



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

PROPUESTA DE REFORMA AL  
ARTÍCULO 88 CONSTITUCIONAL  
PARA REGULAR LOS GASTOS DE  
VIAJE DEL PRESIDENTE DE MÉXICO.

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADOS EN DERECHO

P R E S E N T A N

Mújica Gómez Samadhi Lizaulí  
Mújica Gómez Víctor Pavel

ASESOR: Lic. Miguel Mejía Sánchez

Nezahualcoyotl, Estado de México, 2013.



*En primer lugar quiero agradecer a **Dios**, por ser mi fortaleza.*

*A mi hermano **Pavel**, por creer en mí y hacer del presente trabajo una unión más grande. Te quiero*

*A mi hermano **Abimelech**, por demostrarme que en la vida se pueden lograr grandes cosas. Te quiero*

*A mis padres: **Francisco Mujica Sánchez y Adriana Gómez Guevara** por sus cuidados, apoyo, confianza y amor en los momentos que lo he requerido ha sobremanera. Gracias*

*A mi cuñada **Viridiana**, por ser la hermana que nunca tuve y por ser mi amiga*

*A mis sobrinos **Salomón, Samuel y Carolina** por ser el motor más grande en mi existencia y lo que me obliga a superarme cada día, los amo pequeños.*

*A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, porque sin su existencia la mía jamás hubiera sido posible.*

*A mi Asesor de Tesis licenciado **Miguel Mejía Sánchez**, gracias, por su valor y confianza en este trabajo, por ser un excelente ejemplo de lo que uno debe aspirar a ser en la vida.*

*A mis papas abuelos maternos **Francisco Gómez Savage (Q.D.P.)**, y **Yolanda Guevara Zarate**, así como a la familia **Guevara Zarate** y descendientes.*

*A mis abuelitos paternos, **Concepción Sánchez Atenco y Norberto Mújica Huerta**,*

*A la familia Mújica Huerta y muy en especial a mi Tía Juana Mújica Huerta, por estar siempre a mi lado.*

*A Todos y cada uno de mis maestros quienes me forjaron intelectualmente con sus enseñanzas, por permitirme ver lo que quiero ser pero sobre todo lo que no quiero ser.*

*A mi Instituto Armado, por infundirme los valores más sublimes de la vida y por la oportunidad que me han dado.*

*A todos y cada uno de los hermosos seres humanos que han estado en mi camino, por sus palabras de aliento, por sus regaños, por sus esfuerzos, por estar cuando más los necesito, por reencontrarnos y por solo ser en ocasiones el recuerdo que me hace seguir,*

*A ti que sé que eres y serás en mi vida un parte aguas, por dejarme admirarte y por hacerme querer ser,*

*A todos aquellos que por error omito señalar, **Gracias todas y por siempre.***

Quiero agradecer a **Dios**,

*A mi hermana **Samadhi** por su apoyo y aportaciones valiosas para la creación del presente trabajo de tesis, gracias hermanita.*

*A mis padres: **Francisco Mujica Sánchez y Adriana Gómez Guevara** por que han sido pilar fuerte en mi vida por todas sus atenciones, cuidados y cariño les agradezco.,*

*Mi hermano **Abimelech** y mi cuñada **Viridiana**,*

*A mis sobrinos **Salomón, Samuel y Carolina** por su cariño incondicional, los quiero mucho,*

*A la **Universidad Nacional Autónoma de México**,*

*A mi Asesor de Tesis licenciado **Miguel Mejía Sánchez** gracias por su apoyo en la realización del presente tema de investigación, por ser un individuo integro y gran ser humano,*

*A la familia **Aguilar Vázquez**, a mi novia **Ivonne** por su amor, apoyo y fortaleza,*

*A mis abuelos maternos **Francisco Gómez Savage Q.D.P.**, a mi mamá **Yola**,*

*A mis abuelitos paternos, gracias **abuelita Concha**, gracias **abuelito Beto**,*

*A mi tía **Juanita** un muy especial agradecimiento ha sido usted un gran ejemplo de esfuerzo y dedicación,*

*A mis tíos abuelos paternos, mi tío **Pedro**, tío **Miguel**, tío **Sebastián Q.D.P.**,*

*A mi tía **Isabelita, Alejandra y Sandra***

*A la Licenciada **Rocío Espino**, por su apoyo e integridad como ser humano,*

***Alejandro Mendoza**, couch! Por fortalecer mi cuerpo y mi mente para la batalla del día a día, a su papá don **Marco**, don **Eloy**, **Marcos** y a todos mis compañeros del club **Mendoza de boxeo**,*

*A la Doctora **Xi Han Ling**, "o mi to fuo", por enseñarme **MTCH** y su cultura,*

*A mi amigo **Alejandro** y a la familia **López Ortega**,*

*A **Erick García Maa**, un abrazo,*

*A **Hector Herrera, Mich, Benjamín, Cesar Arcos y Yadira Rosas**,*

*A todos aquellos que sin dolo omi to señalar, **Gracias totales.***

**PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 88 CONSTITUCIONAL  
PARA REGULAR LOS GASTOS DE VIAJE DEL PRESIDENTE DE MÉXICO.**

Índice .....	1
Introducción .....	4

**CAPÍTULO PRIMERO**

**MARCO DE REFERENCIA SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS VIAJES DE  
LOS GOBERNANTES.**

1.1 EN LA ÉPOCA ANTIGUA.....	7
1. 1.1 Grecia.....	8
1.1. 2 Roma.....	11
1.1. 3 Edad media.....	17
1.1. 4 Época Moderna.....	20
1.2 EN MÉXICO PREHISPANICO.....	21
1.2.1 Olmecas.....	21
1.2.2 Chichimecas.....	23
1.2.3 Mayas.....	23
1.2.4 Aztecas.....	26
1.2.5 La Conquista.....	31
1.2.6 México Independiente.....	35
1.2.7 Época de la Revolución.....	37
1.3 ESTADO ACTUAL.....	40

## CAPÍTULO SEGUNDO

### REGULACIÓN DE LOS GASTOS DE VIAJE DE LOS TITULARES DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO.

2.1 EN EL MUNDO.....	42
2.1.1 España.....	44
2.1.2 Francia.....	47
2.1.3 Perú.....	52
2.1.4 Costa Rica.....	57
2.2 EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA FEDERACIÓN.....	61
2.2.1 Estado de México.....	62
2.2.2 Jalisco.....	67
2.2.3 Nayarit.....	72

## CAPÍTULO TERCERO

### REGULACIÓN DE LOS GASTOS DE VIAJE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO MEXICANO EN LA LEGISLACION VIGENTE.

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	77
3.2 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.....	80
3.3 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	84

3.4 LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.....	86
3.5 NORMAS QUE REGULAN LOS VIÁTICOS Y PASAJES PARA LAS COMISIONES EN EL DESEMPEÑO DE FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	90
3.6 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	96
3.7 LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	97
3.8 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	101
3.9 CONSECUENCIAS.....	104
3.9.1 Económicas.....	105
3.9.2 Políticas.....	109
3.9.3 Sociales.....	111
PROPUESTA DE DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL	
CONCLUSIONES	
Fuentes Consultadas	

## **Introducción.**

El presente trabajo con el que se pretende alcanzar el grado de licenciados en derecho, tiene como finalidad hacer un estudio sobre los gastos que se erogan por conceptos de viáticos y pasajes realizados dentro de los viajes que efectúa el ciudadano Presidente como parte de sus funciones de servidor público y que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Encontramos motivación para realizar la presente tesis al cuestionar el desmedido y desproporcional gasto que se genera con los viajes y giras oficiales dentro y fuera del territorio nacional, así como su falta de justificación y resultados óptimos que beneficien a la sociedad civil.

La trascendencia del presente ejercicio se desprende de la importancia que ha tomado la transparencia en la información pública gubernamental como una consecuencia de la vida democrática del país, no obstante, no existe claridad en cuanto se gastan por viaje, no hay un medio eficaz de comprobar el gasto y justificar las erogaciones, es un tema que debe importarnos a todos los mexicanos porque son solventados con las contribuciones de los mexicanos a que hace expresa manifestación nuestra constitución.

Otra realidad irrefutable es la excesiva cantidad de personas que integran las comitivas que acompañan al ejecutivo federal, los cuales aparte de su equipo de seguridad (guardias presidenciales) encontramos servidores públicos de alto mando sin que tengan funciones relevantes en los asuntos a tratar dentro de las giras y en reiteradas ocasiones también engruesan las listas de las comitivas empresarios que viajan a costas del erario público.

El fundamento legal de dichos viajes como la materia prima de nuestro libelo, pone en evidencia que no existe una manifestación constitucional en lo relativo a los gastos de viajes del Presidente en turno, mucho menos de la rendición de cuentas y la comprobación del gasto; evidenciando la corrupción en las altas esferas del gobierno siendo estos los primeros en violentar las



diversas leyes y disposiciones jurídicas además de gozar de total impunidad sin responsabilidades administrativas, penales, o patrimoniales a que haya lugar.

La claridad en las leyes debe prevalecer como garantía de legalidad y certeza jurídica, considerada la fuente principal en todo lo relativo a la ejecución del gasto público y debe ser estricta la imposición de las sanciones a quienes no cumplan con lo establecido en la Constitución y sus leyes reglamentarias.

La inexistencia de un instrumento legal que apalee consecuencias jurídicas reales en contra de esta falta de justificación de gastos por parte de los altos mandos y principalmente del ejecutivo federal, permite que la impunidad, corrupción y desvío de recursos públicos sean una constante dentro de nuestro país que ha generado tensión social a gran escala.

En el marco de un modelo económico globalizador México debe tener presencia en todo el mundo por lo que los viajes oficiales han tomado gran relevancia y frecuencia; el Primer Mandatario en su carácter de servidor público como se establece en el Título Cuarto de nuestro máximo ordenamiento, el Presidente debe guardar la constitución, pero al no haber manifestación expresa en relación a los gastos de viaje que realiza como parte de sus funciones en el ejercicio de sus atribuciones, el ejecutivo federal aplica una máxima del derecho *sine lege sine pena*, persistiendo los abusos y excesos que hasta ahora se han expuesto.

La necesidad de limitación de las erogaciones de los viáticos y pasajes establecidos para el poder ejecutivo no es un mal propio y exclusivo de nuestra nación o de los países latinoamericanos, es una cuestión ideológica que engloba a todo el mundo, sin embargo las condiciones socioeconómicas de cada Estado varía y al utilizar un mismo modelo de viajes opulentos, crea en los países económicamente más endeble una desigualdad monetaria que se traduce en productos y servicios deficientes así como un estado de violencia constante como es el caso que vivimos actualmente entre otras consecuencias.

La teleología de este trabajo es la búsqueda del bien común, la mejora de nuestro sistema normativo, la eficiencia del desempeño de las funciones y cargos públicos, el desarrollo de la axiología jurídica más allá de los sistemas económicos y políticos, adecuar la ley a las necesidades tangibles del acontecer diario en lo relativo a los gastos de viaje del Presidente.

La inequidad que se genera al aportar un presupuesto exorbitante para la ejecución de funciones tendientes a lograr “bienestar social”, es contradictoria por sí misma, al procurar viajes elitistas en lugar de educación, salud y trabajo para su sociedad, cuestiones que forjarían un estado de equidad entre sus pobladores.

El contenido de este trabajo de tesis está compuesto de tres capítulos, el primero es un marco histórico universal y nacional que abarca desde la etapa precolombina hasta nuestros días, con lo que conoceremos el inicio y motivación de los viajes de los gobernantes así como sus costos y como se solventaban antes y ahora; como segundo capítulo estudiaremos el derecho comparado con lo que se pretende saber si existe en otros países una regulación específica de la materia y que aportaciones pueden hacer a nuestro sistema jurídico; el tercer y último capítulo versa sobre la regulación de los viajes del Titular del Ejecutivo Federal en la Legislación Vigente así como la aportación que se hace con la propuesta de reforma al artículo 88 Constitucional, con lo que se aspira a regular las erogaciones por conceptos de viáticos y pasajes procurados al Presidente de la Nación.

En la realización de la presente labor, nos apoyamos de diversos métodos de investigación, así como de los métodos de interpretación jurídica, teniendo una base documental y estadística preferencialmente en lo relativo a dimensionar el acontecer actual de los gastos de viáticos y pasajes en las comisiones que realiza el Presidente de México, optando por la interpretación literal de los diversos ordenamientos jurídicos a los que hacemos referencia en esta tesis conjunta.

## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO DE REFERENCIA DE LA REGULACIÓN DE LOS VIAJES DE LOS GOBERNANTES.

#### 1.1 ÉPOCA ANTIGUA

Desde tiempos ancestrales, los antiguos pobladores de la tierra se agruparon entre sí con la finalidad de sobrevivir a las inclemencias del tiempo y hacer frente a los peligros latentes de esa época, dando paso a la ley del más fuerte y convirtiendo a este en el líder del grupo, quien con sus habilidades buscaba la mejora de su congregación.

Los guías comenzaron a realizar viajes en busca de condiciones climáticas apropiadas para que fructificara su agrupación, llegando hasta el sedentarismo, transición que no freno los desplazamientos que realizaban los gobernantes, sin embargo la motivación para realizarlos cambió.

En el devenir histórico del hombre encontramos diversas formas de organización, hay quienes afirman que la evolución de las formas de organización política parten de la familia vista como primer escalón, las familias se unen y generan tribus, las tribus se unen para crear municipios o ciudades, tal es el caso de las antiguas civilizaciones como Grecia hasta llegar al Estado actual; en cada una de las anteriores figuras se encuentra a un líder quien es representante de la familia, tribu o ciudad; claro, los nombres que se utilizan para designarlos son diversos: líder de tribu, rey, emperador, gobernador, presidente, entre otros, por lo que cada uno responde a circunstancias específicas.

La historia nos refiere a una figura trascendental, al representante o gobernante que a consecuencia de diversos factores inicia sus viajes; al respecto Teresita Rendón nos dice que “Ocurre como fenómeno natural que la vida y la civilización se desborda del casco de las ciudades; El guerrero siente

impulsos de dominio, sale al campo para ejercerlos, guerrea o lucha y domina”<sup>1</sup>, inicia sus viajes.

De la anterior aseveración podemos señalar lo que es una verdad irrefutable, la historia la hacen los vencedores, los gobernantes acostumbraban hacer muchos viajes, los cuales tuvieron efectos en la economía, la política, la cultura y la ciencia. La regulación de estos viajes y sus gastos se traducían en erogación de las arcas del Estado y por ello si se rendían cuentas o se enteraba al pueblo del éxito alcanzado o su fracaso; así como la forma en que se gastaba, es lo que trataremos de exponer a continuación.

### 1.1.1 Grecia

Tomaremos como punto de inicio a una de las más grandes culturas de la historia, Grecia, que es reconocida como la fuente de la democracia, la filosofía, los Juegos Olímpicos, la literatura, el estudio de la historia, la política y los más importantes principios de las matemáticas y de la ciencia occidental.

“La documentación relativa a los aspectos de la sociedad y la forma política sigue siendo insuficiente para establecer el tejido social”<sup>2</sup>, aunque se pueden percibir estratos sociales, la constitución espartana por ejemplo, está motivada primordialmente por la forma peculiar en las que se configuraron las relaciones sociales de su población. “Esta respondía a tres clases o estamentos: los espartiacas, los periecos y los ilotas”<sup>3</sup>. Solo los espartiacas eran considerados ciudadanos, en Atenas el gobierno era aristocrático y sus miembros tenían el reconocimiento que les brindaba su linaje, estaba compuesto por un consejo, unas magistraturas y una asamblea, esta forma de gobierno recibió todos los estímulos derivados del desarrollo del comercio.

---

<sup>1</sup> RENDÓN Huerta, Teresita, El Municipio, Cuarta Edición, Porrúa, México, 2006, p.28.

<sup>2</sup> BLÁZQUEZ, María José, et. al., Historia de Grecia Antigua, Ediciones Cátedra, España, 1989, p.181

<sup>3</sup> Idem.

En Grecia “Definir las instituciones que dan forma al estado no puede ser sino bastante superficial”<sup>4</sup>.

La aparición de civilizaciones en el siglo II a. C. fue un proceso de urbanización donde las aldeas comenzaron a agruparse hasta crear ciudades, estaban conformadas sociopolíticamente por etnos o tribus, fraternidades y clanes, gobernados por un rey quien era la autoridad religiosa, política y militar; “resulta tentadora la posibilidad de que el mecanismo de ejercicio colegiado del poder por parte de un grupo de reyes era organizada en pequeñas unidades políticas de ideología teocrática, que habrían constituido una estructura unitaria presidida por la concordia y la paz”<sup>5</sup>

Es indudable que el rey y la realeza, estaban en la cúspide de la comunidad sociopolítica, sin embargo esta cuestión plantea de entrada una duda por la existencia de varios grandes palacios enteramente similares entre sí, lo que sugiere la existencia de varios reyes dentro de un mismo territorio.

Sea cual sea la alternativa que se asuma, existe el problema de explicar la distribución del poder político, de hecho es imposible de resolver, ni si quiera podemos saber cuántos eran los reyes, toparcas o gobernadores locales, ya que el numero de palacios grandes puede haber sido mayor de lo que se conoce ahora.

Entre dos ciudades podía existir una alianza o asociación momentánea con el propósito de obtener algún beneficio o de rechazar algún peligro, pero jamás había una completa unión, pues la religión hacia de cada ciudad un grupo que no podía fusionarse con ninguno otro.

Las motivaciones que tenía el rey para realizar viajes fueron principalmente la guerra y el comercio en el exterior los acontecimientos no se iban desarrollando de manera propicia a los intereses del pueblo griego, es decir las relaciones que existían entre las diversas poblaciones eran de

---

<sup>4</sup> Vid., Ibidem, p.181

<sup>5</sup> Idem, p. 183

constante rose “la forma anterior de combatir, en la que los nobles tenían un papel preponderante, se vieron transformadas por el comercio”<sup>6</sup>.

El comercio desempeñó un papel importante en la colonización. Muchas veces se expulsó a los nativos de sus tierras para fundar colonias. Los calcidios arrojaron de Catania a los indígenas por las armas<sup>7</sup>.

Las ciudades tenían fuertes intereses mercantiles de importación y exportación de géneros. Se organizaron grandes expediciones navales y militares para explorar el mar Mediterráneo y el Mar Negro, llegando hasta el Océano Atlántico.

La construcción de naves de 50 remeros por parte de los focenses, como de las trirremes por los corintios, contribuyó en gran medida a hacer posible la navegación a grandes distancias.

En cuanto a los recursos usados para la realización de los viajes “no resulta fácil dar una respuesta plenamente satisfactoria ni en el momento de la penetración ni respecto de los caminos seguidos”<sup>8</sup>.

Históricamente Alejandro Magno marcó el inicio de una nueva era en cuanto a los viajes de conquista y expedición. A sus territorios deben añadirse los países conquistados. Se impusieron cargas a las ciudades conquistadas y estos recursos quedaban en las manos de la clase gobernante al igual que los militares y sus familias, se imponía la fuerza y además se practicaba la esclavitud.

Una de sus batallas se libra contra Persia, donde los asedia para quitarles sus tesoros apoyándose del saqueo y la rapiña para allegarse de recursos y mantener los grandes ejércitos que comandaba, parte del dinero

---

<sup>6</sup> Ibidem p.448

<sup>7</sup> vid., Ibidem, p.314

<sup>8</sup> Ibidem, p.453

obtenido estaba integrado por los tributos requeridos a los pueblos sometidos, mismo que regresa a Constantinopla para mantener a la aristocracia.

Es de presumirse por los datos que arroja la historia que el emperador por sí sólo necesitaba para su desplazamiento una carrosa, una tienda para pernoctar, su caballo pura sangre para el momento de la batalla, por ser símbolo de poder, grandeza, e incluso se habla de la divinidad de estos emperadores por lo que no podían recibir sus alimentos en cualquier utensilio, por lo que eran elaborados en finos metales que obtenían de la población de Filipos que era una fundación del rey de Macedonia, Filipo II, padre de Alejandro. El objetivo de esta fundación era tanto tomar el control de las minas de oro vecinas y establecer una guarnición en un punto de paso estratégico: el sitio controlaba la ruta entre un segmento de la gran carretera real que atravesaba Macedonia de este a oeste. “también resulta problemático en razón de la falta de información arqueológica pertinente”<sup>9</sup>.

Queda esta civilización como antecedente de una forma peculiar de la realización de los viajes de Estado, donde el gobernante lleva a cabo sus ideas expansionistas por medio de la imposición de la fuerza, las relaciones con los demás Estados, polis, acrópolis, aldeas, tribus eran de constantes conflictos, los gastos relacionados con el tema referido eran solventados en primera instancia por quienes los realizaban, posteriormente los gastos van a correr en parte de los pueblos sometidos, el resto de lo obtenido regresa al lugar donde inicio el viaje para solventar las necesidades de las familias de los gobernantes, los militares y la burocracia, no existe la rendición de cuentas, lo trascendental son las cantidades de recursos que llegan a las polis y nadie protesta mientras la clase privilegiada acapara los bienes y las riquezas.

### 1.1.2 Roma

La tradición clásica expresa que la ciudad se fundó en el 753 a. C. a orillas del Río Tíber por Rómulo y Remo, personajes legendarios criados por

---

<sup>9</sup> Ibidem, p.454

una loba llamada Luperca, Roma fue fundada en forma progresiva por la instalación de tribus latinas en el área de las tradicionales siete colinas, mediante la creación de pequeñas aldeas en sus cimas, las que terminaron por fusionarse (siglo IX y VIII a. C).

La historiografía contemporánea considera errónea la antigua tradición romana de atribuirle la fundación a un único personaje como fue Rómulo; más histórica es la figura del rey etrusco Lucio Tarquinio Prisco quien le dio a Roma una verdadera fisonomía ciudadana gracias a su obra urbanizadora (finales del siglo VII a. C).

La cultura romana tenía como núcleo de la sociedad y de la economía a la familia que producía en autoconsumo, intercambiando comercialmente únicamente lo que no podía producir de forma familiar.

La sociedad estaba dividida en dos grandes grupos los Patricios quienes detentaban el poder y la riqueza y los plebeyos, quienes eran sus opuestos, en un comienzo sólo los patricios tenían derechos ciudadanos. Ellos formaron una serie de asambleas que elegía los diversos cargos de gobierno.

“La historia jurídica de Roma está repleta de acontecimientos que permiten conocer a grandes rasgos, la estructura de la sociedad y para su estudio con relación al poder y quien lo ostentaba, se divide en la Monarquía, la República y el Imperio”<sup>10</sup>.

Teniendo como base fundamental las transformaciones y cambios que se producen en las instituciones jurídicas de roma, la historia de su derecho quedaría dividida en 5 etapas:

- Etapa del derecho romano arcaico: (Desde la fundación de roma 753 a.C. hasta la promulgación de las leyes de las XII tablas 449 a.C.)

---

<sup>10</sup> RASCÓN, César, Síntesis de Historia e Instituciones de Derecho Romano, Tecnos, México, 2006, p. 34



- Etapa del derecho romano preclásico (Desde la promulgación de la leyes de las XII tablas 449 a.C. hasta el final de la republica 27 a.C.)
- Etapa del derecho romano clásico (Desde el final de la republica 27 a.C. hasta el imperio de Alejandro severo 235 d.C.)
- Etapa del derecho romano post clásico (Desde Alejandro el severo de 235 d.C. hasta Justiniano 527 d.C.)
- Etapa del derecho romano justiniano (Desde 527 d.C. hasta 565 d.C. duración del imperio Justiniano)<sup>11</sup>

En el periodo pre clásico se desarrolla la República: “en esta etapa se producen grandes crisis económicas, sociales y políticas que culminan con la ruina del sistema republicano. Por otra parte, es el periodo de mayor éxito de la política exterior de roma, de la gran conquista, que la convierte en dueña y señora, primero del mediterráneo y posteriormente de todo el mundo conocido de la época”<sup>12</sup>.

En esta etapa se observa la distinción entre derecho público y derecho privado “el adjetivo *publicus* alude a lo referente al pueblo, al *populus*, tan es así que deriva seguramente de *populicus*, de modo tal que el derecho público es el que se refiere a la organización de estado. Cicerón dice que son derechos públicos los que son propios de la ciudad o del imperio”<sup>13</sup>.

Roma y sus gobernantes consolidaron su poder y se impusieron como potencia dominante de la península Itálica sometiendo a los demás pueblos de la región y enfrentándose a las polis griegas del sur.

“En las postrimerías de la época anterior, la ciudad de roma abarcaba un pequeño territorio junto a la orillas del rio Tiber. Tras la batallas de conquista

---

<sup>11</sup> BERNAL, Beatriz, Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neo romanistas. Porrúa, México, 2010, p.54

<sup>12</sup> *Ibidem*, p.97

<sup>13</sup> *Ibidem*, p.40

donde los gobernantes emprendían largos viajes, la convertirán en el centro de un imperio que territorialmente abarcaba todo el mundo antiguo conocido desde las costas del atlántico hasta el mar negro y desde Rhin hasta el desierto de Sahara y la provincia de arabia”<sup>14</sup>, lo que demuestra las grandes distancias que el Gobernante y sus ejércitos recorrían en pos de las riquezas.

Estas conquistas significaron una verdadera revolución económica. El botín, las indemnizaciones de guerra y los tributos pagados por las provincias, enriquecieron al Estado y a los particulares.

El constante crecimiento y poderío de roma y su influencia en el mar tirreno tenía que producir inevitablemente el choque con Cartago, gran potencia fenicia del norte de áfrica que dominaba el mediterráneo occidental, y que constituía un verdadero emporio de riqueza y de comercio.

Aunque de origen campesino y ajenos al mar, los romanos habían comprendido que no podían conservar su poder en una península que tenía una línea costera tan extensa, sin derrotar a Cartago lo que obligo a roma a crear una importante flota bélica; es curioso saber que los romanos luchaban en el mar atrayendo la nave enemiga con grandes garfios y convirtiendo así la lucha marítima en terrestre<sup>15</sup>.

Por otra parte, mediante las guerras de Italia, roma había llegado a extender sus territorios hasta las costas del adriático. Esto creo un nuevo problema, del otro lado del estrecho mar se encontraba Dalmacia y Macedonia por lo que comprendieron que era peligrosa la presencia de una nación tan fuerte cerca de su territorio o los invadían o corrían el riesgo de ser invadidos.

“A través de sucesivas guerras y utilizando el sistema de divide y vencerás, logro roma derrotar dinastías orientales, anexándose una serie de territorios y provincias”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Ibidem, p.98

<sup>15</sup> Vid. Idem

<sup>16</sup> Ibidem, p.103

“Es importante hacer notar aquí, que el derecho público romano, en materia de organización del suelo conquistado, fue bastante compleja y obedeció a una estrategia militar y de intereses”<sup>17</sup>. Con esta estrategia, los romanos se granjearon e involucraron a las comunidades conquistadas.

La Monarquía fue la primera forma política de gobierno de la ciudad-Estado de Roma, desde el momento legendario de su fundación el 21 de abril del 753 a. C., hasta el final de la monarquía en el 510 a. C., cuando el último rey, Tarquinio el Soberbio, fue desterrado, formándose la República Romana.

En esta etapa el gobierno estaba encabezado por reyes, quienes se fundamentaban en el despotismo, y sus viajes eran de índole expansivo totalmente, tal es el caso de Lucio Tarquinio que consiguió que el Lacio le rindiera vasallaje y más tarde luchó contra los sabinos y consiguió apoderarse de más tierras. Para sus luchas necesitó muchas armas que la industria pesada le proporcionó. Lucio Tarquinio fue el gran impulsor de la industria de Roma. Introdujo la costumbre etrusca del triunfo, tras la guerra victoriosa.

Eran despilfarradores y no escatimaban en gastos para lo cual se apoyaban en el pueblo tomando como base la fortuna y los bienes de cada ciudadano. Según esa fortuna, los habitantes fueron clasificados, ofreciendo cada clase en cuestión las centurias pertinentes (compañías de 100 hombres), Consecuencia es que Roma sea regida por una oligarquía económica.

De esta etapa también hablaremos del emperador Publio Elio Adriano quien valiéndose de la experiencia obtenida durante su carrera militar realizó numerosos viajes a lo largo del Imperio en los que inspeccionó a las tropas acantonadas en las distintas provincias; de hecho, más de la mitad de su reinado trascurrió fuera de territorio italiano. Mientras otros emperadores se marcharon de la capital únicamente durante los conflictos militares, él convirtió sus traslados en un elemento clave de su reinado, y así se lo manifestó al

---

<sup>17</sup> Idem

Senado y a la ciudadanía romana. Obteniendo el apoyo de los senadores más conservadores.

Durante sus visitas escribía numerosas cartas al Senado en las que ordenaba la construcción de nuevos edificios oficiales; durante la era adriánica se modernizaron las instituciones mediante la remodelación de infraestructuras.

A menudo éste era el propósito de sus viajes: ordenar la construcción de nuevas estructuras, diseñar edificios, y edificar asentamientos; asimismo, su amor a la cultura helenística le impulsaba a embellecer sus ciudades, durante su visita a Egipto se requisaron víveres con el fin de alimentar a sus hombres; esto era una carga insostenible en un territorio con una agricultura de subsistencia, a causa de lo cual se extendió la hambruna y las condiciones de vida se volvieron terriblemente difíciles.

La República (509 a. C. - 27 a. C.) fue una etapa de la Antigua Roma en la cual la ciudad y sus territorios tuvieron un sistema de gobierno ejercido por magistrados electos por asambleas de ciudadanos, en el contexto de un Estado de derecho.

Estas conquistas significaron una verdadera revolución económica. El botín, las indemnizaciones de guerra y los tributos pagados por las provincias, enriquecieron a Roma y a los particulares.

El Imperio fue la tercera etapa del desarrollo de la Antigua Roma formada por el emperador, sus ministros, consejeros y gobernadores provinciales.

Disponía de arsenales (*armamentos*) y de talleres de fabricación y reparación. Los soldados recibían un sueldo, donativos imperiales en ocasión del acceso al trono, las fiestas o los motines, regalos y el botín de guerra. La ración de alimentos diaria fue creciendo y se le proporcionaba trigo, sal, vino, vinagre, carne fresca y carne salada.

Es esta etapa, otra era expansionista; sin embargo con un territorio tan grande por atender este se fue fraccionando, no obstante son muchos los viajes que realizaron los emperadores y algunos de carácter administrativo, verificar la construcción de puertos, creación de muros para la delimitación del territorio entre otros, más no existía una regulación directa de los gastos de viaje de Estado, el emperador disponía de todos los recursos que necesitara y los que no los adquiría después en forma de tributos, requisas, motines y podía designarlo u otorgarlo con apego a su plena voluntad.

La situación romana respecto de los viajes de sus gobernantes es diversa, los gastos consecuencia de los mismos tienen una base conocida y común en estas culturas antiguas y las contemporáneas, el pueblo la clase no privilegiada, sobre la rendición de cuentas es un rasgo particular en el gobierno del emperador Adriano, quien a través de cartas dirigidas al Senado con relación a sus viajes y expuso al pueblo las razones de los mismos y rindió cuenta a través de las grandes construcciones de la época.

No obstante lo anterior, es importante puntualizar que no se ha podido localizar en esta época un ordenamiento jurídico que regule directamente lo relativo a los gastos y rendición de cuentas que devenían de los citados viajes, sino que más bien es un acto unilateral tal es el caso de Adriano que sin existir una regulación que lo obligara a rendir cuentas él realiza sus cartas como se ha comentado en este apartado.

### 1.1.3 Edad Media

Se llama edad media al periodo de tiempo que transcurre desde la ruina del mundo antiguo y la Constitución del mundo moderno, es en este lapso de tiempo que estudiaremos las transformaciones que sufre la figura del gobernante y de sus viajes.

Las circunstancias que preceden a esta época son una larga historia de conquistas y asonadas; el imperio romano se fracciona e inician las migraciones

de los pueblos barbaros, nombre peyorativo de los pueblos cercanos a Roma, los pobladores romanos tenían la fuerte creencia de que los que no pertenecían a ellos eran una horda de incivilizados de costumbres inhumanas, bárbaras.

La figura del gobernante pierde trascendencia, llega uno al poder, luego lo derrocan, y el cambio de poder era cosa de cada día, los viajes de estos individuos se traducen en constantes guerras que terminan por acabar con las riquezas y los alimentos en gran parte de Europa.

Después del azote inmisericorde no sólo de las calamidades del emperador, del soldado, la peste y las invasiones bárbaras, se empiezan a formar los primeros reinos del Medioevo.

La organización política se compone principalmente de las figuras del Rey y los señores feudales quienes se encargan de obtener recursos a través de tributos de los pobladores de los feudos y aquellos territorios conquistados.

La motivación de los viajes de los gobernantes es primordialmente bélica por el motín y la rapiña como primera fuente de recursos, posteriormente devienen de los tributos a que eran sometidos los pueblos dominados, la estrategia implicaba tomar el control de las rutas comerciales, para abastecerse de bienes.

En esta etapa se fundan varios Estados que pueden ser clasificados en dos grandes grupos: los católicos y los musulmanes cuyos viajes fundamentalmente Bélicos e ideológicos se ven reflejados en las cruzadas.

Entre los Estados católicos se encuentran: en Francia los francos, en España los visigodos, en Italia los lombardos, en Inglaterra los anglo-sajones, en Germania los alemanes y entre los musulmanes se ven brillar a los árabes que se integraban de pueblos tales como los omniadas, abasi, turcos y seleúcidas<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. RENDÓN Huerta, Teresita, Op.cit., p.72

Tras la conquista de España por los Árabes, un número relativamente escaso de visigodos se había retirado al extremo noreste de la península fundando allí el pequeño reino de Asturias y Galicia<sup>19</sup>.

Las continuas tensiones entre musulmanes y cristianos tuvieron como consecuencia la Reconquista comenzando en el siglo VIII en el norte de España y a través de los siglos con el avance de los reinos cristianos hacia el sur culminando con la conquista de Granada y con la expulsión de los últimos moros.

Durante este periodo los reinos y principados cristianos se desarrollaron notablemente, incluyendo los más importantes, el Reino de Castilla y el Reino de Aragón. La unión de estos dos reinos a través del matrimonio en 1469 de la Reina Isabel I de Castilla y el Rey Fernando II de Aragón condujo a la creación del Reino de España.

En esta etapa aun existe un ánimo expansionista por parte de algunos de los pueblos y estados, fundamentados en la necesidad de una identidad propia y de una conciencia nacionalista, los gastos del rey son legitimados a través de los decretos y leyes emitidas en materia fiscal o de recaudación. Los pueblos veían con miedo dichos viajes pues a la región a la que se dirigiere era sometido a terribles cargas tributarias<sup>20</sup>.

En este periodo de la historia ya se manifiestan las primeras regulaciones relativas a los viajes de los gobernantes, tal es el caso específico de las expediciones al nuevo continente, bajo la figura Jurídica de las capitulaciones, un ejemplo de ello es el de la capitulación que tomo Francisco de Montejo para la conquista de Yucatán, misma que abordaremos en un apartado posterior, conteniendo esta, características de regular los gastos de viaje y consistía en una rendición de cuentas a la corona Española.

---

<sup>19</sup> DHONDT, Jan. *La Alta Edad Media*. Séptima edición, Volumen 10, Siglo Veintiuno Editores, Argentina, 1997, p.7.

<sup>20</sup> Vid. RENDÓN Huerta, Teresita, *Op.cit.*, p.73.

De los párrafos anteriores podemos observar que los viajes de los soberanos cuentan con motivaciones de índole expansionista con tintes religiosos, los viajes también eran solventados con los motines y saqueos que se daban en las guerras de dominación, y al estar siempre juntos el gobierno, la milicia y la religión no era necesario rendir ningún tipo de cuentas, ya que no se invertía en exceso el dinero del imperio, si no con los recursos de los sometidos; en cuanto a la capitulación que tomo Francisco de Montejo para la conquista de Yucatán, es claro que el tipo de información que se vertía era en relación a las riquezas que se podían sustraer de Yucatán para acrecentar las arcas de la corona española, teniendo la misma motivación que los diferentes viajes.

Otro elemento de gran importancia que motivo los viajes de los gobernantes fue el comercio, consiguieron rutas de navegación, productos de diferentes lugares y acrecentar sus relaciones comerciales, encontraron territorios nuevos para explorar y expandir sus dominios, adquiriendo ganancias, sin embargo aquí si se rinden cuentas de lo adquirido al gobernador que proveía lo necesario para realizar los viajes.

#### 1.1.4 Época Moderna

En este periodo observamos un salto en la condición jurídica de los hombres, la estructuración de los Estados y la forma de presentarse las leyes.

En Europa sucede que los reyes utilizan escribanos quienes plasmaban en papel las providencias reales, los documentos contienen cuestiones relativas a la vida política de cada país, se da entrada a las cuestiones diplomáticas y se generan diversos protocolos que son una serie de conductas que debe observar el gobernante durante sus viajes a otros países.

En este rubro podemos señalar diversos acontecimientos históricos, lo trascendental es que se genera una postura relativa a la política exterior y con relación a los viajes de los gobernantes de cada país.



Francia se contempla como uno de los países donde se gesta la regulación de estos viajes, aunque también es pionera España, ya que con los viajes de expedición simultáneamente se creó una estricta regulación tanto para los viajes del rey como los viajes de los expedicionarios. Por otra parte al mezclarse la historia de los francos y los visigodos, que se da durante la invasión napoleónica a España se introducen figuras jurídicas al modelo español lo que da inicio a la regulación de los gastos originados por los viajes de los gobernantes, que en esta etapa de la historia cómo podemos observar se aprovecho las capacidades de cultivo de cada región para sufragar la alimentación de los viajes.

Esta situación de la regulación denota que al hacer más humanitaria la vida, se contempla una intención de que las riquezas de cada nación lleguen a diversas causas creando partidas para solventar los diferentes gastos que se generan para dar servicios a sus pobladores y los viajes oficiales, por ejemplo, en Estados Unidos entre esas partidas se vislumbro que en el salario del Presidente estaban contemplados los gastos que se generaban por los viajes oficiales.

## 1.2 EN MÉXICO PREHISPANICO

### 1.2.1 Olmecas

En nuestro país florecieron diversas civilizaciones mesoamericanas, la primera de ellas fue la cultura Olmeca que fue un término genérico que significa habitantes de la región del hule y fue utilizado para referirse a la población que estaba ubicada en la zona del golfo de México, Veracruz, Tabasco y parte de Campeche.

Refiere el autor Oscar Cruz Barney que: "sobre las prácticas jurídicas de los olmecas, poco ha llegado hasta nosotros"<sup>21</sup>, en cuanto a su organización social se puede señalar que no consistía en un matriarcado como en otras

---

<sup>21</sup> CRUZ Barney, Oscar. Historia del Derecho en México., Oxford, México, 1999, p. 2

culturas, se conceptualiza a la cultura Olmeca como un imperio de características teocráticas, que se extendió hasta Guerrero, Morelos y Oaxaca; sin embargo, no se puede hablar de bastas extensiones que fueran vasallas de estos, tampoco podemos decir de grandes guarniciones militares para mantener el dominio o estructuras propias de los antiguos imperios.

A partir de las figurillas encontradas en los sitios preclásicos olmecas de diferentes individuos quienes llevaban vestidos, adornos y mascarar que los distinguían del pueblo, se les atribuyen a personajes con gran trascendencia como brujos, chamanes o gente poderosa.

Se ha entendido a la cultura Olmeca como una civilización eminentemente pacífica, debido a la ausencia de representaciones de guerra y la preeminencia de imágenes religiosas<sup>22</sup>, es claro que necesitaron una autoridad fuerte y aceptada que coordinara los enormes esfuerzos requeridos para la construcción de sus centros ceremoniales y el transporte de monolitos.

Los olmecas generaron una gran civilización basada en el comercio y en la arquitectura, cuestión demostrada con las poblaciones de La Venta y Tres Zapotes de carácter comercial totalmente y ubicados en uno de los mejores territorios de nuestra nación tanto para la caza y la siembra de maíz principalmente, lo que lo situó en un lugar privilegiado.

Visto lo anterior, podemos rescatar información muy general de la cultura Olmeca, desafortunadamente no se cuenta con nada respecto a sus fundamentos jurídicos y la regulación de los viajes del gobernante, sin embargo por su importancia comercial y transporte de monolitos se sobreentiende que existieron viajes para recolectar productos y poder comercializarlos, lo que queda en duda es quien y bajo que parámetros se realizaban dichos viajes.

---

<sup>22</sup> Vid. Idem

### 1.2.2 Chichimecas

Chichimeca fue un término que el pueblo Azteca utilizó para referirse a una población en particular que habitó del río Lerma, el lago de Chapala hasta Durango y que hasta la fecha se les conocemos como tal, el pueblo Chichimeca.

“Son escasos los datos relacionados con la organización jurídico-política de esta cultura por ser pueblos recolectores y cazadores, se concebían como bandas sin religión y sin culto establecido, pero se observaron algunas figuras jurídicas como el matrimonio y el divorcio y la celebración de alianzas entre pueblos que hablaban la misma lengua”<sup>23</sup>.

Los chichimecas no eran más que un grupo de mercenarios guerreros cuyas alianzas no eran de fiar<sup>24</sup>.

No se encuentran antecedentes de algún tipo de regulación de los viajes del gobernante en esta cultura, es tema de debate la existencia misma de la figura de un gobernante, sus viajes serían de exploración para la caza y recolección por lo cual no implica mayor gasto que el arco, la lanza, la obsidiana o cual fuere la herramienta usada, ellos mismos las construían, también requerirían un poco de agua, misma que podían encontrar en el camino y una porción de alimento que no implica otras cuestiones.

### 1.2.3 Mayas

“Los mayas son una civilización que cuenta con una historia de poco más de XVIII siglos, se asentaron en el territorio que hoy día comprenden las entidades federativas de Yucatán, Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Chiapas, pero que llegó a comprender territorios de otros países como Belice, Guatemala y Honduras, donde se han encontrado vestigios de esta civilización que presume de tener las construcciones, edificios y pirámides más bellos de

---

<sup>23</sup> Vid. *Ibidem* p.3

<sup>24</sup> Cfr. *Ibidem*

las culturas prehispánicas, otra característica es en relación a su población se dice fueron grandes cosmólogos, astrólogos y matemáticos”<sup>25</sup>.

En esta cultura se observa una estructura social que “estaba encabezado por un cacique territorial, cargo que era hereditario dentro de una única familia. Se le denominaba *Ahau* o halach uinic”<sup>26</sup>, ejemplo de esto son las piezas de cerámica de Guatemala donde se observa un Ahau que es transportado en un palaquin, y lo justifica diciendo que fue el término que los mayas utilizaron para referirse al rey de España.

Entre las facultades del Ahau se encontraba el formular la política exterior de la comunidad<sup>27</sup>, de igual forma nombraba los jefes de los pueblos y las aldeas; por tanto y desafortunadamente el autor no especifica en qué consistía dicha política exterior, trataremos de desentrañar la idea del autor referido; existía una figura de autoridad política, religiosa y militar; habían clases o estratos sociales como la nobleza, la burocracia, intelectuales, artesanos, plebeyos y los esclavos.

Los plebeyos eran agricultores y dentro de este rubro se incluía a los esclavos, estos tenían que tributar al cacique y ofrendar a los dioses a través de los sacerdotes, se asentaban en los alrededores de las aldeas o pueblos; sus tributos cubrían las necesidades de la nobleza y la burocracia que se dividía a su vez en burocracia administrativa y burocracia ejecutiva.

Una característica peculiar de esta cultura es la inscripción de grandes estelas que narran acontecimientos históricos, no sólo de batallas sino actividades del ahau, esto daba testimonio del poder del gobernante y es una forma de informar a nuevas generaciones de los logros y hazañas.

“Los viajes de los gobernantes pudieron ser originados por disputas territoriales, la necesidad de esclavos y víctimas para los sacrificios, por lo que

---

<sup>25</sup> GALLENKAMP, Charles. *Los mayas*. Diana, México, 1981, pp. 142-143

<sup>26</sup> CRUZ Barney, Oscar, Op. Cit., p.4

<sup>27</sup> Vid. Idem.

se apoyaban en individuos que realizaban exploraciones en los terrenos enemigos, y con anterioridad a una campaña las mujeres preparaban grandes cantidades de alimentos que las tropas llevaban en sus espaldas”<sup>28</sup>; también es destacable la gran capacidad comercial del pueblo maya que contaba con gran cantidad de frutas silvestres, animales de caza, y el terreno era propicio para el cultivo de maíz, frijol, las calabazas y mandioca como base de la alimentación lo que llevo a la celebración de alianzas entre aldeas y entre los ahau o dignatarios.

Es difícil localizar documentos que hablen de los viajes del gobernante lo más que se ha podido rescatar con relación a este tema son las imágenes contenidas en piezas de cerámica donde se observa un conjunto de personas quienes cargan objetos suntuosos pieles, plumas, trajes, otro grupo de personas cargan el palaquin que es una especie de canasto que transporta personas principalmente a la nobleza, y al ahau dentro quien se distingue por sus ropas y adornos; sobre los gastos que realizaba se puede decir que esos recursos provenían de la producción particular de las aldeas y lo restante del comercio y con relación a la rendición de cuentas de estos viajes no tenía importancia dado que lo que interesaba al pueblo a nivel general era el éxito en las cosechas y la protección ante las catástrofes naturales, la forma de asegurar ambas era con la actividad que realizaba el gobernante a través de los rituales, lo que le da un carácter más estático al ahau quien debía mantenerse en la ciudad, que de no ser así se rompía el equilibrio con los astros y la buena relación con los dioses.

Como podemos ver la civilización maya fue una de las más completas dentro de las culturas mesoamericanas, tenía un ejército, se basaban en las artes y la astrología, tenían diversas treguas comerciales y bélicas con otras civilizaciones y profesaban una religión politeísta como las demás culturas contemporáneas.

---

<sup>28</sup> GALLENKAMP, Charles, p. cit., p.144

A pesar de dichas circunstancias, los mayas y su representante realizaban diversos viajes invadiendo más regiones y con fines de alianzas, lo que les permitió tener grandes territorios y una estabilidad para su población, aun que jurídicamente no se encuentre algún tipo de regulación sobre los viajes oficiales.

#### 1.2.4 Aztecas

Su historia se divide en etapas que van desde la fundación, hasta antes y durante la conquista, lo que nosotros tomamos en cuenta es la etapa previa y durante la conquista, ya está estructurado de manera firme el Estado, las figuras que lo componen se distinguen claramente y fueron de las que se llegó a documentar por los conquistadores.

Los motivos que propiciaron los viajes no sólo de los gobernantes sino de sus reinos enteros obedece a creencias religiosas cuyo sentido es el de otorgar tierras prometidas abundantes en todos los benefactores necesarios para la vida de nuestros antepasados.

“Todos hemos escuchado sobre la historia de la fundación de México Tenochtitlán, y que estos en algún momento fueron víctimas de tributos a favor de Azcapotzalco, exiliados fueron creciendo hasta ser un peligro para quienes recibían tributo”<sup>29</sup>.

En esta civilización tenemos la figura principal del Tlatoani quien es el jefe de Estado y era electo por un consejo integrado por ancianos, guerreros y nobles, “debía ser noble, de la casa real, valiente, justo, temperante y educado en el calmecac”, a su vez el consejo elegía a cuatro individuos más, quienes estarían acompañando al Tlatoani a lo largo de su gobierno y le aconsejarían en los negocios graves del reino, la guerra era un ejemplo de ellos<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> MENDIETA Y Nuñez, Lucio. El Derecho Pre Colonial. Sexta Edición, Porrúa, México, 1992, p.38

<sup>30</sup> Vid. *Ibidem*. p.40

La civilización Azteca también era denominada como el reino de la triple alianza que fue el que conoció Hernando Cortés al llegar a México Tenochtitlán y estaba compuesto por los reinos de Texcoco, Tlacopan y México Tenochtitlán por lo cual necesitaba grandes cantidades de recursos y los pueblos vencidos eran los que soportaban la mayoría de las exigencias pecuniarias de los vencedores, “eran dos los objetivos principales de la confederación de la triple alianza: 1) Conservar el dominio político y económico, 2) Presentar ofensivas militares para someter a los rebeldes e iniciar una serie de conquistas en donde dos quintas partes de lo apresado correspondería a los vencedores de Azcapotzalco ( Texcoco y Tenochtitlán) y una a Tlacopan”<sup>31</sup>

Formaron alianzas con el fin de hacer frente a las guerras pero conservaban su régimen interior intacto, declaraban la guerra a los pueblos que no optaban por someterse por su voluntad y tributar al pueblo Azteca, en esto consistían los viajes del tlatoani, el procedimiento de declaración de guerra es conocido como el derecho internacional de las culturas prehispánicas.

Desafortunadamente con la conquista se perdieron numerosos códices que bien pudieron contener ordenanzas o leyes relacionadas estrictamente con los viajes del tlatoani o los gastos consecuencia de los mismos.

Lo único rescatable es aquello escrito y recopilado por Fray Bartolomé de las Casas, Fray Bernardino de Sahagún, Torquemada, entre otros, aunque son imprecisos en su contenido, pues daban nombres en castellano a cuestiones indígenas sacándolas de contexto.

Al tener un territorio tan grande por controlar y siendo la figura más importante de la organización política del Estado el tlatoani seguía un protocolo de declaración de guerra, el cual incluía la figura del embajador o tequihuas quien toma gran relevancia previa a los viajes de Estado, las negociaciones de carácter internacional eran tratadas por medio de embajadores especiales que se distinguían porque usaban vestiduras especiales y gozaban de grandes

---

<sup>31</sup> CRUZ Barney, Oscar., Op. cit., p.9

consideraciones<sup>32</sup>, y con él, según lo dictado en el protocolo inician los gastos que devendrían en el viaje del tlatoani con intenciones de conquista y sometimiento.

Para que se presentara toda esta ceremonia de declaración debían concurrir una serie de factores claves que bien podían consistir en el maltrato a mercaderes, el robo o asesinato de estos fuera del territorio azteca así como la ofensa o la muerte inferida a los embajadores de alguno de los reinos coaligados cuando se tenían noticias de alguno de los casos anteriores se reunían los tres reyes y sus capitanes de consejo de guerra se enviaban algunos embajadores ancianos primeramente estos les decían a los ancianos y mujeres como personas de experiencia que hablaran con su rey por que ellos sufrirían más las crudezas de las guerras y que procuraran que el rey enmendara el desacato cometido contra la triple alianza y daban un término de veinte días y repartían objetos como rodela (escudos) o macanas<sup>33</sup> para que no dijese que habían sido tomados por sorpresa y se retiraban para esperar el término impuesto.

Si durante ese término la provincia o reino aseguraban sumisión a los reyes coaligados y en señal de ello enviaban presentes se suspendían los preparativos bélicos; pero en caso contrario, eran enviados otros mensajeros quienes daban su embajada al mismo rey o señor de la provincia y a las personas de su linaje y le otorgaba otro término de veinte días y previniéndole que de no someterse en ese plazo el rey sería condenado a muerte y las personas de la casa real castigadas según lo dispuesto en las leyes.

Transcurrido ese término podían darse dos cuestiones: que se lograra la sumisión, era admitida, siempre que rindiera anualmente un reconocimiento a cada uno de los reyes coaligados esto permitiría al rey el conservar su vida, pero de continuar con la actitud rebelde, los embajadores unguían al rey en su

---

<sup>32</sup> Vid. MENDIETA Y Nuñez, Lucio., Op. cit., p.78

<sup>33</sup> Vid. Ibídem. p .74



brazo derecho y la cabeza y le ponían un penacho de plumas y le presentaban rodela, macanas y otros útiles de guerra.

Acontecido el plazo de veinte días y si persistía la rebeldía se enviaba a otro grupo de mensajeros para hablar con los capitanes y soldados para que hicieran reflexionar al rey pues en ellos pesaba los trabajos y peligros de las guerras y les apercibían que de no rendirse en el término de veinte días asolarían la ciudad y convertirían a sus pobladores en esclavos y tributarios, como en los casos anteriores se despedían los embajadores entregando presentes a los que concurrían a escucharlos<sup>34</sup>.

Podemos inferir por la información expuesta con antelación, que previo a los viajes del Tlatoani se enviaban mensajeros quienes eran representantes del rey y semejantes en autoridad ante los pueblos extraños, con cada viaje se otorgaban presentes los cuales desafortunadamente no podemos cuantificar, pero si podemos determinar su origen, gracias a la información relacionada con la hacienda pública de los aztecas.

Es importante hablar de la hacienda precortesiana con la finalidad de hacer claros tanto de donde provenían los recursos de los viajes que realizó el tlatoani, como aquellos recursos que eran previos a estos viajes y que eran realizados por los embajadores.

“Se habla de un sistema tributario especializado y este tributo era el procedimiento fundamental para la acumulación de excedentes en manos de la clase dominante, y aunque existían objetos que funcionaban como dinero la mayoría de los tributos se recibían en especie”<sup>35</sup>

Para fines didácticos, separamos entre los tributos en materia prima y en productos elaborados, en algunas ocasiones el imperio proveía las materias primas que recibía en tributo y las llevaba a otra región para que se

---

<sup>34</sup> Vid. Idem.

<sup>35</sup> CARRASCO, Pedro. et. al. Economía Política e Ideológica en el México Prehispánico. Tercera Edición, Nueva Imagen, México, 1982, p. 116

manufacturaran los productos elaborados como se diría comúnmente su tributo consistía en la mano de obra<sup>36</sup>.

Gracias a la matricula de tributos se demuestra que la imposición de las cargas corresponde a las producciones locales especializadas, así como la disponibilidad de materias primas en las diferentes regiones<sup>37</sup>.

Con antelación mencionamos que se otorgaban en forma de presentes rodela y macanas en los viajes de los embajadores, las rodela eran manufacturadas en finas plumas<sup>38</sup>, estas rodela eran obtenidas de pueblos sometidos que ocupaban el actual territorio del Estado de Morelos, estos llegaban a la metrópoli y pasaban a integrar un inventario donde se registraban los tributos la fecha en que fueron entregados, también se repartían entre la gente “chalchihuis” como lo refieren los españoles que son cuentas de jade el cual tenía un valor igual o mayor al del oro en el caso de la primer visita de los embajadores del tlatoani, en cuyo caso se obtenía de las regiones cercanas a la ciudad de México-Tenochtitlán, en consecuencia estos primeros gastos se solventaban por los pueblos sometidos y la situación de la conquista a un nuevo territorio no beneficiaba a los pueblos sometidos quienes tenían que tributar de conformidad a los establecido en una especie de contrato que firmaba el rey sometido y que de ninguna forma podía ser modificado.

Es notorio que los viajes que se realizaban eran con plena intención de conquistar territorios para tener más pobladores sometidos y con ello engrosar el erario público de los aztecas, y a falta de sumisión voluntaria utilizaban la fuerza de su ejército, lo que conlleva un gasto para solventar a este gremio; la cuestión religiosa no es tan marcada dentro de las civilizaciones prehispánicas ya que todas eran politeístas y compartían deidades, por lo que la religión no fue un detonante como en la edad media para realizar viajes y guerras de opresión.

---

<sup>36</sup> Vid. *Ibidem*. pp.117-119

<sup>37</sup> Vid. *Idem*.

<sup>38</sup> Vid. *Ibidem*. p. 121

En cuanto a la rendición de cuentas de los gastos erogados por las guerras, se observa que se toma de los tributos que daban otros pueblos sometidos, por lo que no implicaba un gasto para su población, no se declinaban recursos del pueblo para llevar a cabo las invasiones y a pesar de no existir registro de lo que se gastaba y lo que se lograba, se infiere que existía por el hecho de tener un control sobre los recursos que se podían utilizar y sobre las culturas sometidas.

### 1.2.5 La Conquista

Este suceso histórico necesariamente nos liga a la historia Europea que actualmente está viviendo una situación muy peculiar fluctuando entre su pasado bélico, la necesidad de una identidad nacionalista y los inicios de una nueva ideología conceptuada como la ilustración.

En Europa en el siglo XV se presenta una calma lo que permite la entrada de un nuevo ideario: el conquistar nuevas tierras, este nuevo suceso da pauta a toda una serie de regulaciones respecto de este hecho histórico que son los consejos de Indias.

“Los acontecimientos asociados con el inicio de la conquista tuvieron su origen en cuba, donde los españoles llevaban casi veinte años de haberse establecido”<sup>39</sup>. Deseando esparcirse, organizaron varias expediciones. Una de ellas encabezada por Francisco Hernández de Córdoba, lo condujo en 1517 a explorar la costa de Yucatán y dio lugar al primer contacto entre el mundo europeo y el mesoamericano.

A esa expedición siguió otra y a continuación una tercera en la que ya eran claros los propósitos de conquista, asunto que implicaba precisar, entre los españoles, diversas cuestiones jurídicas que definieran y regularan los privilegios a que aspiraban los conquistadores<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> VELAZCO García, Erik. Nueva Historia General de México. Colegio de México, México, 2010. p.171

<sup>40</sup> Vid. Idem

La capitulación que tomo Francisco de Montejo para la conquista de Yucatán en 1523 y las cartas de relación que suscribe Hernando Cortes al rey de España y donde describe en forma de listado los conceptos y cantidades en que se realizaron los gastos, son un ejemplo de las cuestiones que fueron reguladas a consecuencia de los viajes.

En esencia en los primeros viajes de Conquista, la corona Española se limitaba a otorgar los permisos portuarios y documentos escritos como son las capitulaciones y las instrucciones documentos fundamentales del sistema de las expediciones<sup>41</sup>.

“Las capitulaciones existían en el Derecho Real de España desde antes del descubrimiento de América y se empleaban cuando los reyes, o sus apoderados, pactaban con algún particular el desempeño de determinada empresa o servicio público”<sup>42</sup>.

Son los aventureros quienes tenían que cubrir los gastos en su totalidad, 600 soldados castellanos al mando de Hernando Cortes en 1519, aportaron armas, navíos, caballos y otros recursos que les daba derecho a un botín o privilegio<sup>43</sup>, aun así no estaban actuando conforme a su propia ley y estaban obligados a cumplir lo establecido en las capitulaciones, so pena de muerte, aunque no se tenía ninguna certeza pues muchos de los marineros que emprendían el viaje no regresaban<sup>44</sup>.

En la capitulación para la conquista de Yucatán podemos destacar la obligación que recibe Francisco Montejo de fundar dos pueblos de más de cien vecinos y dos fortalezas a su costa y gozara el rey del cuatro por ciento de los provechos que se saquen de las tierras después de solventados todos los gastos y los salarios, de los aprovechamientos de las minas pagará la décima

---

<sup>41</sup> Vid. ZAVALA A., Silvio. Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América. Tercera Edición, Porrúa, México, 1988, p.123

<sup>42</sup> Ibídem p.101

<sup>43</sup> Vid. VELAZCO García, Erik Op. Cit., 171

<sup>44</sup> Vid. ZAVALA A., Silvio, Op. Cit., p. 103

parte en tres años y con el paso del tiempo aumentara hasta llegar al quinto real, se le eximió de pagar almojarifazgo (impuesto a la importación sobre mercancías por mar) por tres años con la condición y obligación de mantener al rey informado de los asuntos de la expedición mediante cartas.

Gracias a las recopilaciones Indias que se conservan en distintos lugares podemos afirmar que las capitulaciones son la primer regulación de los viajes de los gobernantes, pues era parte del contenido de los citados documentos la declaración de gobernante del territorio que se le otorgó de conformidad a las instrucciones, segundo documento regulatorio del presente tema de tesis, con la reserva de las opiniones de los estudiosos de las instituciones jurídicas en la conquista, nosotros le otorgamos un rango inferior por motivo que las instrucciones no eran necesariamente ordenes de conquista, sino de reconocimiento de ríos, de instauración de pesquerías, etcétera.

Son muchas las capitulaciones que se otorgaron para el territorio que abarca nuestro país actualmente, pero en esencia es la estructura que presentan cada una de ellas, tienen sus especificaciones y pueden o no estar acompañadas de instrucciones.

Las Cartas de Relación escritas por Hernán Cortés, fueron dirigidas al emperador Carlos V. En estas cartas, Cortés describe su viaje a México, su llegada a Tenochtitlán, capital del imperio azteca, y algunos de los eventos que resultarían en la conquista de México.

Hablaremos de la primera carta de relación de la justicia y regimiento de la Rica Villa de la Vera Cruz a la reina doña Juana y al emperador Carlos V, su hijo, firmada el 10 de julio de 1519.

En la carta se describen la flora y la fauna de las tierras visitadas, se reportan de forma destacada los sacrificios humanos que realizaban los nativos. Pero como punto principal se reporta la instauración del Cabildo de la Villa Rica de la Vera Cruz y el nombramiento de Hernán Cortés como "Capitán General y

Justicia Mayor", se suplica al rey no otorgar el nombramiento de Adelantado o Gobernador al Teniente de Almirante Diego Velázquez de Cuéllar.

La tercera carta de relación de Hernán Cortés al emperador Carlos V, fue firmada en Coyoacán el 15 de mayo de 1522, para esta fecha ya se había concluido la conquista de Tenochtitlán, Cortés recuerda nuevamente la batalla de Otumba, la forma de reorganizarse para emprender poco a poco el cerco de la ciudad, describe la construcción de los bergantines para el asalto anfibio y el traslado de los mismos al Lago de Texcoco con la ayuda de tamemes de sus aliados tlaxcaltecas. Como si fuera un parte de guerra, se detalla la distribución de las fuerzas militares lideradas por cada uno de sus capitanes en el sitio de Tenochtitlán.

Existe otro tipo de carta donde se da relación de los gastos que hizo Hernán Cortés en el apreso de una armada que mando a Honduras en 1523, detalla cada concepto y el número de "pesos"<sup>45</sup>.

En esta etapa de la historia cuenta con regulación a los viajes de los gobernantes por parte del derecho indiano, y se puede determinar cuánto se gastaba en dichos viajes, pero no de todos y sobre la rendición de cuentas también se manifiesta en este periodo a través de las cartas de relación.

Las motivaciones para realizar viajes ahora tan alejados de su territorio siguen siendo el comercio, la guerra, la religión, el deseo de expansión y dominio de territorio, así como el adquirir riquezas de otros sitios.

Como podemos observar las cartas de relación y las capitulaciones, son los primeros indicios de que en territorio nacional se llevaron a cabo registros sobre los gastos y logros obtenidos de los viajes expansionistas de la corona española, que si bien es cierto no los realizaba en persona el rey, si lo hacía alguien en su representación, que se veía obligado a informar sobre dichos viajes, diferencia que existe hoy en día en virtud de que el ejecutivo federal

---

<sup>45</sup> Vid. *Ibidem*. p.225

realiza dichas visitas por sí y al no existir una figura jurídica por encima de su autoridad, éste no se ve en la necesidad de rendir cuentas sobre su actuar y sobre los gastos erogados para su cumplimiento.

#### 1.2.6 México Independiente.

Para llegar a este punto de la historia de la Nueva España y con relación a los gobernantes o quien detentaba el poder vivió una serie de sucesos que lo hacen atravesar por una cultura conquistadora donde la autoridad era del expedicionario, a una nueva centralización del poder de los españoles, el virrey es la figura gobernante quien encabeza todos los poderes eclesiásticos por lo que tiene una postura más estática o sedentaria, se establece en la ciudad y desde ese lugar gobierna<sup>46</sup>.

Al llegar al siglo XVIII la situación del virreinato en la Nueva España tenía características feudales que evolucionaron del esclavismo, la encomienda hasta las haciendas, existen documentos donde se mantiene contacto con España y se describe la situación de la minería y en específico de la extracción de los metales preciosos que tanto necesitaban en aquel país y que apenas era suficiente para pagar las deudas consecuencia de las calamidades de sus gobernantes, otro factor importante en esta época es la invasión napoleónica a España.

El movimiento de Don Miguel Hidalgo y Costilla deja la cuestión de los viajes de los gobernantes suspendida, por el contrario la figura de política exterior se ve acuñada en el nuevo territorio y la diplomacia se manifiesta de igual manera, ejemplo de ello es el dictamen presentado por Luís de Onís, representante español en Estados Unidos<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Vid. COSÍO Villegas, Daniel. et al. Historia Mínima de México. Decimo segunda Edición, Colegio de México, México, 2002, p.58

<sup>47</sup> Vid. SEPÚLVEDA Amor, Bernardo. Política Exterior de México. Archivo Diplomático Mexicano, México, 1985, p. 6

En la Constitución de Cádiz en su artículo 172 dice no puede el rey ausentarse del reino sin consentimiento de las cortes; y si lo hiciere se entiende que ha abdicado la corona, y este referido precepto legal lo relacionamos con el artículo 206, del mismo ordenamiento, donde dice que el príncipe de Asturias no podrá salir del reino sin consentimiento de las cortes y le apercibe que si no obedece tal precepto no le será llamado a la corona.

Sobre los gastos irrogados por motivo de los viajes que realizaba el gobernante es cuestión de inferir, se crean los cargos de secretario de Estado y secretario del Despacho, el encargado de hacienda controla el dinero con anuencia del Rey por lo que no hay oposición en cuanto a la cantidad de recursos autorizados para sus viajes.

De la rendición de cuentas no existía, a saber en el título IV de la Constitución referida, se habla de la inviolabilidad del rey y de su autoridad por lo que no puede ser cuestionado, en su primer capítulo; y en el capítulo V refiere a la dotación de la familia real es como un salario por ser “reales”, por pertenecer a la realeza nada más, dinero proveniente del pueblo que vivía en las condiciones infrahumanas y de extrema pobreza en primer rubro y de la explotación de los recursos.

Por su parte, el artículo 84 de la Constitución de 1857 expresó que el Presidente no podía separarse del lugar de residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso y, en sus recesos, por la Diputación Permanente.

Es el mismo proceso de autorización de los viajes por parte de un Congreso General con la novedad de crear y autorizar a una comisión permanente que es competente en lo relativo a los viajes oficiales del Presidente, sin embargo no se hace referencia a las cantidades ni autoridad competente para asignarlos.



### 1.2.7 Época de la Revolución.

En este periodo existe muy poca referencia a los viajes del Presidente, las historias acerca del Presidente Porfirio Díaz refieren que viajaba mucho a Estados Unidos y que Francia era su segunda patria debido a los constantes viajes a ese país, en la presente investigación poco se ha podido corroborar al respecto, por lo que tomamos como base los preceptos constitucionales aplicables antes y como resultado de la lucha revolucionaria para conocer la actividad respectiva.

La constitución de 1857 establece en su artículo 84, la imposibilidad del Presidente a separarse del lugar de residencia de los poderes federales como se transcribe a continuación:

***“84. El presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el congreso, y en sus recesos por la diputación permanente”.***

La condicionante es que podrá separarse del lugar de residencia de los poderes federales previa calificación del congreso y por motivo grave, la diputación permanente podrá otorgar dicha autorización en los recesos del Congreso.

No se establece un mínimo ni un máximo de días que podrá autorizar el congreso o la diputación permanente por motivo de esa separación.

El fundamento para la realización de los viajes del Presidente de México lo encontramos en el artículo 85 que a la letra dice:

***“85. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:***

***....***

***X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos á la ratificación del congreso federal.”***

Como puede apreciarse de los artículos anteriores ninguno es regulatorio de los gastos de viaje del Presidente mexicano, no se habla de la temporalidad o de la autorización a que refiere el artículo 84 para las ausencias del titular del Poder Ejecutivo Federal, aun se habla de la divinidad del gobernante y este disponía sin límites del erario público.

La desigualdad entre la población estaba ampliamente marcada, la distribución de las riquezas y el abuso por parte de la clase privilegiada son los detonantes del movimiento revolucionario, como resultado de este levantamiento armado surge la constitución de 1917, por lo que el fundamento legal de los viajes del Presidente quedo contemplado en los artículos 88 y 89 de la siguiente manera:

***“Art. 88.-El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión”.***

Las modificaciones del constituyente de 1917 determinan que el Presidente no podrá ausentarse del territorio nacional, ya no del lugar de residencia de los poderes de la unión, el permiso o autorización será otorgada únicamente por el congreso de la unión, dejando sin dicha facultad a la comisión permanente.

Por lo que refiere a las facultades del Presidente solo cambio el número de artículo, conservándose la fracción X intacta y la introducción del de referencia, como se transcribe, por lo que no requiere de mayor explicación:

***“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:***

***...***

***X.-Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”.***

Este artículo fue reformado el 21 de octubre de 1966, con el objeto de facultar a la Comisión Permanente para que en los recesos del Congreso

podiera autorizar que el Presidente se ausente del territorio nacional, mas no refiere a cómo serán solventados estos viajes.

En estos momentos se generan figuras de gran trascendencia y que a nuestra fecha forman parte del problema, las figuras a destacar son la de las dependencias auxiliares del poder ejecutivo que hoy conocemos como secretarías de estado, pues al ser designados directamente por el Presidente le deben obediencia, dentro de las principales está la de Hacienda, Relaciones Exteriores y ahora la Secretaría de la Función Pública.

Otra dependencia que se creó fue el Estado mayor Presidencial quien se encarga de la planeación de todas las actividades del Presidente incluyendo los viajes, esta dependencia recibe un presupuesto con cargo al erario público y dependiente directamente del Ejecutivo Federal.

Por otra parte corresponde al Congreso, o en su defecto a la Comisión Permanente, calificar la conveniencia de que el titular del Ejecutivo se ausente del país. Ello le permite al órgano Legislativo evaluar si la situación interna del país admite que el Presidente se ausente, así como las motivaciones del viaje que pretenda realizar.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Titular del Poder Ejecutivo Federal la facultad exclusiva de dirigir la política exterior, dado que el dinamismo de las relaciones internacionales amerita que el Presidente de la República viaje al exterior frecuentemente, por lo que se requiere de los recursos institucionales que faciliten la promoción y el fortalecimiento de México ante el mundo<sup>48</sup>.

Estamos en total acuerdo que el medio idóneo para fortalecer las relaciones internacionales es el acercamiento directo con la nación a tratar, sin

---

<sup>48</sup> El texto anterior fue recopilado de una exposición de motivos de los Senadores Adriana González Carrillo y Guillermo Tamborel Suárez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, Senadores que pretendían modificar el artículo 88 constitucional en lo relativo a que el Presidente de la república no debería pedir permiso al mismo Senado para salir del territorio nacional.

embargo los recursos utilizados para este fin deben ser inversamente proporcionales a los beneficios obtenidos para el pueblo mexicano, se deben limitar los gastos erogados en los viajes y hacer más productiva la visita oficial.

Si bien es cierto que el estado debe proporcionar los medios para que el presidente ejecute sus funciones también lo es que no se puede dejar de tener un control sobre esta cantidad sacada de las arcas públicas, siempre se debe anteponer el interés nacional a las comodidades y lujos requeridos por el primer mandatario así como para su comitiva, quienes no representan las necesidades de la población, si no en muchas ocasiones velan por sus propios intereses y motivaciones.

### 1.3 ESTADO ACTUAL

Tras el reconocimiento de los estados, los viajes de sus representantes no versan sobre conquistas o descubrimiento de nuevas tierras sino que se busca la cooperación, la conservación de la paz, otros fines de carácter cultural, científico y esto implica la interacción de un Estado visitante y Estado anfitrión o receptor, el trato distinguido es por decir parte de estos privilegios e inmunidades que a decir de los países contratantes de estos acuerdos multilaterales no son para los individuos sino para mejorar las relaciones entre los estados.

En la esfera interna de cada nación los órganos competentes dotan de los recursos necesarios para cubrir los gastos de los multitudinarios viajes que se han convertido en parte primordial del gobierno de los estados modernos, es extensa la regulación de estos eventos, se tiene la creencia de que la regulación corresponde al tipo de modelo económico de cada Estado.

Se utilizan diversas formas para denominar los viajes de los gobernantes se les conoce como visitas oficiales, visitas de Estado, viajes oficiales, entre otras tantas, la cuestión es que dichos viajes se pueden realizar dentro y fuera del territorio que les es reconocido a cada país, los gastos que generan por

cada concepto y la forma de rendir cuentas parece muy efímero y poco eficaz, parece que se continua con la antigua tradición de solapar los excesivos gastos que realizan los gobernantes, como se verá más a detalle en los siguientes capítulos.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### REGULACIÓN DE LOS GASTOS DE VIAJE DE LOS TITULARES DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO.

#### 2.1 EN EL MUNDO

Del capítulo anterior vislumbramos tres elementos históricos por los cuales se llevan a cabo los viajes de los gobernantes:

- A. El elemento económico por medio del comercio,
- B. El bélico que da como resultado un dominio sobre el territorio conquistado, y
- C. El de imponer las creencias religiosas dando un expansionismo de la cultura triunfadora.

En la actualidad la diplomacia y las relaciones internacionales mediante las que se da un intercambio comercial, social y cultural, son los principales fundamentos de los viajes que ejecutan los representantes de los Estados.

Es muy frecuente escuchar sobre las convenciones y reuniones de los mandatarios y presidentes en los que se tratan diversos asuntos como las promociones comerciales, tratados internacionales de libre comercio, de paz, libertad, protección de derechos, intercambio cultural, ciencia y tecnología entre otros.

Como consecuencia lógica de los viajes de los gobernantes que se volvieron más frecuentes con el paso del tiempo, surgieron abusos económicos por parte del gobierno hacia sus pobladores, quienes mediante sus contribuciones solventaron los multicitados viajes, clima que hasta nuestros días prevalece, principalmente a través de las contribuciones (ya que también se da la limitación de recursos económicos en servicios públicos de primera necesidad).

Esta situación nos hace buscar una regulación a las erogaciones realizadas por a través de los representantes de los estados cuando viajan en ejercicio y con motivo de sus funciones, lo que resulta ser un esfuerzo jurídico no desdeñable en beneficio de la distribución equitativa de las riquezas, con la finalidad de alcanzar el bienestar común de la humanidad.

La pugna sobre la que versa este trabajo de investigación, no es sobre los viajes en sí, (los cuales deben observar principios de austeridad, ahorro, transparencia y acceso a la información pública), si no de la procedencia y exuberancia los recursos con los cuales son solventados; el motivo del incumplimiento de dichos principios y la carencia de la rendición clara de cuentas, que se traducen en gastos excesivos e incoherentes a costas de la población, que podrían ser utilizados en favor de toda la sociedad y no como ocurre en la actualidad quedando el dinero público en pocas manos.

Ciertamente el derecho es dinámico<sup>49</sup> y lo que en una época fue importante y necesario legislar no lo será en otro momento histórico y por su propia y especial naturaleza hoy en día ha observado la necesidad jurídica de regular lo relativo a los viajes efectuados por los representantes de los estados con motivo de sus funciones.

Existen diversos países que comparten el mismo origen que nuestro sistema jurídico (escuelas romanistas<sup>50</sup>) y han sembrado semillas sobre la regulación de nuestro tema de tesis, por lo que es menester tomarlos en cuenta como base para el presente trabajo.

Son varios los países señalados como subdesarrollados que ya cuentan con regulaciones sobre algunos aspectos de los viajes oficiales, por ejemplo Perú y Costa Rica regulan las comitivas que acompañan al jefe de estado dentro de los viajes.

---

<sup>49</sup> Cfr. ARELLANO García, Carlos. Manual del Abogado. cuarta edición, Porrúa, México, 1996, p.7

<sup>50</sup> Cfr. VALLARTA Plata, José Guillermo. Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado. Porrúa, México, 2002, pp. 16-18.

En el presente capítulo se abordarán de forma enunciativa y no limitativa algunas de las leyes que ayudan a regular los gastos efectuados en los viajes oficiales confeccionados por los titulares del poder ejecutivo en los países que se señalarán a continuación.

### 2.1.1 España

El primer país que debe ser estudiado es España, ya que históricamente estamos ligados<sup>51</sup> a su tradición jurídica y sigue siendo una gran influencia para nuestro derecho ya que textos completos han sido trasladados de su derecho al nuestro como lo es la ley de sociedad en convivencia.

Para poder entrar al estudio de la regulación jurídica de los viajes de estado de la corona española debemos conocer:

- A. Su organización política que se encuentra constituida por: el Rey, las Cortes Generales integradas por la cámara de Diputados y los Senadores, el Gobierno que comprende la Figura del Presidente, el vicepresidente y los ministros.
- B. El nombre designado al titular del Poder Ejecutivo siendo el Rey, con facultades para asuntos tales como sancionar leyes, convocar a elecciones, a Cortes Generales y referéndums entre otras.
- C. El Presidente de Gobierno, también es parte del poder ejecutivo federal, electo popularmente y al igual que el Rey, realiza viajes para cumplir con su encargo de servidor público con cargo al erario estatal.

La Constitución Española refiere en su numeral 1, del artículo 56:

***“1.- El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, asume la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales...”***

---

<sup>51</sup> Vid. Ibídem, p.100.



Lo que refiere el autor Gerardo Puertas como función ejecutiva<sup>52</sup>. Sin embargo constitucionalmente no se estipula expresamente algún parámetro de ejecución de los viajes oficiales del Primer mandatario.

“Durante el año 2007 El Rey español realizó 15 viajes oficiales y de Estado, en los que recorrió más de 86.000 kilómetros”<sup>53</sup>, según informó la Casa Real en su resumen de actividades, que hace las veces de rendición de cuentas y justificación para realizar los viajes oficiales; Ocho de esos desplazamientos los hizo acompañado de la Reina.

En España, para el despacho de asuntos gubernamentales existe un Gabinete que está integrado por funcionarios de alto rango, quienes son parte dentro de los viajes oficiales; mismos que en enero del año dos mil once habían presupuestado un total de €10, 157, 539 (diez millones ciento cincuenta y siete mil quinientos treinta y nueve euros)<sup>54</sup>, que al tipo de cambio del 21 de diciembre del 2011 era \$ 19.25 pesos mexicanos a la venta y 17.50 a la compra lo que nos da la exorbitante cifra de \$ 195,532,625.75 (ciento noventa y cinco millones quinientos treinta y dos mil seiscientos veinticinco pesos <sup>75</sup>/<sub>100</sub> MN), los cuales tenían como destino la transportación y alojamiento de dichos altos mandos únicamente, por lo que el Rey y el Primer Ministro son contemplados en una partida presupuestal diferente.

La designación de tales cantidades responden a que “el Rey no permite chulerías ni hoteles baratos”<sup>55</sup>, por lo que la población española pide se recorte en mayor medida las partidas que dedica a viajes oficiales.

---

<sup>52</sup> Vid. PUERTAS Gómez, Gerardo. Derecho Constitucional Comparado Europa y América del Norte. Facultad Libre de Derecho, México, 1992. p 117.

<sup>53</sup> El Rey hizo 15 viajes oficiales en 2007 y recorrió más de 86.000 kilómetros, MONARQUÍA, La Gaceta de los Negocios (Diciembre 2007), Disponible en: VLEX-35163384<http://mex.com/vid/35163384> Versión generada por el usuario fesamex 02 de Junio de 2011 10:59am

<sup>54</sup> Vid. Basagoiti reclama al Ejecutivo que recorte aún más los gastos en viajes oficiales, EL PAIS (ENERO 2011), Disponible en: VLEX-244210179<http://mex.com/vid/244210179> Versión generada por el usuario fesamex02 de Junio de 2011 10:58am

<sup>55</sup> El Rey hizo 15 viajes oficiales en 2007 y recorrió más de 86.000 kilómetros. MONARQUÍA, Op.cit.

En el sentido de designación de recursos podemos deducir que existe una normatividad parecida a nuestro Presupuesto de Egresos de la Federación, llamada Ley Presupuestaria, la cual designan las cantidades económicas a las contempladas para las autoridades y para el caso concreto sobre los gastos de viaje del Rey; estas partidas corresponden a desplazamientos institucionales, servicios de agencias de viajes, viajes de dirección para los departamentos o como gastos en esta materia (de los viajes).

En lo que respecta de los viajes que realiza el Rey no tiene límites ni es sujeto de responsabilidades puede viajar y gastar el dinero del pueblo español a placer, sin embargo el Real Decreto o Decreto 1344f1984, prevé en el artículo 2º parte primera que:

***“Artículo 2.- la utilización de las líneas regulares de transportes tendrá carácter prioritario aunque si las necesidades del servicio lo exigieran podrán utilizarse otros medios”.***

El artículo en comento contempla en su primera hipótesis la utilización de líneas regulares de transporte, que en lenguaje coloquial, refiere que se utilicen más las aerolíneas comerciales, el motivo es por que Los dos Boeing-707 que utilizan Don Juan Carlos y Aznar en sus viajes oficiales están obsoletos, por lo que implican más gastos de mantenimiento<sup>56</sup>.

Con lo que observamos que los viajes oficiales no solo erogan pasajes y viáticos; también los gastos de las comitivas, la seguridad y mantenimiento de aeronaves, así como los gastos realizados cuando se recibe una visita no solo cuando se es un país visitante.

La autoridad que otorga la comisión (en aviones oficiales), deberá hacer constar en la orden correspondiente la causa que impide el uso de dichos medios regulares y si las comisiones fueran conferidas con cierta periodicidad deberá buscarse la superación de tales causas.

---

<sup>56</sup>Vid. El Air Force One de Aznar, EL MUNDO(edición on-line)(Mayo 1999), Disponible en: VLEX-17042837<http://vlex.com/vid/17042837>Versión generada por el usuario fesamex02 de Junio de 2011 11:07am

La ley de referencia señala que cuando se utilicen vehículos para su desplazamiento les serán devueltas las cantidades erogadas por ese concepto, siempre y cuando se comprueben.

Hasta hace unos años ninguna normatividad regulaba los viajes al extranjero que hacen los representantes del gobierno; por petición del Parlamento, la Conserjería de Presidencia ha elaborado una guía para regular esos viajes<sup>57</sup>. El código censura la falta de transparencia, el gasto innecesario y los vuelos cortos en primera clase. Sin embargo, no desapueba que los políticos realicen actos de partido en medio de un viaje institucional pagado con dinero público.

Desafortunadamente no hemos podido adquirir el texto materialmente por lo cual solamente hacemos este breve señalamiento.

De la información recabada y de las normatividades estudiadas no existe una tabulación en el cual se establezcan topes máximos y mucho menos que se señale una transparencia sobre los gastos, la situación cultural de este país tiene grandes repercusiones en su gobierno, por lo que no se ha cuestionado directamente el tema relativo a los gastos de los viajes oficiales.

### 2.1.2 Francia

“Este país Europeo se sitúa a la cabeza de la lista de Estados con raíz jurista romanista”<sup>58</sup>, es sin duda una potencia económica y su presencia social, cultural y reformista en el mundo es innegable dando como resultado un país vanguardista.

---

<sup>57</sup> Vid. La junta admite que se hagan actos de partido durante viajes oficiales, EL PAIS (ENERO 2011), Id. vLex: VLEX-238098259<http://vlex.com/vid/238098259>Versión generada por el usuario fesamex02 de Junio de 2011 11:01 am

<sup>58</sup> VALLARTA Plata, José Guillermo., Op. cit., p.45

El derecho francés se presume como uno de los más avanzados y es cuna de los documentos jurídicos más trascendentales en cuanto a igualdad y equidad social.

Sin embargo, la información que recibimos de los medios masivos de comunicación, sobre la actualidad que viven por la lucha de la equidad y el bienestar social en Francia, se muestra diferente a lo que era en un principio; esta situación parecen desviarnos.

Si bien es cierto, el derecho regula el comportamiento humano, de facto no es cabalmente acatado, por lo que planteamos las siguientes preguntas:

A. ¿Quién no reconoce el rostro del ex presidente Sarkozy, como celebridad y no solo como político?

Que ha llevado al extranjero su imagen y vida privada, más que las acciones de buen gobierno dentro de su nación, entendiendo esas acciones de buen gobierno como los programas de austeridad dentro de la administración mismos que incluyen los viajes al extranjero.

B. ¿Cómo es que viajan a todo lujo, a pesar de las crisis económicas mundiales?

Podemos visualizar a través de los diversos medios masivos de comunicación como son la televisión, internet y diarios impresos la opulencia en la que se regodean los gobernantes dentro de los viajes oficiales y sin que nadie note que es el dinero del pueblo con el que costean se dichos los gastos, pues esa información se excluye por que los mismos medios son manipulados por el gobierno a su interés personal, pudiendo además vetar la información, lo que se concibe como comunicación mediática.

Regresando a la materia jurídica; al observar el derecho galo y de conformidad con la Constitución francesa que dispone en su artículo 5 del título II del Presidente de la República, refiriendo que:

***“El Presidente de la República velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado.”***

De igual forma refiere que el Presidente es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados, al igual que su homologo mexicano es electo por sufragio universal directo.

Es por ende la imagen y representación del pueblo francés ante los demás países, México ha recibido múltiples visitas y sus promociones que realiza durante sus viajes le han valido ser el Presidente del G8 o grupo de los 8 países más desarrollados del mundo.

Como fundamento de esa representación constitucionalmente podemos observar el título VI denominado de los Tratados y Acuerdos Internacionales que abarca de los artículos 52, 53, 54 y 55 del citado ordenamiento.

*Verbi gracia* el artículo 52 refiere a la letra que:

***“El Presidente de la República negociará y ratificará los tratados, que bien pueden ser realizados dentro o fuera del territorio francés.”***

Del anterior precepto constitucional se desprende la necesidad de tener relaciones diplomáticas con los diversos estados del mundo, materializando las acciones en tratados en diversas materias, los cuales se ratifican dentro o fuera de su territorio y la autoridad que es competente para realizar estos actos es el Presidente.

Para ejecutar actos propios de su empleo, cargo o comisión en materias estratégicas para la mejora de las circunstancias de un país, el primer mandatario de cualquier Nación requiere en diversas ocasiones salir de su territorio con la finalidad de lograr fortalecer las relaciones internacionales a favor de hechos que tienen por objetivo el bienestar social, acciones que deben ser cubiertas con presupuesto público, ya que sigue siendo parte del empleo que ejerce el primer mandatario sin embargo, esta situación se ha desvirtuado y a dado lugar a que dicho presupuesto sea utilizado de manera irresponsable

por aquellos que tienen la responsabilidad de velar por los intereses comunes dentro de una sociedad.

Se puede inferir, que en Francia como en nuestro país existe un sistema tributario que se manifiesta de similar manera y una vez recaudados los ingresos son destinados para cubrir las necesidades públicas contempladas dentro de un presupuesto de egresos, el cual debe ser proporcional a las necesidades sectoriales.

Cuando hay cambio de Presidente, el titular del poder ejecutivo federal entrante lleva un proyecto de las actividades que realizara dentro de su mandato y dentro de él se programan los compromisos nacionales como internacionales, por lo que entran a presupuesto desde ese momento, dicho en otras palabras se crean los programan para que se les designen los recursos pertinentes para realizar dichos viajes.

Un ejemplo de ello es el Proyecto de presupuesto 2011 de 26 de octubre de 2010 esta se presentó ante la comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional, “el proyecto de presupuesto 2011 de la misión Acción Exterior del Estado que cubre:

- “Los recursos de la red diplomática y consular
- Las contribuciones internacionales de Francia al sistema de Naciones Unidas y a las Instituciones europeas
- Los recursos de la diplomacia de influencia, agrupados ahora en el mismo programa para toda la red de cooperación cultural
- Los recursos consagrados a la Presidencia francesa del G8 y del G20”<sup>59</sup>

El presupuesto 2011 de la misión “acción exterior del Estado” representa 2.96 mil millones de euros en comparación con los 2.8 mil millones de 2010. Al

---

<sup>59</sup> Datos proporcionados por el gobierno Francés a través de su portal de internet <http://www.elysee.fr/> Como parte de la actividad presupuestaria en torno a los viajes oficiales. 05 de junio de 2011 12:00pm

agregar el presupuesto del Departamento alcanza 5.1 millones de euros en 2011, esto es, un aumento de 0.3 % en autorización de compromisos<sup>60</sup>.

La gestión logística y presupuestaria de las visitas y conferencias internacionales es tratada por la Subdirección de Logística, Interpretación y Traducción, responsable de realizar estas acciones para las más altas autoridades del Estado.

La subdirección de Ceremonial y la División de Protocolo de la Presidencia de la República es dependiente de la presidencia de Francia y son individuos que acompañan al Presidente en la realización de los viajes al extranjero<sup>61</sup>.

La organización de los viajes del Presidente de la República y del Primer Ministro es realizada directamente por la subdirección de Ceremonial que apoya a la División de Protocolo de la Presidencia de la República para organizar los viajes al extranjero de ambos servidores públicos en relación con sus servicios<sup>62</sup>.

La subdirección de logística, interpretación y traducción se ocupa igualmente del seguimiento presupuestario y contable de los viajes al extranjero del Primer Ministro y de las visitas oficiales a Francia.

De la información recabada podemos afirmar que no existe ley que regule los gastos de viaje del Presidente, las subdirecciones administrativas sólo prevén lo conducente a la realización de los viajes, no así de su regulación, en cuanto a limitar las erogaciones o a la rendición de cuentas, pero a grandes rasgos auxilia en la creación de un panorama de cómo se realizan los mismos.

---

<sup>60</sup> Vid. Idem

<sup>61</sup> Vid. Parte de las funciones Presidenciales el Gobierno Francés es poner a la disposición de la población información relativa a los viajes oficiales en su portal de internet [http://www.diplomatie.gouv.fr/es/spip.php?page=article\\_imprim&id\\_article=8984](http://www.diplomatie.gouv.fr/es/spip.php?page=article_imprim&id_article=8984) 05 de junio de 2011 12:05pm

<sup>62</sup> Vid. Idem

En la presente investigación no fue posible encontrar materialmente una ley o reglamento regulatorio de los gastos derivados de los viajes del Presidente francés, sin embargo se observa un gran número de diplomáticos que acompañan al ejecutivo federal francés dentro de sus viajes (comitivas), a quienes se les destina una partida presupuestal importante dentro de su proyecto de egresos.

### 2.1.3 Perú

En el mismo orden de ideas se examinó dentro de la legislación peruana, si los gastos de viaje de su Presidente están regulados, si existe algún sistema de rendición de cuentas, o bien, comprobar la situación actual con referencia a la regulación de los gastos de viaje del Ejecutivo.

Este país latinoamericano comparte al igual que el nuestro las raíces europeas colonizadoras, por ende su sistema jurídico surge como el de nosotros de los antecedentes dejados por la corona española.

En la búsqueda de una regulación a los gastos de viaje del Presidente se consultó por el principio de supremacía constitucional la Carta Magna del Perú, la cual como en la mayoría de los países no es directamente regulatoria de los gastos de viaje del Presidente peruano dentro de sus actividades como primer mandatario, sin embargo se hará una especial mención sobre los artículos de diversos ordenamientos que tienen relación con el tema de investigación, aunque no surjan de la Constitución.

Al existir un jerárquicamente un máximo ordenamiento legal, debe ser esta la primera ordenanza en ser analizada, en específico los artículos 39, 57, 77, 102, 110 y 118 constitucionales, que si bien no regulan como tal los viajes del primer mandatario si contemplan la posibilidad de realizar estos actos del servicio.



El artículo 39 de la Constitución peruana establece:

***“Artículo 39.- Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.”***

Con relación al primer párrafo del artículo 57 de la misma Constitución que a la letra dice:

***“Artículo 57.- El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso”.***

El primer artículo al que se hace referencia, plasma la posición jerárquica que ocupa la figura del Presidente de la República, quien ejerce el cargo principal para servicio de la Nación; a diferencia de lo que estamos acostumbrados a observar, en donde los gobernantes se sirven del pueblo, logrando solamente su beneficio personal situación que se ha manifestado de generación en generación, viajando a todo lujo los principales servidores públicos con cargo al erario gubernamental.

Del artículo 57 podemos puntualizar la facultad y obligación del Presidente para la realización de tratados internacionales, lo que implica, que dicho país cuenta con lazos con otros países, denominando la relación como política exterior, que entraña las conexiones del país en comento con otras Naciones, que pueden ser en materia económica, cultural, tecnológica, por mencionar algunas.

La política exterior da paso a la realización de viajes fuera de su territorio nacional, fondo de la presente tesis de investigación sobre la regulación de los gastos efectuados en los viajes de Estado del Presidente.

Para saber de dónde vienen esos recursos con los que son solventados los viajes, en lo que respecta, la primera parte del artículo 77 de la Constitución peruana a la letra dice:

***“Artículo 77.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso”.***

Obviamente el Presidente peruano no paga de su bolsa los gastos que se generan de realizar los viajes ya que son parte de su encargo como primer mandatario, por lo cual se le asigna como en nuestro país una cantidad de dinero para la realización de sus funciones ejecutivas, sin embargo cuanto se debe gastar en cada viaje y en qué actividades no está determinado en este artículo ni en ningún otro.

Constitucionalmente no están reguladas las erogaciones generadas por los viajes del presidente, pero si está establecida una facultad del Congreso peruano para autorizar la realización de los mismos, contenida en el inciso 9 del artículo 102 que señala:

***“Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:...***

***...***

***..... 9 Autorizar al Presidente de la República para salir del país”.***

A diferencia de nuestra Constitución que establece que el presidente puede ausentarse del territorio nacional hasta por 7 días, informando al Congreso General, en el artículo de referencia no se hace alusión a la cantidad de días que podrá ausentarse, la interpretación literal de dicho artículo sería que se debe solicitar la autorización al Congreso por cada viaje que realice el Presidente.

Por último transcribiremos a continuación el artículo 110, de la misma ordenanza:

***“Artículo 110.-El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación”.***

El cual se relaciona con el artículo 118 numerales 2 y 11 que literalmente contemplan:

***“Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:***

***...***

***2 Representar al Estado, dentro y fuera de la República...***

***...***

***11 Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados”.***

No hay mucho que agregar a lo establecido a los anteriores artículos, lo que sí podemos confirmar es que a nivel constitucional no están regulados los gastos de viaje del Presidente, no se habla de la rendición de cuentas de los viajes realizados, salvo la solicitud de autorización que debe presentar al congreso.

En la presente investigación se localizó la “Ley que Regula la Autorización de Viajes al Extranjero por parte de Servidores y Funcionarios Públicos” o también reconocida con el nombre de Ley No. 27619 siendo el único texto legal regulatorio de los gastos de viaje de los servidores y funcionarios públicos que encontramos.

La llamada Ley 27619 consta de 6 artículos que comprenden el objeto, el contenido, la publicidad, la escala de viáticos, la obligación de rendir informe y por último las sanciones. Para saber si esta ley es regulatoria de los gastos de viaje del Presidente del Perú citaremos el primer artículo de la Ley en estudio que a la letra dice:

***“Artículo 1.- Objeto de la ley***

***La presente Ley regula la autorización de viajes al exterior de los funcionarios y servidores públicos o representantes del Estado que irroque gastos al Tesoro Público y que se encuentren comprendidos en las entidades públicas sujetas al ámbito de control de la Ley del Presupuesto del Sector Público, incluyendo aquellos comprendidos en el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE”.***

En cuanto a la figura del Presidente y los gastos que genera en sus viajes oficiales, entenderíamos apoyados en el artículo 118, fracción 2 que el Presidente es el primer representante del Estado, ahora bien en lo relativo a los gastos de sus viajes, es claro que se irrogan gastos al tesoro público y en la mayoría de ellos irrogan cantidades obscenas que no traen beneficio alguno a la población, suponiendo sin conceder que es aplicable la regulación citada al Presidente, regularía sus gastos de conformidad a lo establecido en el Reglamento de la Ley 27619.

Para continuar analizaremos los artículos 4 y 6 que nos hablan de una tabulación de las cantidades autorizadas para la realización de los viajes y la sanción por incumplimiento a la ley en estudio, respectivamente.

El artículo 4 señala que los gastos que por concepto de viáticos se ocasionen de los viajes al exterior estarán sujetos a la escala que sea aprobada por decreto supremo; esta escala está contenida en el Reglamento de la Ley 27619.

Del artículo 6 hacemos especial mención a la sanción que establece que deberá el funcionario público que incumpla la ley devolver íntegramente el monto asignado, con la salvedad de la responsabilidad civil o penal en que incurra.

En el caso que estamos estudiando la ley en análisis no es regulatoria de los gastos de viaje del Presidente, la forma en que operan los gastos de viaje no tiene regulación para el titular del Ejecutivo, la Ley 27619 regula los gastos de todos los funcionarios y servidores públicos que se ubican por debajo del Primer mandatario.

En efecto, no existe Ley emitida por el Congreso que establezca los montos autorizados a gastar por cada viaje o por la zona geográfica a que se dirija, es decir, el Presidente recibe una cantidad del tesoro público que se materializa a través de la ley presupuestaria, después de esta ley no existe

reglamento, acuerdo o circular que regule como serán ejercidos los gastos de viaje por lo que queda libre al Presidente la realización de los mismos.

Por lo que podemos concluir que no existe en el Perú Ley que regule los gastos de viaje del Presidente por lo que en términos coloquiales tiene cartera abierta en la realización de estos, tampoco existe disposición legal que obligue a rendir cuenta por las irrogaciones y resultados de dichos viajes.

#### 2.1.4 Costa Rica.

Para determinar si existe algún tipo de regulación respecto de los gastos realizados en los viajes oficiales a los que hemos aludido durante esta investigación tomamos como base en primer término la Constitución de cada uno de los países señalados y continuamos jerárquicamente con las disposiciones legales que cuenten con algún tipo de regulación sobre la materia.

Iniciaremos con los artículos 11 y 139, inciso 5, que contemplan la realización de diversos viajes oficiales, sin embargo no por son regulatorios de los gastos de viaje del Presidente.

Artículo 11, parte primera:

***“Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública”.***

En este artículo se establece expresamente el principio de *Juridicidad in Genere*, que consiste en que las Autoridades del Estado sólo pueden hacer aquello que les faculta la Ley; principio que debe regir para cualquier autoridad en cualquier país en el mundo, pero que en la mayoría de los países “sub desarrollados” en ningún nivel de gobierno, provocando la violación del orden constitucional, generando corrupción y otras consecuencias sociales y económicas.

En efecto, por eso consideramos que el artículo en comento tiene gran importancia, pues su contenido en forma expresa le recuerda a las Autoridades de Costa Rica que están obligadas a cumplir el principio a que se alude y no actuar de forma anárquica como en nuestro país, en donde los recursos públicos se destinan discrecional y abusivamente para los viajes presidenciales, situación inaceptable partiendo de la realidad de que gran parte de la población de nuestro país se encuentra en las estadísticas de pobreza extrema.

Ahora bien, el artículo 139 contempla los deberes y atribuciones que son exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República y en su inciso 5 hace mención de la autorización que requiere el titular del Poder Ejecutivo para salir del país estableciendo textualmente lo siguiente:

***“Artículo 139: Son deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República:***

***...***

***5) Obtener permiso de la Asamblea Legislativa cuando necesite salir del territorio de Costa Rica, excepto para dirigirse a cualquiera de los países de América Central o a Panamá y por plazos no mayores de diez días cada vez, en cuyo caso deberá comunicarlo previamente a la Asamblea Legislativa. Esta disposición es obligatoria mientras ejerza su cargo y hasta un año después de haber cesado en él”.***

Como se puede observar de la anterior transcripción, se regula la obligación de solicitar autorización al Poder Legislativo para que este servidor público pueda salir del país, pero no la obligación de rendir cuentas de los gastos de los viajes que realice.

En este orden de ideas, consideramos de importancia analizar la Ley Reglamentaria de los Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos de Costa Rica o “Ley 3462” como también es conocida, con relación a su Reglamento conocido como “R-CO-19-2008”<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Vid. La Asamblea de Costa Rica proporciona un listado de la normatividad vigente y aplicable para las visitas Oficiales y de Representación disponible en <http://www.asamblea.go.cr/default.aspx> 15 de junio de 2011 11:10pm

La ley 3462 una ley integrada por solo 7 artículos y que se apoya en su propio Reglamento donde se desarrollan los preceptos contenidos en la ley de referencia.

De manera global la Ley 3462 determina la Autoridad competente para conocer de los gastos que irroguen los funcionarios públicos, contempla la existencia de dos tabulaciones para los gastos autorizados, una para los viajes al interior del territorio y otra para los viajes al exterior, los procesos para autorizar los gastos, y la forma en que se modificaran dichas tabulaciones

La ley en comento dentro de su numeral 1 señala que:

***“Los gastos de transporte y viáticos de los funcionarios y empleados del Estado que en función pública deban viajar dentro o fuera del país, se regularán por una tarifa y un reglamento que elaborará la Contraloría General de la República”.***

El anterior artículo lo relacionaremos con los artículos 3 y 4, inciso b), del Reglamento “R-CO-19-2008”, que a la letra dicen:

***“Artículo 3º.- Sujetos beneficiarios. Los gastos a que se refiere este Reglamento únicamente serán cubiertos a los funcionarios que prestan sus servicios a algún ente público, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva”.***

***“Artículo 4º.- Sujetos beneficiarios, excepciones. También pueden ser cubiertos estos gastos a:...***  
***... b) Las comitivas del señor Presidente de la República, constituidas mediante acuerdo ejecutivo”.***

En efecto, ya conocemos los sujetos obligados por esta ley, dentro de ellos los que forman las comitivas de los viajes del Presidente, pero la ley no es clara ni manifiesta expresamente que también el Presidente queda sujeto a las disposiciones de la Ley 3462, ni a las tabulaciones contenidas en el

Reglamento “R-CO-19-2008”, por lo cual no regulan los gastos de viaje del Presidente ni la Ley, ni el Reglamento a que se hace referencia.

Sin embargo, hacemos especial señalamiento de lo anterior en el sentido de que en Costa Rica existe una tabulación con las cantidades autorizadas para gasto de las comitivas del presidente que se deben sujetar a las siguientes tablas dependiendo si el viaje a realizar es dentro o fuera del territorio nacional.

Esta Ley prevé que en lo concerniente a las tarifas en el interior del país, las sumas a cobrar por los diferentes conceptos, serán las siguientes:

<b>CONCEPTO</b>	<b>CANTIDAD</b>
a) Desayuno:	¢ 2.800,00
b) Almuerzo:	¢ 4.500,00
c) Cena:	¢ 4.500,00
d) Hospedaje: según la localidad de que se trate.	

Por ejemplo para San José Área Metropolitana se destinan 25.000,00 colones, para Alfaro Ruiz Zarcero 11.500,00; la equivalencia del colon de Costa Rica a pesos mexicanos es de 37.86 colones por peso mexicano en 2011.

Para los viajes al exterior el artículo 34, llamado de las Tarifas en el exterior del país, señala que la suma diaria por concepto de viáticos en el exterior para sufragar gastos de hospedaje, alimentación y otros gastos menores por lavado y planchado de ropa y traslados dentro de la ciudad, se registrará por las tarifas de la siguiente tabla, que contiene tanto el destino como las cantidades.

Para el caso de las comitivas del Presidente las cantidades son en función del destino y se maneja en dólares norte americanos, por ejemplo:



Alemania	424 Dólares
Angola	316 Dólares
Australia	376 Dólares
Austria	385 Dólares
España	498 Dólares
México	350 Dólares

En nuestro país no hay control sobre los gastos de las comitivas del Presidente que han llegado a ser de más de cien personas, entre Secretarios de Estado, el Estado Mayor Presidencial, familia del Presidente, reporteros e invitados especiales, quienes no justifican ni rinden cuentas de sus gastos pagados con dinero del pueblo, convirtiéndose en verdaderas sanguijuelas y parásitos de la sociedad.

Fuera de las Disposiciones que se estudiaron en este apartado no existe Ley, Acuerdo, Circular o Decreto que regule los gastos de la Presidenta Costarricense.

Podemos concluir que Costa Rica es una de las pocas naciones que en la actualidad cuenta con una mujer Presidente, lo que se convierte en un hecho histórico que cambia los paradigmas de la política, acción en pro de la equidad de género, que como podemos observar también se convierte en una manera diferente de gobernar, tratando de limitar los recursos erogados en los viajes oficiales a las comitivas presidenciales.

## 2.2 EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA FEDERACIÓN.

Para poder entrar al estudio de la legislación estatal o local sobre la regulación de los gastos de los gobernantes, requerimos destacar una cuestión de gran importancia, sobre las leyes locales que tienen una evolución

histórico-jurídica que se conoce como efecto cascada, es decir, el ordenamiento federal se adopta y se amolda al caso concreto de cada entidad federativa, por lo que encontramos grandes similitudes entre ambas regulaciones.

### 2.2.1 Estado de México

Por su cercanía al Distrito Federal y ser una de las Entidades Federativas más grandes del país y de gran trascendencia económica y política, es la primera en pasar por el escrutinio de los de la voz.

Cumpliendo con el principio de Supremacía Constitucional, analizamos en primer término la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que dentro de sus artículos 61, fracción XVII, 64, fracción V y 77 fracción XVIII, los cuales refieren a las obligaciones que debe atender el titular del Poder Ejecutivo Estatal para efectuar viajes con motivo de su empleo, cargo o comisión, que consiste en dar aviso al Congreso local para la realización de los viajes oficiales.

Iniciaremos con el artículo 61, fracción XVII, primer párrafo, que hace alusión a las facultades del congreso local:

***“Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:***

***““***

***XVII. Resolver sobre las licencias temporales o absolutas de sus miembros, del Gobernador, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando las ausencias excedan del término que establezcan las leyes respectivas”.***

Para los efectos de esta fracción, se consideran temporales las ausencias que excedan de 15, pero no de 60 días. La Legislatura cuenta con la facultad de calificar si existen los motivos fundamentados que justifiquen una licencia temporal por un período mayor y que podrá extenderse por el tiempo que dure la causa que la motivó.

Sin embargo, solo se contempla la posibilidad de ausencias temporales hasta por 60 días, pero no así sobre los topes máximos en los gastos que realiza el Gobernador en los viajes oficiales.

Otro artículo que hace referencia a las obligaciones del Ejecutivo estatal es el artículo 64, fracción V, que a continuación se transcribe:

**“Artículo 64.- Son facultades y obligaciones de la Diputación Permanente:**

...

**V. Recibir el aviso del Ejecutivo del Estado cuando salga al extranjero en misiones oficiales”.**

Como puede apreciarse, en el numeral en comento tampoco se regulan los gastos (viáticos y pasajes) que realiza el titular del Poder Ejecutivo estatal, ya que solo establece en el caso que nos ocupa, la facultad de la cámara baja permanente de recibir el aviso del Gobernador cuando salga al extranjero en misiones oficiales; por lo tanto, podemos concluir que bajo ninguna circunstancia la Constitución del Estado de México contempla la posibilidad de limitar los gastos erogados en los viajes oficiales dentro o fuera del territorio que comprende dicha entidad federativa, así como de la nación; y preocupantemente tampoco hace alusión a una ley reglamentaria de los artículos en comento.

Dentro de las máximas del derecho encontramos que lo que no está prohibido por ley está permitido; por lo que el irrogar medio millón de pesos por dos días de viaje<sup>64</sup>, en vez de aplicarlo a un programa para erradicar el problema de los feminicidios en dicho Estado, la guardia de honor montada en la tumba de su santidad el Papa Juan Pablo II, no representó ningún tipo de beneficio en el Estado de México, en definitiva no detuvo el avance de los carteles dentro de la entidad, ni la disputa por el poder y el mercado de droga.

---

<sup>64</sup> Vid. Salen viajes de Peña costosos al EDOMEX, POLÍTICA Y GOBIERNO, Norte - Monterrey (Abril 2010), Disponible en: [VLEX-81297691http://Mex.com/vid/81297691](http://VLEX-81297691http://Mex.com/vid/81297691) Versión generada por el usuario fesamex02 de Junio de 2011 10:29am

Por último, transcribiremos la fracción XVIII, del artículo 77 que a la letra dice:

**“Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:**

...

**XVIII. Rendir a la Legislatura del Estado, el cinco de septiembre de cada año, un informe acerca del estado que guarde la administración pública”.**

Como se puede observar ni la fracción antes transcrita, ni los preceptos antes citados, o alguna otra disposición legal a nivel local, regulan ni se refieren a los gastos de viaje del Gobernador, siendo esta situación por la que se le otorgan partidas presupuestales tan absurdas.

Es inconcebible que se realicen gastos tan exorbitantes cuando las condiciones económicas, educativas, culturales, de salud, de seguridad y de distribución de las riquezas son deplorables y en algunos casos inhumanas en la demarcación territorial citada así como en todo el territorio nacional.

“Al final de su sexenio, el ex Gobernador Arturo Montiel acumuló 37 giras internacionales, y el ex Gobernador Enrique Peña Nieto realizó una a Colombia en sus primeros tres meses como Gobernador”<sup>65</sup>, para el 2010 había realizado 17 viajes oficiales, de los cuales haremos mención especial sobre el realizado al Vaticano, del 11 al 17 de diciembre de 2009, “siendo el segundo viaje oficial más caro de los realizados en dicho periodo”<sup>66</sup> sin que pueda justificarse el origen de dicha salida.

La salida a la Santa Sede les costó a los mexiquenses 486 mil 992 pesos tan sólo para pagar boletos de avión, hospedaje, alimentos y viáticos del Mandatario estatal y cuatro funcionarios de su staff <sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Retira Congreso 'visa' a Gobernador, POLÍTICA Y GOBIERNO, Reforma - México DF (Diciembre 2005) Disponible en: [VLEX-194269787http://Mex.com/vid/194269787](http://VLEX-194269787http://Mex.com/vid/194269787) Versión generada por el usuario fesamex02 de Junio de 2011 10:19am

<sup>66</sup> Salen viajes de Peña costosos al Edomex, Op. cit.

<sup>67</sup> Vid. Idem

“Al erario fue cargado no sólo el viaje de Peña Nieto, sino el de su secretario auxiliar, Jorge Corona; Arnulfo Valdivia, coordinador de Asuntos Internacionales; Miguel Ángel Abaid, subcoordinador de Protocolo Internacional, y Francisco Olascoaga, líder "A" de Proyecto, así como de su entonces prometida, aun que no se da información al respecto”<sup>68</sup>. La dependencia aclaró que no cuenta con más información sobre la comitiva.

El viaje al vaticano no responde a actividades netamente ejecutivas sino meramente confesionales, que atendió a sus creencias religiosas y a su promoción política, para promover sus aspiraciones como candidato a la Presidencia de la República<sup>69</sup>.

En contraste, esta gira fue una de las menos productivas para la Entidad. Entre otras cosas, sirvió a Peña Nieto para anunciar ante el Papa Benedicto XVI su próxima boda con la actriz Angélica Rivera, como si eso fuera un asunto de Estado y además contribuyera a acabar con la pobreza extrema y los muchos problemas que aquejan a los mexiquenses. Además debe comentarse que dicha visita coincidió en forma por demás sospechosa con una cobertura de Televisa por las fiestas navideñas en el Vaticano, lo que nos hace afirmar que todo es propaganda mediática pagada con el dinero del pueblo Mexiquense.

La información que presentó la citada Secretaría de Finanzas en su página de internet señala que se gastaron las siguientes cantidades<sup>70</sup>:

FUNCIONARIO	CANTIDAD
Enrique Peña Nieto, Gobernador	\$96 mil 263 Pesos
Jorge Corona Méndez, secretario auxiliar	\$99 mil 853Pesos

<sup>68</sup> Idem

<sup>69</sup> Cfr. VILLAMIL. Jenaro. *Si yo fuera Presidente*. Edit. Grijalbo, México, 2009, p.20

<sup>70</sup> Vid. *Salen viajes de Peña costosos al Edomex*, Op. cit.

Arnulfo Valdivia Machuca, coordinador de Asuntos Internacionales	\$107 mil 452Pesos
Miguel Ángel Abaid Sanabria, subcoordinador de Protocolo Internacional	\$104 mil 186Pesos
Francisco Olascoaga Rodríguez, líder "A" de Proyecto	\$79 mil 236Pesos
Total:	\$486 mil 992 Pesos

En el informe del Gobernador reportó como resultados la inauguración de una exposición fotográfica y una guardia de honor en la tumba de Juan Pablo II.

“El viaje al Vaticano sólo es superado en costo por la gira que Peña realizó por Japón, China y Corea del Sur del 2 al 14 de noviembre de 2007, que representó un gasto de 960 mil 572 pesos”<sup>71</sup>.

En la actualidad no existe regulación o límites para los gastos del Gobernador, la forma en que operan dichos gastos se limita a lo siguiente:

A nivel local, cada entidad federativa cuenta con recursos, los cuales distribuye a través del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal que corresponda, entonces, por concepto de Gubernatura se recibe una cantidad, algunos rubros en los que puede distribuir los señalados recursos son, salarios, desplazamientos, servicios personales, materiales y suministros, entre otros, pero fuera del ordenamiento en comento, no existe Acuerdo, Circular, Norma oficial, o disposición legal expresa que establezca los gastos máximos

---

<sup>71</sup> Idem.

realizables para cada viaje oficial, dando lugar a todos los abusos de poder que se han cometido con relación al tema de estudio.

Volviéndose una cuestión inaceptable por la realidad en la que vivimos; y que a pesar de los esfuerzos de la población para que exista una distribución de la riqueza más equitativa, gastar a costillas del pueblo es una tradición arraigada a toda la clase política del país.

### 2.2.2 Jalisco

En este apartado presentaremos los resultados de nuestra investigación sobre la existencia algún tipo de regulación de los gastos de viaje del Gobernador del Estado de Jalisco, en primer término procedimos a analizar la Constitución del Estado Libre y Soberano de Jalisco, sin tener éxito, por lo que procuramos localizar alguna ley reglamentaria, reglamento, acuerdo, disposición o circular en relación al tema, obteniendo resultados negativos.

En el caso del Gobernador no hallamos regulación alguna sobre el tema, sin embargo existe regulación sobre los gastos de viaje para los servidores públicos de nivel inmediato inferior del Gobernador y de los Presidentes Municipales, por lo que se encuentra regulada la materia de los gastos de viaje de los servidores antes mencionados, tal es el caso del Ayuntamiento de Guadalajara llamado Reglamento de visitas oficiales del Ayuntamiento de Guadalajara aprobado el 14 de octubre del 2004.

Documento que se compone de seis capítulos que desarrollan lo relativo a las disposiciones generales, los pasajes y hospedajes, la asignación de viáticos, sobre el personal de apoyo y la comprobación de los importes. La tesorería municipal es competente para designar los recursos, ella expide una tabulación con las cifras autorizadas por concepto de viáticos.

En un apartado posterior retomaremos los puntos que a nuestro parecer son fundamentales del citado Reglamento, pues no encontramos la razón por

la cual no puedan ser aplicados al Presidente de la República y a los Gobernadores de las treinta y un Entidades Federativas y el Distrito federal.

Volviendo a la falta de regulación a nivel de Gobierno del Estado, tiene serias repercusiones, a decir de los que suscriben, en todos los ámbitos; si bien es cierto no existe regulación directa a los gastos de los viajes oficiales, también lo es que la actuación del Gobernador debería estar sujeta a las Leyes, como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y las disposiciones de austeridad y responsabilidad del gasto público, que establece el Congreso local.

Parece ser que la figura del Gobernador no está sujeta a más ley, que la ley de su voluntad, lo cual va en perjuicio del erario público del Estado y de la sociedad jalisciense toda vez que se distraen recursos que podrían ser destinados a programas sociales que tanto requiere un pueblo empobrecido como el nuestro.

Ahora bien como en los apartados anteriores, hablaremos de aquellos artículos que se relacionan con los viajes del Gobernador, pero obviamente no son regulatorios de los gastos de los mismos viajes, que han sido renombrados como turismo político.

Citaremos en primer término la fracción XVI del artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Jalisco que señala:

***“Artículo 35.- Son Facultades del Congreso:***

***...***

***XVI. Conceder o negar licencias a los diputados y al Gobernador del Estado para separarse de sus cargos y, además a este último, para permanecer fuera del territorio del Estado”.***

Como puede observarse en el referido precepto legal, se habla como en la mayoría de las constituciones locales, de la potestad otorgada a la legislatura local para conceder o negar las licencias del Gobernador para ausentarse del



territorio de la Entidad, pero no establece el número de días que este podrá ausentarse, sin solicitar autorización.

Para saber el lapso de tiempo que puede ausentarse el ejecutivo estatal sin solicitar autorización a su poder legislativo, nos permitimos citar el primer párrafo del numeral 43 del citado ordenamiento, que a la letra dice:

***“Artículo 43.- El Gobernador del Estado podrá ausentarse del territorio de la entidad sin autorización del Congreso hasta por quince días. En las ausencias mayores de diez días deberá dar aviso al Congreso del Estado”.***

En consecuencia, le está permitido ausentarse o salir del territorio sin pedir permiso por un periodo de diez días, cuando excedan ese término deberá dar aviso al Congreso, sin que el citado precepto sea regulatorio de los gastos que irroque en estas ausencias.

Ninguno de los numerales en comento es regulatorio de los gastos de viaje del Gobernador del Estado de Jalisco, lo cual se traduce en que puede destinar arbitrariamente cantidades del erario público para solventar los mismos y sin que esto se traduzca en la violación de la ley.

En cuanto a los servidores públicos estatales no existe disposición jurídica expresa que regule los viáticos y pasajes de las visitas oficiales, no obstante, el Estado cuenta con la existencia de una regulación de los gastos de viaje para los servidores públicos Municipales de Zapopan y Guadalajara, que regulan la materia de los gastos de viaje de los servidores de menor jerarquía a través del Tabulador del Clasificador por Objeto del Gasto para los Gastos Oficiales, del que en adelante nos referiremos cómo tabulador y el llamado Reglamento de Visitas Oficiales del ayuntamiento de Guadalajara.

El Honorable Ayuntamiento de Zapopan publicó el primero de octubre de 2004 el Tabulador objeto de los Gastos Oficiales el cual contempla las cantidades que se autorizan para los viajes oficiales que se realizan dentro del Estado, en el Territorio Nacional y en el extranjero.

Para la designación de los viáticos, el tabulador de los Gastos Oficiales divide las ciudades y poblaciones en zonas de vida cara y de vida media además contiene las tarifas de los conceptos de pago por alimentación y hospedaje de acuerdo al destino y al área de adscripción de los servidores públicos.

Por su parte el Reglamento de Visitas Oficiales para el Municipio de Guadalajara, se compone de seis capítulos que desarrollan lo relativo a las disposiciones generales, los pasajes y hospedajes, la asignación de viáticos, personal de apoyo y la comprobación de los importes. La tesorería municipal es la autoridad competente para designar los recursos económicos para ejercer los viajes, siendo esta la que expide una tabulación con las cifras autorizadas por concepto de viáticos el artículo 1 en sus numerales 1 y 2 refieren que:

**“Artículo 1.**

**1. Las disposiciones del presente reglamento son de orden público e interés social y tienen por objeto regular las visitas oficiales que realicen las comisiones transitorias que autorice el Ayuntamiento con fines de promoción del municipio; fortalecimiento de las relaciones con otros países, regiones, estados, ciudades y municipios, para la obtención de recursos económicos para cualquier fin que beneficie al municipio, y para la participación en congresos internacionales y eventos educativos, culturales, científicos, tecnológicos o de cualquier otra índole que reporten beneficios al municipio y sus habitantes.**

**2. El presente reglamento es de observancia obligatoria para los servidores públicos municipales”.**

En el número 1 del citado artículo establece las características generales de la norma y permite entender las motivaciones aceptadas por el reglamento para la realización de los viajes como lo son el fortalecimiento de las relaciones externas del municipio, la obtención de recursos económicos, la participación en congresos internacionales y los que le reporten beneficios a los habitantes y el municipio.

En su número 2 del de referencia, de la interpretación literal los servidores públicos del municipio que relacionado con el Título Octavo de la Constitución del Estado que a la letra dice:

***“Artículo 92.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular; a los miembros del Poder Judicial del Estado e integrantes del Tribunal de Arbitraje y Escalafón previstos en esta Constitución; a los miembros del Instituto Electoral del Estado; a los integrantes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los miembros del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco; y en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquiera naturaleza en la administración pública del Estado o de los municipios, así como a quienes presten servicios en los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran por el desempeño de sus respectivas funciones”.***

La autoridad municipal es por consiguiente un servidor público y deberá observar y aplicar la normatividad, sin embargo existe una gran contradicción que se desprende del artículo 2, número 2 que se transcribe:

**“Artículo 2.**

**2.- El tabulador de viáticos es el documento elaborado anualmente por la Tesorería Municipal y enviado al Presidente Municipal junto con el proyecto de presupuesto de egresos, para su posterior aprobación por parte del Ayuntamiento y con base en el cual se asignan viáticos a los servidores públicos comisionados para realizar visitas oficiales”.**

Es el mismo Presidente municipal quien autoriza las cantidades máximas que pueden ser gastados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, mediante la realización de viajes o integrando las comitivas oficiales, por lo que se concluye que no hay control directo contra los gastos excesivos y notoriamente discrecionales, ya que el Presidente municipal podrá velar por sus intereses personales para viajar conforme a sus gustos y no conforme a los principios que rigen la administración pública, interpretando en

sentido amplio la regulación es directa para aquellos funcionarios por debajo del él.

Del ordenamiento en comento podemos señalar aspectos relevantes que podrían adoptarse para crear la regulación en materia Federal como lo es el número 1 del artículo 5 que establece:

***“Artículo 5.***

- 1. -La composición de las comisiones transitorias debe estar integrada por el menor número de servidores públicos”.***

Y del artículo 15 el numeral 3 que se refiere a lo siguiente:

***“Artículo 15.***

- 3.- En ningún caso pueden otorgarse viáticos a servidores públicos que se encuentren disfrutando de su período vacacional o que cuenten con cualquier tipo de licencia”.***

Estas disposiciones legales son un claro ejemplo de la necesidad de limitar los gastos ejecutados en los viajes oficiales que realizan los servidores públicos municipales, observando los principios de la administración pública como son la austeridad y la rendición de cuentas, hecho que si se observara a nivel federal y estatal limitaría una fuga de capital público que puede ser destinado a diferentes necesidades de la población en general.

### 2.2.3 Nayarit

Con lo que respecta al Estado de Nayarit tampoco cuenta con una regulación de los gastos de viaje del Gobernador, después del Presupuesto de Egresos que le asigna los recursos, no hay Ley, Reglamento, Acuerdo o Decreto que regule los gastos de viaje del Titular del Poder Ejecutivo local.

Si bien es cierto no hay regulación alguna de los gastos de viaje, también lo es que existen diversas disposiciones que pretenden regular la forma de desempeñar el cargo, la irrogación de gastos y la transparencia de los mismos,

pero no son directamente reguladoras del tema en estudio y lo que es peor tampoco son acatadas en la mayoría de los casos.

Con la Ley de Acceso a la Información se proyectaba dar transparencia a las actividades del gobierno en general y las cantidades que gasta por su encargo, sin embargo al realizar consultas las respuestas no siempre son completas y en lo relativo a los gastos que realizan los gobernadores en sus viajes oficiales siempre quedan espacios vacíos.

Por lo tanto consideramos que es de particular urgencia establecer a nivel de las constituciones locales y en las legislaciones reglamentarias las cantidades o los montos máximos autorizados por viaje, de acuerdo a los parámetros y circunstancias sociales y económicas que se viva en los diferentes estados, así como la obligación de rendir cuentas claras que puedan ser no sólo comprobables sino palpables dentro de su población.

Haremos mención del artículo 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, que no es directamente regulatorio de los gastos de viaje del Gobernador de la citada Entidad Federativa, pero está relacionado con el tema de estudio, por entrañar el permiso que debe otorgar el Congreso local al Gobernador para salir del territorio del Estado.

De esta manera nos permitimos transcribir el artículo mencionado que a la letra dice:

***“Artículo 68.- El Gobernador no podrá salir del territorio del Estado ni separarse del ejercicio de sus funciones sin permiso de la Cámara o Diputación Permanente en su caso, salvo que su ausencia no exceda de veinte días”.***

De la lectura del artículo precedente podemos señalar que al igual que en las Constituciones de los estados que se estudiaron en este apartado, entraña la obligación del Titular de Poder Ejecutivo local, a solicitar permiso o dar aviso a su Legislatura local, de sus salidas de la Entidad Federativa, para el caso específico del Estado de Nayarit si la salida no excede 20 días el

Gobernador no está obligado a solicitar la autorización de la cámara de diputados locales.

Por lo que se puede concluir que únicamente reglamenta la obligación del Gobernador del estado a solicitar autorización, no así los gastos de viaje, desafortunadamente tampoco existe alguna Ley reglamentaria que castigue la forma irresponsable en que se han utilizado los recursos públicos a nivel estatal.

No obstante lo anterior existe una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, pero no faculta a ninguna autoridad para deslindar responsabilidad al Gobernador, pues la Ley señala que sólo se le puede fincar responsabilidad al mismo por faltas graves a la Constitución del Estado o a las Leyes y al no estar establecido en la Constitución del estado de Nayarit ni existir Ley (nulla pena sine lege) que regule los gastos que irroga en sus viajes oficiales no es sujeto de responsabilidad por realizar dichos gastos.

A nivel Municipal se encuentran regulados los viáticos y pasajes para los servidores públicos de rango inferior del Presidente municipal, un ejemplo lo es la Normatividad para Gastos de Viaje, Viáticos y de Representación de los Servidores Públicos del Municipio de Tepic.

Las disposiciones generales señalan que las normas deberán ser acatadas por los servidores públicos y aquellos individuos que sean designados por la administración pública municipal en los términos siguientes:

***“El presente Lineamiento, es de orden público y de observancia general en el Municipio de Tepic Nayarit, y tiene por objeto establecer las bases generales y regular las normas de aplicación y ejecución de los gastos de viaje, viáticos y de representación de los servidores públicos por elección popular y por designación de la administración pública municipal para:***

- 1) Establecer las cantidades de los gastos de viaje, viáticos y de representación, que correspondan a una comisión previamente delegada para desarrollar.***
- 2) Establecer las autoridades encargadas de la regulación y supervisión sobre los gastos de viaje, viáticos y de***

***representación de los servidores públicos del Municipio de Tepic, Nayarit”.***

El objeto se divide en 2 partes, la encargada de instituir las cantidades autorizadas para la realización de los viajes y por otro lado las autoridades competentes en cuestiones de regulación y supervisión de los mismos.

La normatividad es severa para los servidores y funcionarios públicos por debajo del Presidente, Síndico y los Regidores, en lo relativo a la comprobación del gasto, la designación de los oficios de comisión y la forma en que se autorizan los mismos, por existir diversas condicionantes como se reflejan en las fracciones I y III, de las Políticas de Gastos de Viaje y Representación, como adelante se transcriben:

***“I. La autorización para gastos de comisión de los servidores públicos deberán otorgarla el Presidente Municipal, Tesorero, y Secretarios del Ayuntamiento, utilizando los formatos de solicitud de pago ya establecidos y acompañando la información que motiva el viaje.***

...

***III. El importe que entregue al servidor público comisionado como gastos sujetos a comprobar cómo gastos de viaje o viáticos y de representación, será de acuerdo a las tarifas establecidas y días de comisión, otorgándole el termino de 10 (diez) días posteriores a su regreso o terminación de la comisión que dio lugar a la aplicación del recurso económico, transcurrido dicho plazo serán descontados de sus haberes próximos”.***

Por lo que si no autoriza el Presidente municipal la partida presupuestal no se conformara la comitiva ni podrá realizarse el viaje de comisión, asimismo los comisionados deberán acompañar la información que motive el viaje y requisitar los formatos que al efecto emite la administración municipal.

Las cantidades que les serán designadas lo serán de acuerdo con lo estipulado en los tabuladores que al efecto emite la tesorería municipal, una vez concluida la comisión el servidor público o comisionado cuenta con un término de 10 días para comprobar sus gastos, de lo contrario le serán descontadas las cantidades no comprobadas de sus haberes próximos.

La ley es en sí inequitativa, para demostrarlo señalaremos de las mismas políticas de gastos de viaje y representación su fracción II que establece:

***“II. Los gastos de viaje, viáticos, representación y además equivalentes, solo serán no comprobables los del Presidente Municipal, Sindico y Regidores en ejercicio de sus funciones, para lo cual solo servirá como referencia del gasto, la agenda que desempeñan en sus actividades; los gastos de viaje y viáticos de Sindico y Regidores, deberán ser aprobados solo con oficio de comisión que elaborara el Presidente Municipal”.***

Sin embargo fomenta la dilapidación de recursos, la corrupción, la impunidad en el Presidente Municipal quien no está obligado a comprobar los gastos que realiza en sus viajes de comisión.

Cuestión que contraviene directamente los objetivos establecidos en las disposiciones generales como son:

***“El objetivo de estos lineamientos es establecer los procedimientos necesarios que permitan:***

- 1. Mantener un adecuado control sobre el ejercicio del gasto***
- 2. Lograr mayor eficiencia y racionalización del gasto en las diferentes dependencias***
- 3. Promover la transparencia en el manejo de los recursos***
- 4. Regular la operación del manejo de los gastos por comprobar”.***

Lo que deja de manifiesto que no existe un medio eficaz de normar la actuación de los titulares del Poder Ejecutivo Local y Municipal.



## CAPÍTULO TERCERO

### REGULACIÓN DE LOS GASTOS DE VIAJE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO MEXICANO EN LA LEGISLACION VIGENTE.

En lo relativo a la normatividad de los gastos que realiza el Presidente con motivo de los viajes que realiza, en primera instancia estudiamos la Constitución, estudiamos las facultades de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de determinar si es por conducto de esa Secretaría es que se regulan y autorizan dichos gastos, encontrándonos con Las Normas que Regulan los Viáticos y Pasajes para las Comisiones en el Desempeño de Funciones en la Administración Pública Federal, mismas que fueron emitidas conjuntamente por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública, cuyos titulares en aquel entonces fueron Agustín Guillermo Carstens Carstens y Salvador Vega Casillas, respectivamente, sin embargo estas no aplican para el Presidente.

El fundamento para Las Normas Regulatoras de los Viáticos y Pasajes para las Comisiones en el Desempeño de Funciones en la Administración Pública Federal, se encuentra en los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3 y 65, fracción X, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 4° del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y 6° del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, tal y cómo se demostrará en los siguientes apartados.

#### 3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestra Constitución es la Ley Suprema que da origen a todos los demás ordenamientos, por tanto si no está contenido en esta ley no tiene fundamento ni validez y no será acatada.

Nuestra Constitución política no regula directamente lo relativo a los gastos de viaje del Presidente, si hace referencia a que pueda realizar dichos

viajes o ausentarse del país por un tiempo determinado, pero en ninguno de sus numerales alude a los gastos que estos generen y su regulación.

Para asignar recursos destinados a los viajes que realizan los gobernantes, el Estado primero debe tenerlos, los cuales obtiene de la población a manera de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como de empréstitos; una vez obtenidos dichos recursos, su aplicación se hace a través del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año que corresponda, del cual hablaremos más adelante, al igual que de otras regulaciones.

En nuestra Constitución el Capítulo Tercero del Título Tercero está destinado al Poder Ejecutivo Federal que es depositado en un sólo individuo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien con relación al artículo 88 podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, en los recesos de esta, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Esto es, el Presidente podrá salir de viaje hasta por 7 días, pero no habla de los recursos con los que los realizará, por tanto se deduce que no son gastos que saque de su cartera, desafortunadamente no se contempla en nuestra Constitución.

Siguiendo el mismo orden de ideas nos referiremos a otro artículo que tiene relación directa con los viajes de estado, el numeral 89, que en su fracción X a la letra dice:

***“Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:***

***...***

***X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la***

***conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: 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; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.***

El dirigir la política exterior del país implica muchas cuestiones, para poder llevar a cabo las obligaciones contenidas en el numeral en comento, el Presidente realiza diferentes actividades, una de ellas, el realizar dichos viajes, eventos en los que cuenta con el apoyo para su organización y realización de las diferentes Secretarías de Estado.

En la agenda presidencial incluye la programación de visitas oficiales o visitas de estado a las cuales se designa un presupuesto, aunque es más complicado de lo que parece, pues no sólo es lo que gasta en sus viajes, sino lo que se gasta en mantenimiento de los aviones y helicópteros y lo que gastan sus comitivas que le acompañan.

El artículo 69 constitucional establece la obligación del Ejecutivo a rendir anualmente un informe ante el Congreso General, sobre el estado que guarda la administración pública del país, adicionalmente en el numeral 90 del ordenamiento referido prevé que el titular del ejecutivo para la atención de los asuntos de su competencia se apoyará en las Secretarías de Estado.

Desafortunadamente no existe manifestación expresa sobre lo relativo a los gastos de los viajes del Presidente y mucho menos sobre cómo se tabulan los recursos para costear dichos viajes, se sobrentiende pues, que la rendición de cuentas acerca de dichos viajes será anualmente y por conducto del informe rendido ante el congreso.

A nivel constitucional no se regulan los gastos de los viajes del Presidente, mucho menos se hace referencia al presupuesto destinado y los

principios de ahorro y austeridad que debe seguir para destinarlos y que tanto pregona el gobierno Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es reglamentaria del artículo que se comenta, misma que en los numerales 26, 27, 28, 29 y 31, nos habla de las Secretarías de Estado y los asuntos de su competencia, por lo que las Secretarías que van a intervenir en la realización de dichos viajes son las de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque dependiendo el asunto específico a tratar durante el viaje pueden participar otras Secretarías, Órganos u Organismos cuyas funciones se encuentren relacionadas con la agenda a tratar con el país o países que se visiten.

Sobre el particular, resulta interesante comentar que las Secretarías involucradas no cuentan con facultad de asignar y, en su caso, revisar los recursos que se destinan a los viajes oficiales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de sus facultades cuenta con las de emitir disposiciones legales sobre los gastos o la aplicación de recursos en general, contemplados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que implica que para los viajes oficiales erogados por los servidores públicos con motivo de sus comisiones oficiales, se regulen a través de las Normas que Regulan los Viáticos y Pasajes para las Comisiones en el Desempeño de Funciones los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, con excepción del Titular de Poder ejecutivo Federal, quien no se encuentra contemplado por las mismas.

### 3.2 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación no contiene ninguna disposición que regule los gastos de los viajes del Presidente, sólo establece las partidas presupuestales que se asigna anualmente a cada rubro de la Administración Pública Federal, así como al Poder Judicial de la Federación, al Poder Legislativo y a las Entidades Públicas Autónomas. Este

ordenamiento es importante porque nos da una idea clara de las cantidades económicas que se manejan en el país, a groso modo se sabe cuánto dinero se ejerce para cubrir las necesidades del Estado.

Ahora bien, hablemos de cómo es que realiza sus viajes el Presidente; para viajar el Presidente constitucional actual tiene a su disposición la flota presidencial, que se compone de 8 aviones y 9 helicópteros<sup>72</sup>, que dependen directamente del Grupo Aéreo de Transportes Presidenciales que es una unidad de la Fuerza Aérea Mexicana, que depende operativamente del Estado Mayor Presidencial. Para el cumplimiento de las operaciones aéreas a cargo del organismo, la Fuerza Aérea Mexicana proporciona a la Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales, el personal de pilotos aviadores y de los servicios aéreos, que garanticen el transporte aéreo eficaz y seguro del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y del personal del Estado Mayor Presidencial.

En otras palabras se destina una cantidad de dinero a la fuerza aérea mexicana para: 1) las cuestiones logísticas y de seguridad del Presidente y 2) la cuestión técnica de la flota presidencial, entonces, se designan recursos para la Presidencia de la República y para la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), una vez que los recursos están a disposición ya sea de Presidencia o de la Sedena, ellos distribuyen los recursos a cada una de las partes que lo integran. En el caso de la Presidencia de la República, ésta otorga recursos al Estado Mayor Presidencial y la Sedena a la Fuerza Aérea Mexicana.

Pero de igual forma ¿Cómo es posible que se den abusos en los recursos destinados a los viajes del Presidente, quien siempre se acompaña del Estado Mayor, los invitados distinguidos y la comitiva; en el Capítulo II de la ley en estudio existe el apartado sobre las disposiciones de austeridad, ajuste del gasto corriente, mejora y modernización de la gestión pública?,

---

<sup>72</sup> Vid. A través del Portal de Presidencia <http://www.presidencia.gob.mx/oficina-de-la-presidencia/estado-mayor/flota-aerea-presidencial/> se puede ingresar a la liga que presenta la flota Aérea Presidencial que se compone de los aviones y helicópteros con los que cuenta el Presidente de México para realizar sus viajes 23 de junio de 2011 13:15hrs.

desafortunadamente no podemos contestar la anterior interrogante, lo que si podemos señalar es que esta ley no es reguladora de los gastos de los viajes del Presidente, pero si nos habla de la cantidad de recursos con que cuenta el país y es la base para poder determinar que de ese presupuesto asignado el titular de la dependencia que administre los recursos, tendrá que solventar lo que se ha denominado gastos de comisión o representación.

Otra cuestión rescatable del ordenamiento en estudio es la contenida en el capítulo II del Presupuesto de Egresos donde nos dice que para ver reflejados los ahorros de los gastos el Ejecutivo Federal rendirá Informes Trimestrales y los reportará en la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la cual hablaremos más adelante; aunque no se detallan los gastos, si nos dice cuánto dinero del designado en la Ley se ha gastado o en este caso supuestamente cuanto se ha ahorrado.

Por otra parte, en el inciso b) del artículo 17 del Decreto en estudio nos especifica que las dependencias y entidades (del país), adoptarán en el año 2011 las siguientes medidas de ahorro, austeridad y eficiencia:

***“Artículo 17.- La reducción en el gasto administrativo y de operación, señalado en el Programa Nacional de Reducción de Gasto Público, de los siguientes conceptos, entre otros:***

***...***

***b) Viáticos, pasajes y gastos de representación”;***

Lo cual una vez más contrasta con la realidad, “en el 2009 con la tercera parte de su sexenio por delante, el Presidente Felipe Calderón superó todo lo gastado por Vicente Fox en sus giras nacionales e internacionales; los viajes al extranjero que el ex Presidente Fox realizó durante todo su mandato costaron 9 millones y medio de dólares, mientras el jefe del Ejecutivo actual ha erogado

más de 10 millones de dólares sólo entre el primero de diciembre de 2006 y el siete de agosto de 2010”<sup>73</sup>.

Así mismo, en el artículo 23 del Decreto en comento, nos hablan de las remuneraciones autorizadas a los servidores públicos de la Federación que se detallan en el Anexo 16 del mismo y en el Tomo VIII del Presupuesto de Egresos y conforme a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como se señala a continuación:

**“Artículo 23.- Las remuneraciones autorizadas a los servidores públicos de la Federación se detallan en el Anexo 16 de este Decreto y en el Tomo VIII de este Presupuesto, conforme a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

...

**II. La remuneración total anual autorizada al Presidente de la República y los tabuladores de remuneraciones para la Administración Pública Federal se presenta en el Anexo 16.1. de la ley de la materia, conforme a lo siguiente:**

**a) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos de la Administración Pública Federal, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, se presentan en el Anexo 16.1.1. y comprenden los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de impuestos correspondiente:**

**i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y**

**ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.**

**b) Los montos máximos de percepciones extraordinarias que perciban los servidores públicos de la Administración Pública Federal que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan derecho a percibirlas, se detallan en el Anexo 16.1.2. de la ley.**

**c) La remuneración total anual autorizada al Presidente de la República para el ejercicio fiscal de 2011 se incluye en el Anexo 16.1.3. de este Decreto, en cumplimiento a lo dispuesto en la Base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”;**

---

<sup>73</sup> Al realizar una consulta en el Buscador de internet sobre información de los gastos de Viaje del Presidente de México localizamos el reportaje expuesto por el Periódico “el Financiero” donde destacamos las cifras vertidas en el sitio web;  
[http://www.tedf.org.mx/sala\\_prensa/sintesis/sm2011/abr/110429/110429\\_pres\\_calderon\\_supera\\_a\\_fox.pdf](http://www.tedf.org.mx/sala_prensa/sintesis/sm2011/abr/110429/110429_pres_calderon_supera_a_fox.pdf), GURREA, José Antonio. EL FINANCIERO pdf., Fecha de publicación 29 de abril de 2011 13:05hrs.

Como bien señalamos en un principio el Decreto multicitado no es regulatorio de los gastos de viaje del titular del Poder Ejecutivo Federal, El Presidente recibe un salario muy independiente de los viáticos que se le asignan por la realización de dichos viajes de representación; tales cantidades se encuentran contenidas en los anexos señalados en el Decreto en comento.

### 3.3 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El primer artículo que procedemos a analizar es el 31, que nos habla de La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el referido numeral establece en las fracciones XIV, XV y XIX con relación al tema de estudio lo siguiente:

***“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:***

***...***

***XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;***

***XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República;***

***...***

***XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;***  
***XIX. Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables;”***

De la lectura anterior podemos señalar que es la Secretaría de Hacienda quien calcula los egresos del Gobierno Federal, pero el Presidente es quien lo aprueba antes de que se presente al Congreso General para que lo autorice, formula la cuenta anual del estado que guarda la Hacienda Pública Federal y evalúa en conjunto con la Secretaría de la Función Pública la aplicación de los recursos públicos Federales.



La referida Secretaría tiene la última palabra en todo lo relativo al manejo del dinero del país, es decir, en esta ley se le dota de las facultades amplias para conocer la realidad de los gastos que realiza la Federación pero sobre todo de evaluar la forma en que se realizan.

Cuando el Presidente de México realiza sus viajes ya sea por motivos de representación o personales lo hace con dinero, mismo que se autoriza en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por el Presidente y presentado por el titular de la Secretaría de Hacienda, de conformidad con la ley.

Al seguir buscando la regulación de los gastos de viaje del Presidente en la citada ley, sólo pudimos relacionar las fracciones I y XXV del artículo 37, con el tema de estudio que nos dice:

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

***I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables.***

***...***

***XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere, y”***

Podemos afirmar que las fracciones anteriores no son regulatorias de los gastos de viaje del titular de Poder Ejecutivo Federal, sólo hace mención que es a través de la citada Secretaría que se evaluarán los resultados obtenidos de la forma en que se aplica el gasto público, formula las políticas de transparencia y rendición de cuentas.

Sabemos que a los secretarios de despacho, son designados por el Presidente, desafortunadamente la historia no escrita de nuestro país muestra como el Presidente pone a su gente de confianza y cercana a él en esos puestos, lo que le otorga al Presidente otras facultades supra-constitucionales y el apoyo incondicional de las Secretarías.

A propósito de la rendición de cuentas y de acuerdo con información proporcionada por la Presidencia de la República, “en todos los viajes que realizó el Presidente Calderón fue acompañado por el coordinador de Comunicación Social, Maximino Cortázar, a quien en dos de los viajes no se le asignó gasto, pero no se aclara quién cubrió su estancia en Belice y Canadá”<sup>74</sup>.

Después de dar una semblanza de la situación real del país podemos determinar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es regulatoria de los gastos de viaje del Presidente, pero ya tenemos sentadas las bases de quienes son los encargados de designar las cantidades para el gasto de la Federación y las cuestiones relativas a la transparencia, no así de los gastos que realiza el Presidente en sus viajes.

### 3.4 LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

En este apartado iniciaremos con el estudio de los artículos 3 y 65 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece los criterios a seguir en la ejecución del gasto público, para evitar el desvío de recursos y la mala aplicación de los mismos y señala la competencia para la interpretación de la misma ley en el artículo que a continuación se transcribe:

***“Artículo 3.- La interpretación de esta Ley, para efectos administrativos y exclusivamente en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, corresponde a la Secretaría y a la Función Pública en el ámbito de sus respectivas atribuciones. La Ley***

---

<sup>74</sup> La revista “ContraLínea” publicó en la segunda quincena de febrero de 2008 información relativa a los gastos de viaje del Presidente disponible en el sitio web: <http://www.voltairenet.org/Calderon-viajes-de-lujo-con-cargo-TINOCO>, Yenise, REVISTA CONTRALÍNEA / México Fecha de publicación: 2a quincena Febrero de 2008 | Año 5 | No. 96  
17 de abril de 2012 11:13AM

***Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación serán supletorios de esta Ley en lo conducente. Las dependencias y entidades deberán observar las disposiciones generales que emitan la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, para dar correcta aplicación a lo dispuesto en esta Ley y el Reglamento. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y de los entes autónomos, sus respectivas unidades de administración podrán establecer las disposiciones generales correspondientes. Las disposiciones generales a que se refiere el párrafo anterior deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.”.***

En el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal es la Secretaría de la Función Pública quien se encarga de la interpretación de la ley en estudio, es decir, la referida Secretaría tiene la facultad de dar correcta aplicación de los artículos de este ordenamiento a través de la expedición de las disposiciones generales que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Esta Ley determina como serán aplicados los conceptos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que relacionamos con la fracción X del artículo 65 que a la letra dice:

***“Artículo 65.- Los ejecutores de gasto, al realizar pagos por concepto de servicios personales, deberán observar lo siguiente:***

***...***

***X. Sujetarse a las disposiciones generales aplicables para la autorización de los gastos de representación y de las erogaciones necesarias para el desempeño de comisiones oficiales, y”.***

Dentro de esos ejecutores de gasto se encuentra la Presidencia de la República y de conformidad con la fracción X, debería sujetarse a las disposiciones legales aplicables para la autorización de los gastos de representación y de las erogaciones necesarias para el desempeño de comisiones oficiales, por lo que serían las Normas que Regulan los Viáticos y Pasajes para las Comisiones en el Desempeño de Funciones en la Administración Pública Federal, a las que debería sujetarse y de las cuales hablaremos más adelante.

En los considerandos de la Ley en estudio se establecen las premisas que regirán la normatividad correspondiente y transcribiremos el primer considerando a continuación:

***“Que es necesario establecer normas claras que permitan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal administrar los recursos públicos federales destinados a viáticos y pasajes con base a criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas”.***

De la lectura anterior se desprende que la claridad en las normas permitirá a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal administrar mejor los recursos que le son asignados y que destinan a los viáticos y pasajes, pero no manifiesta expresamente que el Presidente deba seguirlos.

Aclaremos ideas, la gente al estar en contacto directo con cualquier cosa, le permite conocer sobre la misma, lo cual le permite en determinado punto volverse crítico sobre determinados asuntos en particular, la cuestión es: los viajes que realiza el Presidente de México son de interés público, a grado tal que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 88 habla acerca de ello, por lo cual es el momento y lugar exacto para poner en claro a quien corresponde la competencia para conocer del multicitado asunto de la regulación de los gastos de viaje del Presidente, pero no es así, tenemos que pasar una serie de candados para saber la forma en que se destinan los recursos.

Ahora bien, la ley al hablar de dichos viajes y señalar que autoridad es la responsable de autorizar y asignar los recursos, permite ubicar y tener limitado o controlado al Ejecutivo Federal, sólo con la finalidad de evitar que realice gastos excesivos e innecesarios con cargo al erario público, verbigracia, “los viajes al extranjero que el ex Presidente Fox realizó durante todo su mandato costaron 9 millones y medio de dólares, mientras el jefe del Ejecutivo actual ha

erogado más de 10 millones de dólares sólo entre el 1 de diciembre de 2006 y el 7 de agosto de 2010”<sup>75</sup>.

Si estamos hablando de millones de Dólares, ¿cuál es el beneficio que ha recibido el país, la población, las instituciones de gobierno, la asistencia social, la seguridad pública?, ninguno.

De igual forma la ley de la materia refiere que los gastos de representación y comisiones oficiales se reducirán al mínimo indispensable; “En su segundo viaje a Europa, Calderón y su comitiva, así como los invitados especiales, se hospedaron en hoteles de lujo, donde el costo de la habitación por noche oscila entre los 115 y 803 euros, es decir, entre mil 725 y 12 mil pesos”<sup>76</sup>, no es posible tal burla, en nuestro país hay personas que sobreviven día a día con menos de un salario mínimo vigente que equivale a 58 pesos aproximadamente, es increíble ver el cinismo de algunos gobernantes que dicen “nosotros pernoctamos en hoteles 5 estrellas mientras que una gran parte de los mexicanos duermen en hoteles 1000 estrellas”, y claro que es así millones de familias no cuentan con un hogar digno y decoroso como establece la Constitución, al dormir al aire libre son clientes de los hoteles 1000 estrellas que pueden ser más dependiendo de la visibilidad de la noche.

La teleología de la ley de referencia pretende que los gastos por concepto de viáticos y pasajes para las comisiones se deban ejercer bajo criterios de austeridad, racionalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía y transparencia, para dar cumplimiento a los objetivos de los programas y a las funciones conferidas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tales como el intercambio de conocimientos institucionales; la representación gubernamental, la implementación de proyectos, pero la realidad es muy diferente.

---

<sup>75</sup> Gurrea José Antonio, EL FINANCIERO, Op.cit

<sup>76</sup> Tinoco. Yenise, REVISTA CONTRALÍNEA, Op.cit

### 3.5 NORMAS QUE REGULAN LOS VIÁTICOS Y PASAJES PARA LAS COMISIONES EN EL DESEMPEÑO DE FUNCIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

En el presente apartado hablaremos de las Normas que Regulan los Viáticos y Pasajes para las Comisiones en el Desempeño de Funciones en la Administración Pública Federal, consta de 18 numerales y de manera muy general las normas referidas se dividen en objetivos, definiciones, ámbito de aplicación, autorización y ejercicio de viáticos y pasajes, cuotas máximas para viáticos en territorio nacional e internacional. Haremos, un pequeño extracto del contenido de las normas a que nos venimos refiriendo tratando de dar un marco descriptivo-explicativo de las mismas, poniendo bajo escrutinio en primer término al objetivo planteado por las mismas, que es establecer las disposiciones generales que regulan los viáticos nacionales e internacionales, ahora bien en el inciso h), del artículo 2 define a los viáticos de la siguiente manera:

***“2.- Para efectos de estas Normas se entenderá por:***

***h) Viáticos: a los gastos necesarios para el cumplimiento de una comisión, como serían transporte local, alimentación, hospedaje, servicio de Internet, fax, fotocopiado, llamadas telefónicas, propinas, lavandería, tintorería, entre otros.”***

De manera enunciativa a través de esta normatividad se autorizan los gastos por concepto de alimentación, hospedaje, transporte local, servicio de internet, fax, fotocopiado, propinas, llamadas telefónicas, lavandería y tintorería; no todos los gastos enunciados con antelación son comprobables mediante factura o similar.

La autorización para realizar erogaciones por concepto de viáticos y pasajes puede ser de dos tipos, para el exterior o el interior del país, y que deben sujetarse a lo establecido en el numeral 4, que a continuación transcribimos:

***“4. Sólo se podrá autorizar el ejercicio de viáticos y pasajes para el desempeño de las comisiones que sean estrictamente necesarias para dar cumplimiento a los objetivos***

***institucionales, los programas o las funciones conferidas a las dependencias y entidades, tales como: el intercambio de conocimientos institucionales; la representación gubernamental; la implementación de proyectos; la atención de la población en su lugar de residencia y la verificación de acciones o actividades de la Administración Pública Federal, entre otros.***

***No podrán autorizarse viáticos y pasajes para comisiones que tengan por objeto realizar tareas o funciones que puedan ser efectuadas por el personal de las oficinas o representaciones locales o regionales que tenga la dependencia o entidad en el lugar de la comisión. ”***

Del numeral en comento podemos destacar que los viajes de los servidores y funcionarios públicos contemplados por esta normatividad deben ser estrictamente necesarios para dar cumplimiento a los objetivos institucionales, tales como las de intercambio de conocimientos institucionales o la representación gubernamental, aun que puede darse el caso donde algún funcionario desvíe los recursos para pagar lo que se ha denominado como turismo político.

Para efectos del otorgamiento de viáticos y pasajes para la realización de comisiones, las dependencias y entidades computarán la duración de cada comisión considerando la fecha del traslado del servidor público desde el lugar de origen, hasta la fecha en que éste tenga su regreso, sin importar las escalas que realicen.

La duración máxima de las comisiones en que se autorice el pago de viáticos y pasajes no podrá exceder de 24 días naturales para las realizadas en territorio nacional y de 20 para las realizadas en el extranjero. La realización de dos o más comisiones en un mismo ejercicio fiscal no podrá rebasar un máximo acumulado de 48 días naturales, por lo que llevaremos la cuenta para vigilar que se cumpla esta ley, como nos señala el numeral 6 de las normas en comento.

Las cuotas máximas de viáticos para el desempeño de comisiones en la República Mexicana se asignarán de acuerdo al lugar (zonas económicas) en

que se realice la comisión y el grupo jerárquico que corresponda al servidor público conforme a la siguiente tabla contenida en el numeral 7:

CUOTAS MAXIMAS DIARIAS DE VIATICOS EN TERRITORIO NACIONAL EN MONEDA NACIONAL		
<b>GRUPO JERARQUICO</b>	<b>A</b> <b>En zonas de la</b> <b>República Mexicana</b> <b>más económicas</b>	<b>B</b> <b>En zonas de la</b> <b>República Mexicana</b> <b>menos económicas</b>
Para personal operativo	\$870.00	\$980.00
P hasta L	\$1,250.00	\$1,700.00
K hasta G	\$1,650.00	\$3,240.00

Se entienden por zonas más económicas y menos económicas:

<b>Ciudades más económicas</b>	<b>Ciudades menos económicas</b>
------------------------------------	----------------------------------



Resto del territorio  Nacional	Acapulco e Ixtapa Zihuatanejo del Estado de Guerrero
	Cancún del Estado de Quintana Roo
	Ciudad Victoria del Estado de Tamaulipas
	Los Cabos del Estado de Baja California Sur, Saltillo del Estado de Coahuila

Cuando para el desempeño de la comisión no se requiera la pernocta del servidor público en el lugar en que se realice la misma, la cuota será de hasta el 50% de la cuota asignada a viáticos nacionales en las zonas de la República Mexicana más económicas, conforme al grupo jerárquico que corresponda. Por lo que se refiere a las comisiones en el extranjero que no requieran la pernocta del servidor público en el lugar en que se realice la misma, la cuota será de un máximo de 225 dólares de los Estados Unidos de América, y tratándose de países donde la moneda de curso legal sea el euro, la cuota será de un máximo de 225 euros de conformidad con la normatividad en comento.

Puede darse que para la realización de estos viajes se contraten paquetes y se pueden presentar las siguientes modalidades conforme a lo contemplado en la norma, en el numeral 11 que a la letra dice:

**“11. En los casos en que las dependencias y entidades adquieran paquetes de viajes para los servidores públicos que realicen una comisión en territorio nacional o en el extranjero, las cuotas diarias de viáticos serán las siguientes:**

**a) En paquetes que incluyan hospedaje y alimentos: se otorgarán viáticos únicamente para los traslados locales y otros gastos menores. La cuota asignada será de hasta el 20% de la que corresponda conforme al grupo jerárquico que aplique y el destino de la comisión;**

**b) En paquetes que incluyan hospedaje y transporte: se otorgarán viáticos únicamente para alimentos, traslados locales y otros gastos menores. La cuota asignada será de hasta el 30% de la cuota máxima diaria que corresponda al grupo jerárquico del servidor público y el destino de la comisión, y**

**c) En paquetes que incluyan hospedaje, transporte y alimentos: se otorgarán viáticos únicamente para otros gastos menores. La cuota asignada será de hasta el 15% de la cuota máxima diaria que corresponda al grupo jerárquico del servidor público y el destino de la comisión”.**

El numeral citado establece que se otorgará un porcentaje menor a los viáticos autorizados, dependiendo de la jerarquía del servidor público y el destino de la comisión, debido a que los paquetes pueden cubrir las necesidades de hospedaje, transporte y alimentos.

Los servidores públicos comisionados deberán observar, en todo tiempo, los principios de austeridad y racionalidad en el ejercicio de los recursos públicos federales, afirma la normatividad en comento.

Ahora bien, entremos en materia de justificación y comprobación de la comisión, Las dependencias y entidades, conforme a las disposiciones que establezcan la Secretaría de Hacienda y de la Función Pública, asignarán a los servidores públicos tarjetas de crédito, servicios o débito, para que los gastos efectuados con motivo de una comisión se cubran preferentemente con dichos medios de pago.

Los gastos efectuados para el desempeño de las comisiones se deberán justificar con el Oficio de Comisión y se comprobarán de conformidad a lo que establece el numeral 15 que a continuación transcribimos:

**“15. Los gastos efectuados para el desempeño de las comisiones se justificarán con el Oficio de Comisión y se comprobarán con lo siguiente:**

**a) En el caso de comisiones en territorio nacional:**

**i) En cuanto a los gastos de comisión que hayan sido cubiertos con la tarjeta de crédito, servicios o débito asignada conforme al numeral 14 de estas Normas, con el estado de cuenta en que aparezcan dichos cargos, o**

*ii) En su defecto, los gastos que hayan sido cubiertos con cualquier otro medio de pago se comprobarán con documentación de terceros que reúnan los requisitos fiscales.*

*b) En el caso de comisiones en el extranjero se estará a lo dispuesto en el artículo 128-B del Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, únicamente con la documentación relativa a los gastos de hospedaje, pasaje de avión y un informe de los demás gastos efectuados durante dicha comisión.*

*Los gastos de comisión que hayan sido cubiertos con la tarjeta de crédito, servicios o débito asignada conforme al numeral 14 de las presentes Normas, podrán ser comprobados con el estado de cuenta en que aparezcan dichos cargos.*

*El informe o relación de gastos a que se refiere dicho artículo 128-B, deberá incluir la fecha, concepto y monto de cada pago realizado y podrá comprender gastos tales como la adquisición de divisas.”*

El informe o relación de gastos a que se refiere dicho artículo 128-B, deberá incluir la fecha, concepto y monto de cada pago realizado y podrá comprender gastos tales como la adquisición de divisas.

Por último se habla del informe de comisión y sus características por ejemplo:

**“El servidor público comisionado deberá rendir un informe de la comisión realizada al titular de la unidad administrativa a la que se encuentre adscrito, dentro de los diez días hábiles siguientes a la realización de dicha comisión; en caso de que el titular de la unidad administrativa sea el servidor público comisionado, el informe se rendirá al superior jerárquico inmediato”.**

Dicho informe deberá contener el nombre, cargo y adscripción del servidor público que realizó la comisión, lugar y periodo de la comisión, objeto de la comisión, detallando el propósito de la misma, un breve resumen de las actividades realizadas, conclusiones, resultados obtenidos y contribuciones para la dependencia o entidad de la que forma parte, y la firma autógrafa del servidor público que fue comisionado.

Por último quien ejecutara como autoridad competente la presente norma es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Unidad de Política y Control Presupuestario y a la Secretaría de la Función

Pública, a través de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, el interpretar para efectos administrativos las presentes Normas, así como resolver los casos no previstos en las mismas.

La normatividad es muy clara al establecer que regula a las dependencias y entidades públicas, no así del Presidente, lo cual pone en evidencia la falta de regulación de los gastos de viaje del mismo.

### 3.6 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Con el estudio de la presente Ley tratamos de definir las responsabilidades a las que estaría sujeto el Presidente por la realización de los gastos excesivos en sus comisiones oficiales, ahora bien expondremos los resultados obtenidos.

La Ley en comento tiene su fundamento en el Título Cuarto de la Constitución, como nos hace referencia a la fracción I, del artículo 1º que se transcribe a continuación:

***“Artículo 1o.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:  
I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;”***

La primera fracción del citado ordenamiento es muy claro, para entender la fracción I, lo relacionamos con el artículo 108 de la Constitución Federal que establece:

***“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u***

***omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.***

El Presidente es electo popularmente por lo cual le sería aplicable dicha regulación siempre y cuando encuadre en lo estipulado en el párrafo segundo del mismo artículo Constitucional.

***“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.***

En cuyo caso conocería el Senado, sin embargo el gastar sumas exorbitantes en sus viajes no implica violación o delito grave del orden común pero repercute en la población marginada de nuestro país.

Por lo que el artículo segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que:

***“Artículo 2o.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.***

Por lo que se puede concluir que si es aplicable al Presidente esta Ley y lo que en ella se consagra, siempre y cuando sea acusado de traición a la patria o delitos graves del orden común, sin establecer de manera expresa que los gastos de viaje del presidente implique un delito grave o traición a la patria, por lo que no se puede fincar responsabilidad alguna al Presidente por los gastos criminales que realiza en sus giras nacionales como extranjeras.

### 3.7 LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

En lo que respecta a la ley de transparencia no es regulatoria de los gastos de viaje del Presidente de México, pero para la realización de este trabajo de investigación hago especial señalamiento de los artículos 3º, fracción XIV, inciso a), y las fracciones I y IV del artículo 4º, debido a que realizamos

una solicitud de información de los gastos que realiza el Presidente de la República durante sus viajes de la cual daremos cuenta más adelante.

El acceso a la información es uno de los rubros con mayor difusión por parte del Presidente, y permite a cualquier persona solicitar información sobre determinados asuntos, situación que relacionamos directamente con el inciso a), de la fracción XIV del artículo 3º, que a continuación se transcribe:

***“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:***

***...***

***XIV. Sujetos obligados:***

***a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;”***

Por lo que el Poder Ejecutivo Federal también es un sujeto obligado por la ley en comento y tendrá que hacer pública toda aquella información que no sea considerada como información reservada por la misma.

De los objetivos planteados haremos especial señalamiento a los contenidos en las fracciones I y IV como se transcribe:

***“Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:***

***I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;***

***...***

***IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;”***

Por lo que cualquier persona puede realizar una consulta de información, misma que puede ser realizada vía internet, donde se pueden elegir entre las diversas instituciones, órganos y organismos obligados por la ley en comento.

De la última fracción, en lo relativo a favorecer la rendición de cuentas, si bien es cierto que existen términos legales, también lo es que la rendición de cuentas no es del todo expedita.

Al inicio de este apartado hicimos referencia a una consulta que realizamos en el portal de transparencia de la Presidencia de la República con fecha quince de mayo del año 2011 con relación al desglose de gastos

realizados por el Ejecutivo Federal en sus viajes oficiales, para la cual tuvimos que cumplir con ciertos requisitos tales como registrarse en el sistema de la página de internet, posteriormente elegir la dependencia o entidad a quien dirigía la solicitud de información y el tipo de información así como el medio para recibir la respuesta y se nos otorgó un número de folio con la solicitud.

El día 15 de junio ingresamos a la página de internet de referencia que contiene el acuse para revisar la respuesta a nuestra consulta de información, recibiendo de la autoridad una notificación de ampliación del plazo para entregar la información, misma que al momento no ha sido entregada por la autoridad, en detrimento al acceso a la información gubernamental; y en consiguiente como señalamos en el inicio de este apartado la ley en comento no es regulatoria de los gastos de viaje de estado del Presidente, y con relación a la solicitud de información el plazo para contestar por parte de la autoridad ha sido ampliado en términos de ley por lo que nos encontramos imposibilitados para exponer los resultados de la misma.

No obstante lo anterior, en el portal de transparencia se pueden consultar solicitudes de información relacionadas con el tema de interés, para fortuna de los que suscriben se localizo información similar que fue solicitada por “El Financiero”, un periódico que expuso la información recibida en un reportaje de fecha veintinueve de abril del año 2011, en su sección de política.

Los resultados expuestos por “el financiero” fueron los siguientes:

El Ejecutivo ha realizado entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010, 410 giras nacionales y 59 internacionales mientras que Fox realizó durante todo su mandato 688 recorridos nacionales y 63 viajes a otros países.

“Los viajes del Ejecutivo actual han erogado 11 millones de dólares más de 128 millones de pesos al tipo de cambio de \$11.65 sólo entre el 1 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2010”<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Gurrea José Antonio, EL FINANCIERO, Op.cit

“Felipe Calderón eroga en promedio 2 millones 300 mil de pesos por cada viaje que realiza al extranjero. En 2007, los gastos de ocho traslados –que sólo cubrieron su persona y la de integrantes del Estado Mayor Presidencial (EMP)– ascendieron a 1 millón 691 mil 208 dólares, equivalentes a más de 18 millones de pesos”<sup>78</sup>.

El Presidente Felipe Calderón gastó 18 millones de pesos en ocho viajes al extranjero. Al monto, que sólo incluye los gastos de su persona y de los integrantes del Estado Mayor Presidencial que lo resguardan, se le suman más de 4 millones 500 mil pesos que “la comitiva” del Presidente consumió en cinco viajes.

El titular del Ejecutivo –acompañado de comitivas de hasta 37 personas y miembros del EMP, que se hospedan en hoteles de lujo– visitaron 17 países con un gasto de 23 millones 174 mil 189 pesos. Sin embargo, el costo total de los viajes es mayor, ya que el monto señalado no considera los gastos realizados por los secretarios de Estado que, en algunos viajes, también acompañaron al mandatario<sup>79</sup>. Es decir, el problema son los excesivos gastos realizados por el Presidente de la República y sus comitivas a costillas del erario público que se integra con las contribuciones de la población, en especial los impuestos, que son solventados mayoritariamente por la clase media de nuestro país, dicha política brutal e inhumana que hacen valer nuestros representantes en el gobierno, privilegiando a grandes empresarios quienes no pagan impuestos; y la gente que realmente tiene el la responsabilidad social y la solvencia económica no contribuye a las arcas nacionales, mientras que la otra parte de la población, representada por la clase baja, vive en verdaderas condiciones infrahumanas contrastando con el Presidente quien gasta millones en pasear por el mundo sin demostrar un beneficio real para toda la población, sino sólo para los empresarios, por lo que

---

<sup>78</sup> Idem.

<sup>79</sup> Vid. Idem.



los viajes resultan estériles totalmente y se traduce en un desperdicio y gasto innecesario que deja pobre a la clase media y mata de hambre a la clase baja.

Por ejemplo “el presupuesto asignado al avión presidencial mexicano, es dos veces mayor al presupuesto educativo anual en Oaxaca, que recibió, en 2008, 5 millones 808 mil pesos para educación básica”<sup>80</sup>. Es decir, se gasta más el turismo político que en educación para uno de los Estados con mayores rezagos.

“En el primer viaje de Calderón a Europa, se hizo una escala de ida (el 24 de enero de 2007) y otra de vuelta (el 30 del mismo mes) en Bermudas, lo cual representó un gasto al erario de 66 mil 134 dólares, equivalentes a 727 mil 474 pesos”<sup>81</sup>.

En ese mismo viaje, las relaciones de gastos del Estado Mayor Presidencial registraron otra escala en México, donde se gastaron 133 mil 331 pesos, el mismo día 24 de enero. “Los gastos sólo fueron por transporte aéreo”<sup>82</sup>.

### 3.8 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En lo que respecta a este apartado se reafirman las posturas expuestas a lo largo del presente trabajo de investigación, ya que nos oponemos rotundamente a que el Presidente constitucional erogue cantidades estratosféricas en la ejecución de los viajes, que aún siendo de carácter oficial y en el desempeño de sus funciones, olvida los principios fundamentales de honradez, austeridad, eficacia y eficiencia que deben regir el actuar del primer mandatario.

Además de que no existe una distinción entre intereses personales y los concernientes a sus funciones institucionales, en donde los primeros deberían

---

<sup>80</sup> Información contenida en el sitio web <http://yoreme.wordpress.com/2009/12/page/14/> en relación a los gastos de viaje del Presidente Mexicano 17 de abril de 2012 11:20 AM

<sup>81</sup> Gurrea José Antonio, EL FINANCIERO, Op.cit

<sup>82</sup> Idem.

ser solventados con sus propios recursos, los cuales cumplen con las condiciones constitucionales de ser suficientes para satisfacer las necesidades en el orden material, social y cultural y no así con erario del pueblo mexicano.

Los gobernantes se han convertido en los principales infractores de las diversas disposiciones legales que rigen su proceder respecto de sus empleos con increíble cinismo y que no existe algo que los limite en la forma en que empobrecen al pueblo mexicano, con su desorbitante corrupción e impunidad; y en el caso que nos ocupa, con lo que se ha denominado el turismo político, que si bien no es la fuente principal de fugas de los recursos públicos, si es una muestra del gran insolencia e irresponsabilidad con que se manejan los recursos del pueblo por parte del Poder Ejecutivo Federal.

La clase política ha demostrado que no le interesan los gobernados ni las condiciones de vida de estos, siendo de dominio público el cabildeo que realizan los políticos promoviendo su imagen dentro de las comisiones internacionales, quienes como principal justificación argumentan que su objetivo es atraer la inversión extranjera que impulse el desarrollo de la gente, lo que en los hechos no sucede ya que cada día es más deplorable la situación de pobreza en nuestro país.

Los altos niveles de analfabetismo en nuestro país, el lastimoso servicio médico a cargo del Estado, el desempleo, la inseguridad, la pobreza, la desnutrición infantil, entre otros males que padecemos son delitos flagrantes en contra de la población mexicana.

La corrupción, impudencia y la ilegalidad de los gobernantes es un problema de colosales dimensiones y que está llevando a la desolación a nuestro país, empobreciéndolo, desalentándolo y convirtiendo a los partidos políticos en organizaciones criminales que libremente pueden gozar de las prerrogativas que envuelve el cargo Presidencial y de demás poderes de la Unión.

El permitir que se sigan realizando tales erogaciones del erario público, en el caso que nos ocupa, de los viajes presidenciales, trae como principales problemas que esos recursos dejen de ser utilizados en materia de educación, salud, empleo, seguridad, cultura, investigación y tecnología, entre otros, que son los que menos parecen llamar la atención de gobierno y que tanto agravan al pueblo de México.

El que el Presidente utilice cantidades exorbitantes en viajes oficiales, implica fugas económicas al igual que capital invertido en bancas múltiples de capital y propiedad privada, importaciones y similares conceptos, son inversiones que pasan a las cuentas bancarias de extranjeros, quienes sustraen sus ganancias del país, impidiendo la circulación de nuestra moneda en territorio nacional.

Para solventare estos gastos el Estado necesita allegarse de recursos económicos mediante contribuciones que realiza la población mexicana, a través de cuatro grandes grupos:

- Impuestos
- Contribuciones de mejoras
- Derechos
- Aportaciones de seguridad social

La política económica que están adoptando los políticos para aumentar dichas contribuciones es el incremento del porcentaje en el cobro de impuestos condenando a la miseria y a la violencia por sobrevivir mayor a la que de por sí se sufre en nuestro país.

Hechos que se han vuelto un problema debido a que como se señaló en el presente trabajo el Titular del Ejecutivo Federal en turno tiene como principal objetivo gastar más en sus viajes oficiales que el Presidente anterior, y sucesivamente, por lo que no podemos seguir permitiendo y fomentando con nuestro desinterés esta conducta deplorable de nuestros gobernantes.

### 3.9 CONSECUENCIAS.

Para entrar al estudio de este apartado, consideramos necesario definir el término consecuencia; la Real Academia de la Lengua Española manifiesta que la palabra a conceptualizar deriva del latín *consequentia* y la define como “el hecho o acontecimiento que se sigue o resulta de otro, así como la correspondencia lógica entre la conducta de una persona y los principios que profesa”<sup>83</sup>.

Partiendo de estas premisas podemos enlistar las diferentes consecuencias que conllevan los opulentos gastos del Presidente Constitucional dentro de las giras tanto nacionales como internacionales como parte de la agenda de los viajes oficiales.

Del apartado anterior se desprende la inobservancia de diferentes disposiciones legales por parte del titular del Ejecutivo Federal, en lo que nos atañe dentro de este trabajo de investigación, encontramos las normas que regulan los viáticos y pasajes para las comisiones en desempeño de sus funciones de la Administración Pública Federal.

El Presidente es el primer servidor público obligado a observar y ejecutar las diversas normas legales, y el hecho de que no las cumpla promueve la desobediencia en los demás niveles de gobierno, dando como ejemplo el incumplimiento de la ley sin consecuencias jurídicas, ostentando un fuero político inexistente que les mantiene por encima de las leyes.

La corrupción es otra de las consecuencias directas de la problemática que presenta la desobediencia de las leyes, dejando al descubierto la entelequia de un método eficaz para obligar a los servidores públicos a cumplir con sus obligaciones legales.

---

<sup>83</sup> versión electrónica del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, definiciones <http://lema.rae.es/drae/?val=consecuencia> 9 agosto 2012, a las 18:12 hrs

La falta de comprobación de gastos permite realizar actos contrarios a los principios que rigen el servicio público, la falta de transparencia en el gasto de los viajes de estado, da origen a convenios mediáticos donde las cargas al erario público permiten desvíos económicos en detrimento del bienestar social.

Otra situación que apremia necesaria regulación, es sin duda la ponderación en la conformación de las comitivas que acompañan al primer mandatario, de los cuales se complica el seguimiento de los reportes que justifican los consumos realizados de estos servidores públicos, los cuales pueden utilizar los recursos públicos a su antojo desviándolos de la finalidad única de cumplir con actos del servicio.

### 3.9.1 Económicas

El periodo comprendido de 1988 a 1994, sexenio gobernado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari se da el apogeo de la política exterior dejando como cúspide de su legado el Tratado de Libre Comercio, lo que conllevó grandes repercusiones económicas y sociales a la nación.

La crisis económica afectó uno de los rubros más importantes en el desarrollo de cualquier país que es el del empleo, reduciendo las oportunidades de trabajo a un nivel crítico.

A partir de 1994 México enfrenta una de las crisis económicas más importantes y colosales sobre las que ha versado su historia, crisis que después de dieciocho años y tres periodos presidenciales no se han logrado superar, hecho que ha quedado de manifiesto en el último periodo presidido por el Lic. Felipe Calderón Hinojosa quien a pesar de la delicada situación económica nacional sigue realizando sus giras al extranjero acompañado de sus descomunales comitivas gastando millones de pesos sin dejar ningún beneficio tangible al país.

De 1962 a la fecha prácticamente todos los mandatarios mexicanos han visitado la India por ser un Estado importante en la estrategia de política exterior

de México como lo expresó el Presidente Calderón, quien entre el 10 y 11 de septiembre de 2007 visitó esa nación. Los datos lo contradicen, “el comercio bilateral con la India representa menos del 1 por ciento en relación con el que se tiene con Washington”<sup>84</sup>.

Cuando hablamos de los costos generados por los viajes Presidenciales hemos sido limitativos en la designación de viáticos y pasajes, ya que se debe sumar a estas partidas los gastos generados por servicio y mantenimiento de los cuatro aviones de uso exclusivo para el Ejecutivo federal, a saber un Gulfstream III TP-06, un Gulfstream III TP-07, un Boeing 737-300 TP-02 y un Boeing 757-225 TP-01; éste último, bautizado irónicamente “Presidente Juárez”, es el más utilizado y favorito para los viajes presidenciales<sup>85</sup>.

“En cuanto al mantenimiento del TP-01, se sabe que se invirtieron por ejecución de la inspección bianual tipo S10C a sistemas y estructura del planeador (11 millones 937 mil 648 pesos) y trabajos efectuados de prevención de corrosión de ambos motores (51 millones 988 mil 263 pesos), lo que da un total de 63 millones 925 mil 911 pesos por concepto de reparación”<sup>86</sup>. Si sumamos a esto, el número de elementos del Estado Mayor Presidencial que hacen uso del presupuesto de la dieta del avión presidencial, el monto consumido por cada integrante de la comitiva de funcionarios públicos, e invitados de honor durante los viajes presidenciales y el costo total del proyecto para proveer el servicio de Internet inalámbrico al avión “Presidente Juárez”, “el presupuesto anual, en 2008, supera los 269 millones 295 mil 200 pesos, esto, es superior a los presupuestos educativos y de salud en México”<sup>87</sup>.

Sostenemos sin duda que son recursos que bien podrían ser destinados a diversos rubros como son educación, empleo, cultura, deporte,

---

<sup>84</sup> Gurrea José Antonio, EL FINANCIERO, Op.cit

<sup>85</sup> Vid. Yoreme.wordpress.com, Op.cit

<sup>86</sup> Idem

<sup>87</sup> Idem

infraestructura, salud y seguridad pública, las cuales generarían un aumento en la calidad de vida de la población minimizando la pobreza.

Otro de los gastos que ha realizado el titular del Ejecutivo son los 335 mil dólares gastados en el periplo que efectuó entre el 9 y 12 de junio del año pasado a Suráfrica para asistir a la inauguración del mundial de fútbol que se realizó en ese país, es decir, Calderón y su comitiva gastaron casi cuatro millones de pesos del erario público al tipo de cambio de \$11. 65 para presenciar un partido de fútbol<sup>88</sup>.

Acontecimientos que sólo podría suceder en México, haciendo creer a las masas que citado viaje era un parte aguas que acabaría con el hambre del país o con la crisis política – social y de seguridad de nuestro México; nuestros gobernantes han aplicado una máxima de la cultura Romana “al pueblo pan y circo”.

Este tipo de viajes no representan ningún beneficio para el bienestar social o para la estabilidad de la economía nacional, desafortunadamente no se ha podido disociar entre los intereses personales de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno y en los que representan al Estado para la realización de los viajes oficiales y sus gastos.

En el caso de las giras nacionales del ex presidente reportó un gasto total de 123 millones de pesos mientras en el del Presidente Calderón hasta el 31 de diciembre del 2010 ya habían gastado 183 millones de pesos esto es, 60 millones de pesos más. Si sumamos ambos conceptos vemos que en cuatro años la administración de Calderón erogó 311 millones de pesos en tanto que Fox gastó un total de 233 millones 675 mil pesos en los seis años que duró su mandato, lo que da 78 millones de pesos más. “De acuerdo con el listado de los gastos en las giras de la actual administración que aparece en el sitio de Internet de la Presidencia de la República el Jefe del Ejecutivo ha realizado entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010, 410 giras nacionales y 59

---

<sup>88</sup> Vid. Gurrea José Antonio, EL FINANCIERO, Op.cit

internacionales, mientras que Fox realizó durante todo su mandato 688 recorridos nacionales y 63 viajes a otros países”<sup>89</sup>.

“En la relación dada a conocer por la actual presidencia hay varias cifras difíciles de explicar por ejemplo pese a su cercanía por la transportación aérea a Belice 29 de junio de 2007, la actual administración erogó 22 mil 350 dólares mientras que semanas antes 8 de junio de ese mismo año el avión para ir a Dinamarca costó 18 mil dólares”<sup>90</sup>.

Dejando al descubierto como el propio gobierno maquilla las cifras que se utilizan en diferentes gastos y al no existir de facto un medio por el cual se obligue a toda la clase política a comprobar en ¿Qué?, ¿Donde?, ¿Quiénes? Y ¿Por qué? se realizan ridículas y desorbitantes erogaciones deja en duda la credibilidad de su ejercicio como servidores públicos.

No obstante este cuantioso dispendio de recursos por la clase gobernante, la población nacional sufre con los incontables aumentos al precio de la gasolina, la tortilla y en general, todos los bienes de consumo de la canasta básica, por lo que podemos concluir que mientras una pequeña minoría vive en la opulencia en nuestro país, el pueblo está cargando una carga muy pesada.

“Comitivas de hasta 37 personas gastaron en cinco viajes 4 millones 570 mil 898 pesos. En el segundo viaje a Europa asistió un grupo mayor de funcionarios de Presidencia, el cual erogó 1 millón 275 mil 623 pesos, entre viáticos y transporte aéreo”<sup>91</sup>.

Para la gira por Asia-Pacífico, que incluyó Australia, Nueva Zelanda e India, se convocó a 27 personas, por las cuales se erogó 1 millón 658 mil 789

---

<sup>89</sup> Idem

<sup>90</sup> Gurrea José Antonio, EL FINANCIERO, Op.cit

<sup>91</sup> Tinoco. Yenise, REVISTA CONTRALÍNEA, Op. cit



pesos. El viaje con menos comitiva fue el realizado a Guayana: sólo asistieron 15 funcionarios, quienes gastaron 299 mil 221 pesos<sup>92</sup>.

“De acuerdo con la información proporcionada por la Presidencia de la República, en todos los viajes que realizó Calderón fue acompañado por el coordinador de Comunicación Social, Maximino Cortázar, a quien en dos de los viajes no se le asignó gasto, pero no se aclara quién cubrió su estancia en Belice y Canadá”<sup>93</sup>.

En condiciones parecidas viajó Aitza Aguilar, secretaria privada de Calderón, y Juan Camilo Mouriño, exjefe de la Oficina de la Presidencia de la República a quienes en ningún viaje les fueron registrados gastos. “Además, en varias ocasiones miembros del personal de Comunicación Social no registraron gastos por traslado aéreo”.<sup>94</sup>

### 3.9.2 Políticas

A la política la definiremos como la manera de ejercer el poder mediante una forma ideológica que recaen en las acciones públicas; en este rubro, la mayor consecuencia es la lucha por el poder *de iure*, constituidos en los puestos gubernamentales y en especial el que ocupa la Presidencia que viven una pugna por demás encrudecida donde el común denominador es la constante descalificación del contrario y el uso de recursos de dudosa procedencia, lo que se traduce en una guerra por los beneficios y prerrogativas *de facto* que son inherentes a los representante del pueblo mexicano.

Los privilegios a los que se hacen acreedores los servidores públicos elegidos por mayoría popular en los tres niveles de gobierno versan esencialmente en la perpetuidad dentro del régimen político, viven lujosamente

---

<sup>92</sup> Vid. Idem

<sup>93</sup> Idem

<sup>94</sup> Idem

a costas del pueblo, justificando su avaricia en la representación de la población sin que retribuyan con su actuación dicha situación.

Un ejemplo de sus opulentos gastos son sin duda alguna los viajes oficiales dentro y fuera del territorio nacional, los cuales son realizados de forma excesiva en cuanto a erogaciones y son inversamente proporcionales a los beneficios que se deberían obtener en aras del bienestar social y desafortunadamente directamente a la promoción personal, lo que denominan como turismo político.

Reflejo de ello son las cantidades que se han manejado en el presente trabajo de investigación que corresponden al titular del Ejecutivo Federal, las comitivas, miembros del Estado Mayor Presidencial, los Secretarios de Estado, así como los invitados especiales que también acompañan al primer mandatario.

“En su segundo viaje a Europa, en junio pasado, Calderón y su comitiva, así como los invitados especiales, se hospedaron en hoteles de lujo, donde el costo de la habitación por noche oscila entre los 115 y 803 euros, es decir, entre mil 725 y 12 mil pesos”<sup>95</sup>.

“En esta gira acompañaron al mandatario federal su esposa, Margarita Zavala, y sus tres hijos; el entonces jefe de la oficina de Presidencia, Juan Camilo Mouriño, y Maximiliano Cortázar, director de Comunicación Social. Además, dirigentes nacionales de los partidos políticos: Beatriz Paredes, del Revolucionario Institucional; Manuel Espino, de Acción Nacional; José Emilio González, del Verde Ecologista; Tomás Ruiz, de Nueva Alianza, y Alberto Begné, de Alternativa Socialdemócrata”<sup>96</sup>.

También en esa gira viajaron los secretarios de Estado: Patricia Espinosa, de Relaciones Exteriores; Genaro García Luna, de Seguridad

---

<sup>95</sup> Yoreme.wordpress.com, Op. cit

<sup>96</sup> Tinoco. Yenise, REVISTA CONTRALÍNEA, Op. cit

Pública; Georgina Kessel, de Energía, y Eduardo Sojo, de Economía; además, Eduardo Medina Mora, Procurador General de Justicia de la República<sup>97</sup>.

Los diferentes medios de comunicación nacionales dejaron constancia de que los líderes partidistas fueron invitados al viaje por la Presidencia de la República; sin embargo, en los documentos presentados por el reportaje del Financiero señala que fueron emitidos por la dependencia, pero no se especifica cuánto se erogó para cubrir los gastos de los Presidentes de los partidos, y no se aclara si están incluidos en los recursos que cubrió el EMP, lo que resultaría poco probable, ya que en el primer viaje de Calderón a Europa, con la misma duración de siete días, el EMP gastó 401 mil 539 dólares; en el segundo, que contó con una comitiva entre funcionarios públicos y presidentes de partido, se erogaron sólo 90 mil dólares.

“La consecuencia política más destacable es que el poder está muy bien resguardado entre unos cuantos”<sup>98</sup>, quienes tienen el destino del país y de la población en sus manos, de esta forma sabemos el resultado, todo para unos cuantos, nada para el pueblo.

### 3.9.3 Sociales

Las consecuencias sociales que acarrear un desmedido gasto para solventar los viajes del ejecutivo federal así como de los altos mandos de la administración pública federal, estatal y municipal son numerosas en el número de personas que afecta y de sus formas.

Bajo el criterio que se ha planteado al inicio de este subtema es la relación que existe entre una causa y un efecto, lo mismo que es una conducta y un resultado, en este apartado nos referiremos a las consecuencias sociales como aquellas que se dan dentro de un conjunto de personas unidas cultural y políticamente hablando no solo del gobierno hacia sus gobernados dentro de una relación de supra a subordinación, sino entre los miembros del complejo

---

<sup>97</sup> Vid. Idem

<sup>98</sup> Cfr. KREIGER, Emilio. En Defensa de la Constitución. Grijalbo, México, 1994. p.74

agregado de individuos los cuales como su misma acepción lo dice, tienen una cosmovisión propia que correlacionan en busca del bienestar común.

Dentro de una colectividad marcada por un sistema económico neoliberal y pro globalización, que gira sobre el poder adquisitivo donde la función teleológica del Estado para dar bienestar común se mide a través del capital que puede acaparar cada sujeto, es una constante la desigualdad social, política, cultural y económica la cual se vuelve más cruda y dolorosa para quienes la padecen.

Ilustrativamente se desarrollará una comparación de las cantidades que gasta el ejecutivo federal en relación a las condiciones de sobrevivencia de los económicamente más desprotegidos.

El promedio mensual gastado en el concepto de comidas y bebidas solo de viajes presidenciales fue de \$259, 648. 00; esto es cinco mil trescientos treinta y cuatro punto ochenta y seis veces el salario mínimo del año 2006 en la zona A (\$48.67 cuarenta y ocho pesos 67/100), suponiendo que hubiera familias que sobrevivieran con tres salarios mínimos al día (\$146.01 ciento cuarenta y seis pesos 01/100) tenemos con el gasto mensual de bebidas y alimentos de los viajes oficiales, una familia sobreviviría mil setecientos setenta y cinco días, esto es más de cuatro años.

En diversos portales de internet que ofertan bolsas de trabajo, podemos encontrar salarios para los licenciados en derecho con cédula profesional y un mínimo de experiencia laboral de 6 meses, de entre \$3, 550.00 a \$7, 000.00, lo que nos da una media de \$5, 275.00; ahora bien si dividimos el gasto del presidente entre el salario que gana un profesionista en México, se estaría pagando el sueldo mensual de 49 abogados, los cuales cubrirían todas sus necesidades, no solo las de alimentación en un viaje.

Cuando las personas comienzan a darse cuenta de la desigualdad que existe entre ellos y la clase gobernante, visualizan las carencias materiales que

tienen, lo que da paso a la ambición, la avaricia, la envidia, la codicia, lo que conlleva a las clases marginadas a actuar de forma ilícita para alcanzar lo que los demás tienen.

La consecuencia social de este fenómeno del ¿cuánto tienes?, tanto vales, se traduce en la realidad del país, es decir, mientras el Presidente gasta millones en sus viajes al extranjero miles de familias mexicanas sobreviven con menos de un salario mínimo vigente, ejerciendo brutalmente el poder por parte de un mandatario alejado de la realidad de su propio pueblo, volviéndolo a este último solo una maquina sin humanidad.

Ahora desafortunadamente somos víctimas de otro aliado perverso de la corrupción y abusos que hay en el gobierno, las televisoras quienes ayudan a crear un estatus, donde nos crean modelos de vida, nos presentan programas que enajenan nuestras mentes y nos privan de una realidad, la realidad de México y los mexicanos; en sus giras internacionales el Presidente puede ir acompañado de una comitiva e invitados especiales, los más frecuentes los dueños de las televisoras.

Actualmente ha incrementado la violencia, por la falta de empleo, por la carente educación, sin que el gobierno ataque la fuente verdadera del problema, en vez de prevenir los problemas trata de erradicarlos con violencia, sin comprender el odio que los delincuentes tienen hacia las instituciones y el gobierno, que no cumple con su promesa de bienestar si no que los margina y reprime.

¿Cómo es eso?, el Presidente tiene un sueldo, se le paga por realizar sus funciones, aunque carezca de las aptitudes y actitudes para desempeñarlas con la mayor competencia posible y a pesar de ese salario inimaginable para la gran mayoría obrera y empleada del país, le espera una jugosa pensión vitalicia, cuando en nuestras clases sociales se agrego una nueva categoría por debajo de los pobres.

Otra consecuencia palpable son los éxodos de campesinos hacia la frontera norte y la fuga de cerebros, mucha gente deja sus hogares en busca del sueño Americano, abandonando su tierra a falta de oportunidades, a falta de medios suficientes para trabajarla, y bajo la realidad de ser negocio que ya no es rentable, debiendo competir con las grandes empresas internacionales, las cuales son gran apoyo para los políticos mexicanos.

Ahora bien las historias de los migrantes empiezan a tener una constante, los traficantes de personas les cobran por cruzarlos al otro lado del rio y ofrecen el paquete que incluye traslado y trabajo, el cual es solventado por los grandes cárteles de la droga.

El narcotráfico es la nueva alternativa de trabajo, se gana mucho dinero, aunque se vive poco, pero, ¿a quién le importa si lo poco que se vive se vive mejor que un profesionista?, hay gente que toda su vida ha estudiado y no puede llegar a un cargo público o tener una buena remuneración por sus conocimientos, y el narcotráfico te ofrece trabajo y oportunidades de crecimiento.

La Presidencia de la República, gasta un promedio mensual de 259 mil 648 pesos por conceptos de comidas y bebidas por cada avión, si hacemos la cuenta anual, nos da la cantidad de 3 millones 115 mil 776 pesos, los campos ya no son utilizados para la cosecha de benefactores, sino de droga, mientras el Presidente cuenta con un chef que le prepare alimentos, la mayoría de la población solo puede soñar con comer.

La educación y la cultura precaria en el país es una consecuencia social, de un pueblo que no tiene acceso a ellas, los libros parecen un lujo, el conocimiento ha sido destinado a los afortunados que cuentan con medios económicos suficientes, y la división de clases se vuelve más evidente y profunda.

### 3.9.4 PROPUESTA DE DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

Como se ha señalado a lo largo de la presente investigación es necesario elevar a rango constitucional la regulación de los gastos de viaje del Presidente, por ser la forma de obligar al Presidente a tener un límite de gastos cada que realiza sus viajes, giras y comisiones.

Para poder realizar una comparación del texto constitucional actual y nuestra propuesta de reforma iniciaremos transcribiendo el artículo 88 constitucional vigente que a la letra dice:

***“Artículo 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente”.***

Modificaciones que se proponen:

***“Artículo 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, **para cumplir con actos propios de su cargo**, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas, en ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. **Los viajes que realice el Presidente se sujetaran a los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.** La designación de las cantidades por concepto de viáticos y pasajes estará sujeta a lo establecido en ley la cual será adecuada a las situaciones socioeconómicas que este viviendo el país; cualquier incumplimiento a este precepto dará inicio a un procedimiento administrativo de responsabilidad.***

Con dicha propuesta se busca sentar las bases a una figura dinámica como lo es la realización de gastos de viaje del Presidente, debemos establecer los ejes rectores de la norma que deberán conservarse por contener la esencia de aquello que motivo dicha regulación, “permitiendo a su vez que partes del

texto puedan ser modificados a la situación en particular”<sup>99</sup>, o bien, que puedan ser regulados por leyes secundarias.

Ejemplo de este tipo de leyes reglamentarias es la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la cual contempla sanciones desde la amonestación privada hasta la inhabilitación de empleo cargo o comisión, así como la sanción económica a la que se haya hecho acreedor el servidor público que haya sido acreedor a una sanción por violentar dicha ley.

En el caso del ejecutivo federal, la autoridad competente para sancionarlo será el mismo legislativo federal y las sanciones solo podrían ser Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; Destitución del puesto; Sanción económica, e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; esto con la finalidad de que la población esté enterada del juicio en el cual existe un perjuicio al patrimonio nacional y que no exista una parcialidad a favor del primer mandatario; y desprotegiendo a la población.

---

<sup>99</sup> Cfr. SEMPÉ Minvielle, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. Tercera Edición, Porrúa, México, 2000. p.44



## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Es necesario regular las cantidades que por concepto de viáticos, pasajes, traslados y otros gastos relacionados, se ejercen por el Presidente en la realización de sus viajes, así como lo relacionado a las comitivas que le acompañan y sus gastos, la rendición de cuentas y la comprobación de los gastos, ya que son excesivos e injustificados.

**SEGUNDA.-** Las erogaciones realizadas por el ejecutivo dentro de sus viajes oficiales deben ser proporcionales a la situación socioeconómica que se esté viviendo en el país buscando la austeridad dentro de la ejecución de los viajes.

**TERCERA.-** Para el Presidente de la República no existe disposición expresa que determine los gastos máximos realizables en la comisión de sus viajes dentro y fuera del territorio nacional, ni la forma en que debe comprobar los mismos, así como la rendición de cuentas de los resultados obtenidos.

Es a través de las partidas presupuestales que se solicita una cantidad total que será administrada directamente por la Presidencia de la República para que pueda ejercerlo de conformidad a sus necesidades.

**CUARTA.-** Es menester atender a un instrumento legal que tenga observancia obligatoria y eficiente por parte del ejecutivo federal, para que rinda cuentas de los gastos realizados y su relación con los logros obtenidos dentro de las visitas de estado.

**QUINTA.-** Se requiere implementar consecuencias jurídicas tangibles y relevantes para el presidente y demás servidores públicos que violenten lo instaurado dentro de la normatividad que regule las erogaciones de los transites oficiales.

**SEXTA.-** Se ha vuelto un verdadero problema el modo irresponsable en que se realizan los gastos de viaje del titular del Poder Ejecutivo Federal, en tanto no exista una adecuada distribución de las riquezas los recursos autorizados para

la realización de los viajes deben reducirse al máximo y deben sancionar a las autoridades que no respeten los máximos establecidos sancionándoles a devolver las cantidades extras, los gastos no comprobados y de igual forma negándoles la autorización de nuevas comisiones de seis meses hasta un año.

**SÉPTIMA.-** Las cantidades que se ahorren por conceptos de viáticos y pasajes se deberán destinar a las necesidades colectivas de los gobernados, como son educación, empleo, cultura, salud, seguridad y deporte, por mencionar algunas áreas que se pueden cubrir.

**OCTAVA.-** Se debe regular la cantidad de invitados que integren la comitiva presidencial en los viajes, giras y visitas de estado, procurando que sea siempre el mínimo y que cuando sea personal que no ostente un cargo público inherente a la visita, no sea considerado dentro de los cortejos oficiales y por lo tanto no se contemple dentro de los viáticos y pasajes.

**NOVENA.-** En el derecho comparado en relación con la regulación de los gastos de los titulares del Poder Ejecutivo en otros países, en ninguna de las constituciones estudiadas se manifiesta expresamente sobre la regulación de los gastos de viaje de sus gobernantes y las consecuencias son en términos generales las mismas que en nuestro país.

**DÉCIMA.-** Las Entidades Federativas se rigen por sus constituciones locales que tienen concordancia con la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, tal es el caso de los gastos que realiza el titular del Poder Ejecutivo en sus viajes, que no está contemplado en ese máximo ordenamiento, a ningún nivel gubernamental, no se hace referencia o alusión a los mismos en el Congreso General o en las Legislaturas de los Estados; quedando de manifiesto que no hay regulación sobre los gastos erogados en relación a los viáticos y pasajes para el poder ejecutivo municipal, local o federal; pero al regular dichos gastos a nivel federal se tendrá como consecuencia que los dos niveles restantes harán lo propio.

**DÉCIMA PRIMERA.-** En nuestro país algunos Municipios han implementado lineamientos con relación a los gastos de viaje, viáticos o gastos de representación, que pueden ser expedidas por la tesorería municipal, el departamento de egresos o aquel autorizado por la Ley Orgánica Municipal de la Entidad Federativa que corresponda, la normatividad es aplicable a los integrantes del ayuntamiento y los servidores públicos del municipio, a excepción de los Presidentes municipales, Síndicos y Regidores, dichos gastos deben estar contenidos en el Presupuesto de Egresos para el municipio, de lo contrario no se les será permitido realizar los mismos, en los lineamientos también se establecen los mecanismos de autorización, comprobación del gasto y la autoridad competente que califica.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** El medio de transporte que utiliza principalmente el ejecutivo federal es el aéreo, que se integra de ocho aviones y nueve helicópteros que son un gasto excesivo e innecesario para una sola persona que representa al país.

**DÉCIMA TERCERA.-** Se debe implementar una regulación para los gastos de viaje del titular del Poder Ejecutivo Federal, para lo cual se propone reformar el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en beneficio de la población en general y los resultados se reflejarían en la buena administración de los recursos públicos mismos que serían suficientes para hacer frente a las necesidades de la públicas, tanto de carácter económico, social, cultural y político.

## FUENTES CONSULTADAS

ARELLANO García, Carlos. Manual del Abogado. cuarta edición, Porrúa, México, 1996.

BERNAL, Beatriz, Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neo romanistas. Porrúa, México, 2010

BLÁZQUEZ, María José, et. al., Historia de Grecia Antigua, Ediciones Cátedra, España, 1989.

CARRASCO, Pedro. et. al. Economía Política e Ideológica en el México Prehispánico. Tercera Edición, Nueva Imagen, México, 1982.

CASTAÑEDA, Et. Al. Metodología de la Investigación. Mc Graw Hill, México, 2002.

COSÍO Villegas, Daniel. et al. Historia Mínima de México. Decimo segunda Edición, Colegio de México, México, 2002.

CRUZ Barney, Oscar. Historia del Derecho en México., Oxford, México, 1999.

DHONDT, Jan. La Alta Edad Media. Séptima edición, Volumen 10, Siglo Veintiuno Editores, Argentina, 1997.

ECO, Umberto. Cómo se hace una tesis. Editorial Gedisa, México, 2002.

GALLENKAMP, Charles. Los mayas. Diana, México, 1981.

KREIGER, Emilio. En Defensa de la Constitución. Grijalbo, México, 1994.

MENDIETA Y Nuñez, Lucio. El Derecho Pre Colonial. Sexta Edición, Porrúa, México, 1992.

PUERTAS Gómez, Gerardo. Derecho Constitucional Comparado Europa y América del Norte. Facultad Libre de Derecho, México, 1992.

RASCÓN, César, Síntesis de Historia e Instituciones de Derecho Romano, Tecnos, México, 2006.

RENDÓN Huerta, Teresita, El Municipio, Cuarta Edición, Porrúa, México, 2006.

SALKIND, Neil. Métodos de Investigación. Tercera Edición, Prentice hall, México, 1997.

SEMPÉ Minvielle, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. Tercera Edición, Porrúa, México, 2000.

SEPÚLVEDA Amor, Bernardo. Política Exterior de México. Archivo Diplomático Mexicano, México, 1985.

VALLARTA Plata, José Guillermo. Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado. Porrúa, México, 2002.

VELAZCO García, Erik. Nueva Historia General de México. Colegio de México, México, 2010.

VILLAMIL. Jenaro. Si yo fuera Presidente. Edit. Grijalbo, México, 2009.

WALKER, Melissa. Cómo escribir trabajos de investigación. Editorial Gedisa, México, 2002.

ZAVALA A., Silvio. Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América. Tercera Edición, Porrúa, México, 1988.

## **LEGISLACION FEDERAL**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PRESUPUESTO DE GRESOS DE LA FEDERACIÓN

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
FEDERAL

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

NORMAS QUE REGULAN LOS VIATICOS Y PASAJES PARA LAS  
COMISIONES EN EL DESEMPEÑO DE FUNCIONES DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

### **LEGISLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO

REGLAMENTO DE VISITAS OFICIALES DEL AYUNTAMIENTO DE  
GUADALAJARA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT

NORMATIVIDAD PARA GASTOS DE VIAJE, VIÁTICOS Y DE  
REPRESENTACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

### **LEYES EXTRANJERAS**

#### ***España:***

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

DECRETO 1344f1984

#### ***Francia:***

CONSTITUCIÓN FRANCESA

**Perú:**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

LEY QUE REGULA LA AUTORIZACIÓN DE VIAJES AL EXTRANJERO POR PARTE DE SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS

**Costa Rica:**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

LEY REGLAMENTARIA DE LOS GASTOS DE VIAJE Y DE TRANSPORTE PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE COSTA RICA

REGLAMENTO R-CO-19-2088

**PÁGINAS WEB:**

<http://lema.rae.es/drae/?val=consecuencia>

<http://vlex.com/vid/17042837>

<http://vlex.com/vid/194269787>

<http://vlex.com/vid/238098259>

<http://vlex.com/vid/244210179>

<http://vlex.com/vid/35163384>

<http://vlex.com/vid/81297691>

<http://www.asamblea.go.cr/default.aspx>

[http://www.diplomatie.gouv.fr/es/spip.php?page=article\\_imprim&id\\_article=8984](http://www.diplomatie.gouv.fr/es/spip.php?page=article_imprim&id_article=8984)

<http://www.elysee.fr/>

<http://www.presidencia.gob.mx/oficina-de-la-presidencia/estado-mayor/flota-aerea-presidencial/>

[http://www.tedf.org.mx/sala\\_prensa/sintesis/sm2011/abr/110429/110429\\_pres\\_calderon\\_supera\\_a\\_fox](http://www.tedf.org.mx/sala_prensa/sintesis/sm2011/abr/110429/110429_pres_calderon_supera_a_fox).

<http://www.voltairenet.org/Calderon-viajes-de-lujo-con-cargo>

<http://yoreme.wordpress.com/2009/12/page/14/>