo la aprobación del presupuesto de Egresos constituye una facultad del Congreso Nacional y no de una sola cámara, incluida la revisión de gastos denominado “cuenta de inversión”, es más la Constitución Argentina no señala a alguna de las cámaras la atribución de ser cámara de origen en materia de presupuesto, por lo que la discusión de este puede iniciar en el Senado.

Argentina, al igual que nuestro país, ha enfrentado crisis económicas y obstáculos para que su economía crezca, uno de ellos fueron los diversos golpes de Estado, lo trascendente es que pudieron realizar una reforma constitucional en 1994, con la finalidad de transformar la historia política de aquel país, cuando en nuestro país, no es posible realizar una reforma política constitucional desde hace más de 20 años, siendo la última en 1977.

Para concluir este tema en el que hemos analizado a cinco países que nos han servido para realizar un ejercicio de comparación y aunque la lista de países podría ser inmensa, de cada país tratamos de mencionar de manera general los aspectos más relevantes a fin de entender un poco de su historia, su economía, su forma de gobierno y encontrar algunos que tienen gran similitud con México como lo es Brasil y Argentina. Así como aquellos que por su forma de gobierno es un tanto más complejo de entenderlos como Francia y España en donde conviven figuras como el Rey o el Parlamento y qué decir de Estados Unidos que es de donde se toma el modelo del federalismo y es el país con la constitución más antigua del mundo.

Abordamos su contexto cultural **aunque el tema central fue el presupuesto en aquellos países y pudimos observar todos sin excepción se rigen en que el presupuesto de gastos son aprobados por el Congreso ya sea integrado por cámaras, cortes o el Parlamento en forma bicameral sin que sea facultad de un sólo órgano legislativo y este principio rige en los demás países del mundo** a los cuales no es posible analizar por razón de tiempo pero que en el siguiente tema solo los mencionaremos, siendo México el único país donde la discusión y aprobación del presupuesto le corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados, es el único con esa característica singular.

La finalidad de todo esto es tener un soporte al momento de expresar nuestras conclusiones y opiniones teniendo una base histórica y comparativa evitando así las afirmaciones ajenas a nuestro contexto mundial.

#### **4.5. PORQUE DEBE LA CAMARA DE SENADORES PARTICIPAR EN LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**

Estamos concluyendo este trabajo en el cual hemos analizado varios puntos acerca del Presupuesto de Egresos, hemos comentado las principales constituciones que han regido nuestro país a partir de que lograra su independencia, mencionamos el pensamiento del constituyente de aquella época así como los cambios que se han presentado en México sobre la forma de hacer política. Asimismo el estudio comparativo que realizamos de otros países en el mundo sobre la manera en como aprueban sus gastos en relación con México, todo esto para poder decir **que la Cámara de Senadores debe de tener participación en la aprobación del Presupuesto de Egresos**; son diversos los razonamientos para formular esta postura, los cuales a continuación desarrollamos:

**El primero** de ellos es que no **existe explicación ni justificación para la exclusividad** que la Constitución le otorga a **la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto Anual** y por la importancia de tal acto legislativo y su evidente calidad de instrumento legislativo, **este debería ser atribución de ambas cámaras, en un sistema bicameral, la regla que predomina es en el sentido de la participación de ambas cámaras en la aprobación de los ingresos y egresos.**

La Constitución Mexicana actual representa una verdadera excepción a esta regla, que contradice incluso nuestro propios antecedentes históricos, basta recordar que la Constitución Federal de 1824 reformada en 1847 (artículo 50 fracción VIII) e incluso las unitarias de 1836 (Ley III artículo 44 fracción III) y 1843 (artículo 65 fracción II) prescribían la intervención de ambas cámaras para la aprobación del presupuesto.

El establecimiento de un sistema unicameral en 1857 deposito la facultad presupuestaria en la Cámara de Diputados; al restablecerse el Senado en 1874, no se le reintegró la atribución de intervenir en la aprobación del presupuesto, sin embargo el texto del artículo 72 vigente en esa época señalaba que el Congreso tenía la facultad de “VII Aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe prestarle el ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”, lo cual no fue una omisión accidental; como ya lo abordamos en el tema *La restauración del Senado en 1874* en el capítulo III del presente trabajo.

Es por lo anterior que al otorgarle al Senado de la República la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de manera conjunta con la Cámara de Diputados, se le estaría restituyendo de una facultad que ya poseía en ordenamientos constitucionales anteriores, no es que sea una facultad novedosa, para reforzar este punto basta recordar las críticas hechas por Emilio Rabasa en su obra “La Constitución y la Dictadura” hacia el exclusivismo de la Cámara de Diputados en este tema, aspecto que ya desarrollamos en el tema 3 de este último capítulo.

**El segundo razonamiento** en que nos sustentamos **consiste en que el límite que se le impuso al Senado para no tener participación en la discusión y aprobación del presupuesto anual por no ser una cámara de representación popular carece de sustento y legitimidad en la actualidad**, pues si bien es cierto que los diputados eran los únicos legisladores de elección popular de acuerdo con las constituciones de 1824 y 1836 en tanto que los senadores eran elegidos por las legislaturas, por las juntas departamentales a propuesta de las autoridades centrales; a partir de las reformas de 1874, los diputados y senadores fueron elegidos conforme al mismo procedimiento electoral, aunque los diputados calificaban su propia elección y las legislaturas la de los senadores ya en 1917 cada cámara califica sus propias elecciones aunque las legislaturas seguían haciendo la declaratoria correspondiente a los senadores, sistema que estuvo vigente hasta 1993.

A partir de entonces y hasta el día de hoy, **en la historia constitucional de México, no existen diferencias en cuanto al origen popular y a la calificación de las elecciones de diputados y senadores**, en todo caso se produjo un cambio fundamental sobre la idea de que los diputados eran los únicos representantes de la Nación y los senadores única y exclusivamente de las entidades federativas, pensamiento que se ha diluido progresivamente.

A este proceso **contribuye la presencia de senadores elegidos conforme al principio de representación proporcional, en este caso la lista de candidaturas corresponde a una circunscripción nacional, por lo que resulta imposible adscribir a los senadores elegidos de esta manera a una entidad federativa**, sistema que resultó útil en una etapa en que era necesario que el senado fuera accesible para todas las fuerzas políticas del país.



Con precisión Orrantía Arellano expresa que *“Pocas cosas interesan más a los estados que forman nuestra Federación- que están representados en el Senado- que el monto del total del gasto público anual de Gobierno Federal, ya que dicho gasto deberá cubrirse o pagarse con los impuestos que deberán pagar los ciudadanos, cuya mayoría reside en los estados que forman la Unión”*<sup>60</sup>

De lo que hemos mencionado algunos autores coincide que: *“En esas circunstancias no son aplicables los endeble argumentos constitucionales en los que se basó la exclusión de los senadores a partir de 1874 y debe restituirseles la facultad que siempre habían ejercido en México y que como se ha visto, es común en otros sistemas constitucionales”*<sup>61</sup> haciendo alusión a la facultad de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos.

Es por esto que el senado merece una nueva reflexión en cuanto a su composición y forma de elección, a la luz de la necesidad de impulsar el desarrollo del sistema federal mexicano, basta que tomemos en consideración que una persona después de haber desempeñado el cargo como diputado ostenta el cargo de senador y en nuestro país sucede de una manera que pareciera que el ocupar el cargo de diputado es la antesala para desempeñar el cargo como senador, inclusive las personas que han coordinado la Cámara de Diputados, son las mismas que llegan a coordinar la Cámara de Senadores y consideramos que el ocupar este cargo no hace que se olviden de la población a la cual representan.

Teniendo el Senado de la República participación en la aprobación del presupuesto de Egresos contribuye al fortalecimiento del sistema representativo mexicano, al ampliarse la participación de los representantes en la deliberación y negociación de los presupuestos, teniendo en cuenta que ya la constitución otorga prioridad a la Cámara de Diputados para ser cámara de origen en la discusión de las iniciativas de ley que traten sobre contribuciones o impuestos.

**El tercer razonamiento** para que el Senado participe en la aprobación del Presupuesto de Egresos **es que resulta incoherente el actual sistema de distribución de facultades en materia hacendaria entre las cámaras que integran el Congreso de la Unión**, ya que la Cámara de Senadores debe aprobar una Ley de Ingresos, en la que se

---

<sup>60</sup> ORRANTIA Arellano Fernando A. Op. Cit. p.72

<sup>61</sup> GUTIERREZ Gerónimo, LUJAMBIO Alfonso, VALADES Diego, EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LAS RELACIONES ENTRE LOS ORGANOS DEL PODER. UNAM p.59

contienen las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto sobre el cual desconoce, no obstante que para la modificación posterior a dicho presupuesto sea necesaria la aprobación de ambas cámaras, lo que se traduce que la Cámara de Senadores debe de examinar, discutir y aprobar la reforma que se realice a un decreto aprobado únicamente por la Cámara de Diputados.

Son varios los autores que critican esta falta de coherencia en que el Senado solo conozca de los ingresos y no de los gastos, uno de ellos es Jorge Ortega quien en su obra con el título “*Derecho Presupuestario*” manifiesta que: “*esta situación no encuentra justificación dentro del proceso presupuestario, incluso es inconsistente con el hecho de que la Cámara de Senadores si participa en la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación, es decir interviene en la determinación de los ingresos que financiarán los gastos públicos, pero no cuenta con la atribución para participar en las decisiones referentes al destino que tendrán las contribuciones*”<sup>62</sup>

Tena Ramírez se pronuncia también sobre este punto: “*Ya se ve, por lo expuesto, cuán inconveniente resulta desarticular los ingresos de los gastos, confiriendo el conocimiento de los primeros al Congreso y el de los segundo a una sola Cámara*”<sup>63</sup> este autor menciona que los ingresos y los gastos públicos se hallan íntimamente relacionados entre sí que en realidad entre ellos forman una sola unidad, al grado de los ingresos se fijan en función de los gastos.

**El cuarto razonamiento, consiste en que en la mayoría de los países del mundo, intervienen las dos cámaras en la aprobación del presupuesto** cuando tienen un sistema bicameral, e incluso en los unicamerales, como ya mencionaremos más adelante, siendo **México el único país donde la aprobación del Presupuesto le corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados**. Bélgica es un país donde el presupuesto es aprobado solo por la Cámara de Representantes y este tiene la naturaleza de acto administrativo, sin embargo las asignaciones presupuestarias correspondientes a las comunidades francesa, flamenca, germanófoba, a las regiones y al sistema de pensiones, se hacen por ley, donde intervienen ambas cámaras.

---

<sup>62</sup> ORTEGA González Jorge Op.Cit. p.7

<sup>63</sup> TENA Ramírez Felipe, Op.Cit. p.325.

El presupuesto en otras partes del mundo puede ser aprobado por una o por dos cámaras de acuerdo a la composición del Congreso, ya sea unicameral o bicameral, como ejemplo de países en los cuales su constitución ha depositado la función legislativa en un solo órgano legislativo (unicameral) podemos mencionar a Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Dinamarca, Grecia y Nueva Zelanda,

Existe también la aprobación del Presupuesto de Gastos en países del mundo con un sistema bicameral, en el cual participan ambas cámaras legislativas y que la constitución señala una cámara de origen que en ocasiones suele tener una mayor participación que la cámara revisora y como ejemplo citamos a **España** en donde el Congreso de Diputados es la cámara de origen, en **Francia** lo es la Asamblea Nacional, en **Canadá** la Cámara de Comunes, en **Rusia** el presupuesto requiere la revisión forzosa del Consejo de la Federación y en Japón es cámara de origen la Cámara de los representantes.

Son muy pocos los países que cuentan con un sistema bicameral y que no señale una cámara de origen, tal es el caso de **Argentina**, en el cual de acuerdo a su Constitución, la discusión del presupuesto puede iniciar en cualquiera de las cámaras, **Colombia** es otro de estos países en el cual las comisiones de ambas cámaras deliberan en forma conjunta pero cada cámara aprueba por separado.

Finalmente podemos ver cómo es que concurren ambas cámaras en el caso de los países que cuentan con un sistema bicameral, aunque no con facultades decisorias, por ello es que *“La experiencia internacional nos demuestra que en la mayoría de los países participa la Cámara de Senadores en la aprobación del Presupuesto de Gastos del Gobierno Federal , o dicho de otra manera: no se ha encontrado evidencia de que en algún otro país la aprobación del presupuesto también se maneje como una facultad exclusiva y reservada para la Cámara de Diputados”*<sup>64</sup>

En resumen, la Cámara de Senadores debe tener participación en la aprobación del Presupuesto de Egresos ya que no existe ninguna justificación para que se le haya quitado esa facultad, si observamos que el argumento que se utilizó para afirmar que el Senado no era una cámara de representación popular, en la actualidad carece de validez por la forma en cómo hoy en día son elegidos sus integrantes, además carece de coherencia que la

---

<sup>64</sup> ORTEGA González Jorge Op.Cit. p.8

Cámara de Senadores solo conozca de los ingresos pero no de los egresos, como sucede en los demás países del mundo.

A nuestra postura porque el Senado de la República sea participe en la aprobación de los gastos del país sumamos la postura de algunos autores que son en el mismo sentido y que a continuación mencionaremos:

Gerónimo Gutiérrez, quien junto con Alfonso Lujambio y Diego Valades realizaron un estudio al proceso presupuestario y en la parte final del mismo concluyeron con una serie de propuestas de reformas constitucionales entre las que encontramos algunas referentes al Presupuesto de Egresos y son las siguientes:

*“se propone:*

*-que el Presupuesto deje de tener una naturaleza administrativa y se le atribuya la naturaleza de ley;*

*-que en el proceso legislativo de aprobación presupuestal, participe junto con la Cámara de Diputados, el Senado de la República, y que se explore la posibilidad que en el proyecto sea primeramente determinado por comisiones de ambas cámaras en conferencia”<sup>65</sup>*

Además de estas propuestas, en la obra que realizaron estos autores, se mencionan otros aspectos relacionados al Presupuesto de Egresos y que están pendientes de reforma, como lo es la reconducción presupuestal, el veto presidencial, la Cuenta Pública, etc.

Orrantía Arellano también comparte la postura de que la Cámara de Senadores tenga participación en el debate y análisis del proceso presupuestario, cuyo argumento es el siguiente:

*“Cualquiera que haya sido la razón para excluir al Senado del proceso de discusión, análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos, es sin duda un error que debe ser enmendado, por la importancia que tiene para los gobernados que ambas cámaras, que juntas representan a los ciudadanos y a los estados de todo el país, realicen esa labor de control del gasto público, que en nada se diferencia del proceso de*

---

<sup>65</sup> GUTIERREZ Gerónimo. Op.Cit.p164

*aprobación de cualquier norma jurídica, que en todo caso debe ser aprobado también por el Senado, como por la Cámara de Diputados*”<sup>66</sup>

Jorge Ortega es uno de los pocos autores que se han dedicado al estudio del Derecho Presupuestario y también es uno de los escasos autores que han escrito una obra sobre Derecho Presupuestario, rama del Derecho que aún no es explorada por los estudiosos, este autor también está por que la Cámara de Senadores conozca de los egresos del país y su argumento es el siguiente:

*“Considero que a través de una reforma constitucional, se debe precisar la naturaleza de Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación en la que participe incluso el Senado de la República”*<sup>67</sup>

Este autor, junto con Gerónimo Gutiérrez expresan claramente que el Presupuesto de Egresos debe ser aprobado por ambas cámaras y su naturaleza jurídica sea el de una **Ley; Ley de Presupuesto.**

Durante el desarrollo del presente trabajo hemos mencionado la historia de nuestro país y recordamos como después de que se reinstaló el bicameralismo en nuestro sistema legislativo, las pasiones y excesos que desbordaba en los legisladores de 1857 y 1874 impidieron que al Senado de la República se le devolviera la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos por ser este un órgano legislativo representante de la clase aristócrata y también porque en ese momento el país requería de varias reformas y la existencia de otra cámara legislativa, retrasaba el proceso legislativo y por ende la aprobación de tales reformas.

Sin embargo el contexto político actual de nuestro país ha ido cambiando y a 190 años de su independencia, es cierto que las pugnas entre corrientes políticas subsisten, sin embargo, el mundo en el que nos desarrollamos se mueve diferente al de hace un siglo, la comunicación y la información no conoce límites ni barreras en el plano nacional e internacional, es fácil saber lo que pasa al otro lado del mundo en cuestión de minutos y por el ritmo tan vertiginoso que tiene la gente, la sociedad mexicana es una sociedad que cuestiona cada vez más el porqué de las cosas, un país donde no existe ya la figura paternalista del Presidente de la República, un país que hace poco empezó a conocer el verdadero significado de la democracia sin saber qué hacer con ella todavía.

---

<sup>66</sup> ORRANTIA Arellano Fernando A. Op.Cit.p.72

<sup>67</sup> ORTEGA González Jorge Op.Cit. p.8

México, estuvo gobernado por un partido político por 70 años, el cual llegaría a su fin en el año 2000 (con posibilidades serias de volver a gobernar el país), este partido gobernante difícilmente tuvo obstáculos en que el Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo Federal fuera aprobado y la última vez que contó con el suficiente número de votos para aprobar el paquete financiero fue en 1997, pues a partir de 1998 México comenzó a vivir una situación novedosa más no inédita, al no tener ningún partido político representado en la Cámara de Diputados la mayoría de votos requerida para la aprobación del Presupuesto de Egresos, debido a las elecciones en 1997, donde el partido de Estado perdió la mayoría en el Congreso de la Unión.

El escenario de hoy es distinto al que prevalecía hasta antes de 1997, los partidos políticos se han ido consolidando y nuestro sistema contemporáneo contempla la pluralidad partidista pero que los políticos no han sabido dar un buen uso de la apertura democrática que se ha gestado en nuestro país, es necesaria una serie de reformas a la Constitución para adecuarla a las nuevas necesidades y circunstancias en que se encuentra la política de nuestro país, consideramos que es el momento para entrar el estudio y reformar el tema del Presupuesto de Egresos, en varios aspectos donde muestran inconsistencias y **es el momento para reformar la Constitución y darle facultades a la Cámara de Senadores para aprobar el Presupuesto de Egreso de la Federación junto con la Cámara de Diputados.**

#### **4.6. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTICULOS 74 Y 126 CONSTITUCIONALES**

El hecho de que la Cámara de Senadores apruebe el Presupuesto de Egresos de manera conjunta con la Cámara de Diputados, implica la necesidad de realizar algunas reformas a la Constitución, pues esta sería una facultad del Congreso de la Unión.

**Al ser una facultad del Congreso, la naturaleza jurídica del presupuesto sería el de una ley** y su nombre sería el de **Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación**, esto proporcionaría certeza jurídica y una definición clara en cuanto a su naturaleza, terminando así con las posturas que sostienen que es un acto administrativo o quienes afirman que es formalmente legislativo y materialmente administrativo, y quienes sostienen que es un decreto, y que todos ellos generan un debate al tratar de establecer un criterio uniforme sobre su naturaleza.

El proceso para la aprobación de los gastos de la Nación deberá cambiar también, dejando de ser obra de una sola de las cámaras para ser aprobado mediante un proceso legislativo, mismo que atraviesan otras iniciativas de ley, aunque cuente con algunos aspectos que lo harían diferente, como es la fecha límite para su aprobación y que la constitución ya maneja estos términos.

Lo que se propone es que la constitución contemple algunas medidas para el caso de que el Congreso de la Unión no apruebe el proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación como puede ser la entrada en vigor del presupuesto del año anterior o bien la entrada en vigor del presupuesto propuesto por el Ejecutivo a fin de castigar la ociosidad de los políticos.

Aunque la revisión de la Cuenta Pública, no es el tema central de este trabajo, lo incluimos al abordar algunos temas porque consideramos que va de la mano con el Presupuesto de Egresos, implica examinar la aplicación de los gastos que se aprobaron y si el Senado de la República aprueba los gastos de la Nación; en consecuencia deberá revisar la Cuenta Pública de manera conjunta con la Cámara de Diputados.

Como consecuencia de lo anterior se propone que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación sea un órgano técnico del Congreso de la Unión y no solo de la Cámara de Diputados, en razón de que la revisión de la Cuenta Pública debe significar un juicio crítico, imparcial y objetivo y como el enjuiciado es el Poder Ejecutivo, lo justo es que el juzgador sea otro poder, el Legislativo.

Es por lo anterior que la principal propuesta de reforma se centra en el artículo 73 constitucional al que proponemos adicionar la fracción VI que actualmente se encuentra derogada para quedar de la siguiente manera:

**ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:**

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

**El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación a más**

**tardar el día 8 del mes de septiembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie en su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.**

**El Congreso deberá aprobar la Ley de Ingresos a más tardar el 31 de octubre y la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.**

**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.**

**La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.**

**Para la revisión de la Cuenta Pública, el Congreso se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.**

**La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada primeramente a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio.**

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

Las fracciones II y IV del artículo 74 constitucional quedarían derogadas en virtud de que ahora serían parte del artículo 73 como ha quedado establecido.



De igual forma se propone la reforma al inciso h) del artículo 72 para quedar como sigue:

**ARTICULO 72.**

**h). La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, sobre reclutamiento de tropas, o revisión de la Cuenta Pública, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.**

A la Cámara de Diputados se señala como Cámara de origen para conocer sobre las contribuciones o impuestos y la revisión de la Cuenta Pública, pudiendo el proyecto de Ley de Presupuesto iniciar en cualquiera de las cámaras.

Respecto al artículo 79 constitucional se propone reformar su primer párrafo así como la fracción II del segundo párrafo, y el tercer párrafo para quedar de la siguiente forma:

**ARTICULO 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación del Congreso de la Unión tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. (Primer párrafo)**

**II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, como cámara de origen, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá ese carácter público.**

**El Congreso de la Unión designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido exclusivamente por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título IV de esta Constitución.**

Del mismo modo, se propone adicionar la fracción II del artículo 73 constitucional, actualmente derogada, para quedar como sigue:

**ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:**

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

Por último, se propone la adición de un segundo párrafo al artículo 126 constitucional para establecer que sucederá en el caso de que llegado el 1º de enero no se haya aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación para quedar de la siguiente manera:

**ARTICULO 126.**

**En el caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se haya aprobado la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del Congreso de la Unión se entenderá vigente la Ley de Presupuesto del año anterior.**

Este segundo párrafo no es necesario si la Constitución llegase a contemplar la prórroga en automática.

Estos son los artículos de la Constitución que proponemos para ser reformados a fin de adecuar nuestra Carta Magna para que el Senado de la República apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación.

## CONCLUSIONES.

Una vez concluido el presente trabajo exponemos las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.** La aprobación del Presupuesto de Egresos era una atribución que correspondía al Congreso de la Unión, establecida desde la Constitución de 1824 permaneciendo de esta forma en la de 1857, sin embargo en 1874 cuándo se restaura el Senado de la República como cámara colegisladora del Poder Legislativo después de que hubiese sido suprimido por el Constituyente del 57, se dividieron facultades exclusivas para cada una de las cámaras que integraban el Congreso de la Unión, dejando de ser la aprobación del Presupuesto de Egresos una facultad del Congreso para convertirse en una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sistema que ratificó la Constitución de 1917 y más tarde también le otorgó la facultad exclusiva para revisar la Cuenta Pública, inclinando de esta manera el fiel de la balanza a favor de la Cámara de Diputados concediéndole un mayor poder y control sobrepasando a la Cámara de Senadores en el aspecto referente a la actividad financiera del Estado.

**SEGUNDA.** Los argumentos que los legisladores plantearon en 1874 para no restituirle a la Cámara de Senadores la facultad para conocer del Presupuesto de Egresos de la Federación y participar en su aprobación, en la actualidad carecen de sustento y no pueden prevalecer hoy en día, toda vez que **la forma en cómo se integra este órgano legislativo y la forma en cómo se eligen a sus integrantes han cambiado, ahora estos son electos de manera directa por la sociedad**, y ya no son calificados por las legislaturas estatales como solía ocurrir, ahora van respaldados directamente por el voto popular de manera directa.

Con diversas reformas que ha tenido el Senado de la República, ahora contempla una mezcla de sistemas electorales como es el de primera mayoría, el principio de representación proporcional, quedando por debajo el argumento que los Senadores representan única y exclusivamente a las entidades federativas, es por esto que la Cámara de Senadores necesita un nuevo análisis sobre su composición, integración y representación.

**TERCERA.** En la mayoría de los países del mundo (95%), que han adoptado un sistema bicameral en el Poder Legislativo, **la aprobación de sus gastos que habrá de ejercer la nación constituye una facultad del Congreso o Parlamento según sea el órgano en quien se deposite el Poder Legislativo**, lo que incluye la participación de las dos cámaras en su aprobación, siendo México y Bélgica los únicos países cuyo presupuesto de egresos es discutido y aprobado por una sola de sus cámaras. En consecuencia la naturaleza del presupuesto de gastos en aquellos países es el de una ley, recalcando que en estos países corresponde al Poder Legislativo conocer tanto los ingresos que ha de percibir la Nación así como los gastos que deberá afrontar, de manera conjunta.

**CUARTA.** Asimismo concluimos que la Actividad Financiera del Estado la cual comprende tanto los ingresos como los egresos además de la Cuenta Pública son atribuciones que deben ser ejercidas por el Poder Legislativo, depositado en el Congreso de la Unión y no de manera segregada como ocurre en la actualidad, donde la Cámara de Diputados ostenta un mayor poder sobre su colegisladora: la Cámara de Senadores para quien **es injusto y contrario a la representación que tiene esta cámara en que se le otorgue la facultad para imponer contribuciones y establecer gravámenes, y más sin embargo carezca de la facultad de establecer el destino que han de tener los ingresos que obtenga el Estado.**

Los senadores cumplen con la obligación de aprobar la Ley de Ingresos pero será difícil ver a estos realizar esfuerzos a favor de las entidades que representan si ni siquiera tienen voz para opinar en materia de la distribución de los ingresos, llegando a observarse a esta cámara como aquella que únicamente establece impuestos pero no como la que destina recursos a los lugares que representa para cubrir necesidades de la población.

**QUINTA.** El contexto cultural que estamos viviendo es diferente al de 1917, año en que se promulgó la Constitución vigente y sin mirar muchos años atrás, muy diferente al de hace poco menos de 15 años, quedando en el pasado el gobierno de un régimen totalitario, unipartidista, un régimen presidencial paternalista donde difícilmente tenía lugar la oposición. Hemos presenciado la alternancia en el poder, **la pluralidad partidista que se ha convertido en una constante de la actuación política**, la participación social aumenta conforme a nuestra cultura política y **se hace necesario el diálogo y la negociación para generar los consensos** que permitan el desenvolvimiento económico, político y social de

México, es necesario adecuar la Constitución a los momentos actuales, si tenemos en cuenta los diversos intentos por realizar una reforma política, siendo el más reciente, en octubre de 2011.

**SEXTA.** Después de haber finalizado este trabajo, concluimos también que al tema del Presupuesto de Egresos de la Federación no se la ha dado la debida atención que merece, tanto por los tratadistas y estudiosos del Derecho así como por los legisladores encargados de subsanar los vacíos legales que en este tema abundan.

Al momento de desarrollar este trabajo fueron muy pocos los libros que abordaron el Presupuesto de Egresos de la Federación a profundidad, sobran libros para estudiar los ingresos del Estado, innumerables las leyes y ordenamientos comentados por diversos autores, además de estudios y tratados, ensayos, pero en el tema del Presupuesto, la bibliografía es muy escasa, en la carrera de Derecho, se contempla el Derecho Fiscal pero no el Derecho Presupuestario, basta buscar en los catálogos de libros el tema “Derecho Presupuestario” para observar que no pasa de 10 los autores enumerados en la lista.

Es necesario comenzar a estudiar y regular de una mejor manera el Derecho Presupuestario y centrar más la atención en la Actividad Financiera del Estado ante las frecuentes recesiones económicas que se presentan en el mundo ya que la falta de regular y cuidar el gasto de nuestro país no hace otra cosa que reflejar la idiosincrasia mexicana en la falta del conocimiento para administrar los ingresos, la distribución y el ahorro.

**SEPTIMA.** Una vez que hemos comparado a México con otros países del mundo, junto con los Congresos Constituyentes de México, concluimos que es necesaria una reforma constitucional en materia del Presupuesto de Egresos a fin de restituir al Senado de la República, la facultad de discutir, examinar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos junto con la Cámara de Senadores y restablecer el equilibrio constitucional que debe prevalecer entre estas dos cámaras que integran el Poder Legislativo sin que una esté por encima de otra y mantener un equilibrio constitucional al aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación, respaldando esta conclusión con la postura de diversos autores que coinciden en este sentido.

**OCTAVA.** Ese necesario también, realizar diversas reformas al Presupuesto de Egresos, a fin de definir claramente su naturaleza jurídica, que debe ser el de una ley para evitar así con un conflicto al momento de tratar de señalar su naturaleza jurídica. De igual forma es necesaria una reforma en nuestra Constitución que contemple los supuestos para el caso de que no sea aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación dentro de los plazos estipulados por la Constitución y la ley de la materia, pudiendo ser una de estas figuras la reconducción presupuestal o bien como consecuencia de la parálisis legislativa, se contemple la entrada en vigor por disposición constitucional del proyecto de presupuesto planteado por el Ejecutivo Federal.

## **BIBLIOGRAFIA.**

ACOSTA Romero Miguel, *Derecho Administrativo Especial, Volumen I*, Editorial Porrúa, México, 1998.

ARTEAGA Nava Elisur, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford, México, 2001.

BARRA MEXICANA-COLEGIO DE ABOGADOS, *Propuestas de Reformas Constitucionales Tomo I*, Editorial Themis, México, 2000.

BURGUOA Orihuela Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa. México 2002.

CARPIZO Jorge, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1999.

CASILLAS Roberto, *La Restauración del Senado 1867-1875*, Edición del Senado de la República, LIII Legislatura, México, 1985.

COSSIO D José Ramón, *Los Órganos del Senado de la República*, Editorial ITAM, México, 2003.

DE LA GARZA Sergio Francisco, *Derecho Constitucional Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2003.

DE LA HIDALGA Luis, *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2002.

DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Editorial Porrúa, México, 2004.

FAVOREU Louis, Maus Didier, *La Escritura del Poder Ejecutivo en la Constitución Francesa de 1958*, Editorial UNAM, México, 2006.

FAYA Viesca Jacinto, *Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 1986.

FLORES Zavala Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, Editorial Porrúa, México, 2001.

FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.

GONGORA Pimentel Genaro David, *El Veto al Presupuesto de Egresos de la Federación*, Editorial Porrúa, México, 2005.

GUTIERREZ Gerónimo, Lujambio Alfonso, Valades Diego, *El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder*, UNAM, México. 2001.

HARO Ricardo, *Constitución, Poder y Control*, UNAM, México, 2002.

HERRERA y Lasso Manuel, *Estudios Políticos y Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1980.

JAMES Frank Smith, *Derecho Constitucional Comparado Tomo II México-Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.

LANZ Durent Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Compañía Editorial Continental. México, 1979.

MABARAK Cerecedo Doricela, *Derecho financiero Público*.

NAVA Escudero Oscar, *Derecho Presupuestario (Temas Selectos)*, Editorial Porrúa, México, 2006.

NESTOR Pedro Saques, *Constituciones Iberoamericanas. Argentina*, UNAM, México, 2006.

ORRANTIA Arellano Fernando A, *Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*, Editorial Porrúa, México, 1998.

ORTEGA González Jorge, *Derecho Presupuestario*, Editorial Porrúa-Universidad Iberoamericana, México, 2007.

PEREZ De León Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1993.

RABASA Emilio O., *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857*, Editorial Porrúa, México, 1991.

RABASA Emilio O., *La Constitución y la Dictadura*, Editorial Porrúa, México, 1982.

SERRA Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.

TENA Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2007.

TENA Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1907*, Editorial Porrúa, México, 1997.

## **PUBLICACIONES**

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, Tomo LVI, No.246, Julio-Diciembre 2006.



## **LEGISLACION.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de los Estados Unidos de América.

Constitución de la República Federativa de Brasil

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución Española.

Constitución Francesa.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Finanzas (Loi de Finances)

Ley 24.156