

INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL LEGISLATIVO EN MATERIA ECONÓMICA



Comptroller General of the Republic
Investigaciones Parlamentarias

Expediente
Parlamentario
15

Lic. Carlos Norberto Valero Flores

EXPEDIENTE PARLAMENTARIO 15

Derechos Reservados:



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Marzo de 2007

Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. Zavaleta Salgado Ruth

Junta de Coordinación Política
Presidente
Dip. Larios Córdova Héctor

Integrantes
Dip. Cantú Garza Ricardo
Dip. Chanona Burguete Alejandro
Dip. Gamboa Patrón Emilio
Dip. González Garza Javier
Dip. Lavara Mejía Gloria
Dip. Marina Arvizú Rivas Aída
Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General
Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Suárez Licona Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**
Lic. Noble San Román Rodolfo

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**
Dr. Trejo Cerda Onosandro

Coordinación y Revisión Editorial
Lic. Velázquez Gallegos Rafael
Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior
Ayala López Humberto



**Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Ríos Camarena Alfredo

Secretarios

Dip. Moreno Alvarez Mario Eduardo

Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

Integrantes

Amaro Corona Alberto

Batres Guadarrama Valentina Valia

Borrego Estrada Felipe

Castillo Romero Patricia Obdulia de Jesús

Chairand Arzate Carlos

Díaz Gordillo Martha Cecilia

Espejel Lazcano Jaime

Garay Uña Silvano

Guíñez Aguilar Miguel Ángel

Jacques y Medina José

Lopez Adame Antonio Xavier

Macías Zambrano Gustavo

Monraz Ibarra Miguel Ángel

Navarro Sugich Carlos Alberto

Palma César Víctor Samuel

Quiñones Canales Lourdes

Sánchez Gil Carlos René

* EL CONTENIDO DEL TRABAJO DE INVESTIGACION QUE SE PUBLICA, ASÍ COMO LAS IMPRESIONES GRAFICAS UTILIZADAS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.

CONTENIDO

EDITORIAL	13
INTRODUCCIÓN.	16
CAPÍTULO I.	21
LA DIVISIÓN DE PODERES.	21
I. 1. Concepto del Poder.	21
I. 1.1 El Poder Social.	23
I. 1. 2 El Poder Político.	24
I. 1. 3 El Poder Económico.	28
I. 2. Aspectos doctrinarios	29
I. 3. Aspectos Constitucionales.	34
CAPÍTULO II.	39
EL CONTROL CONSTITUCIONAL.	39
II. 1. Concepto de Control.	40
II. 2. Teorías del Control.	44
II. 2.1 La Teoría Tridimensional.	44
II. 2.2 La Teoría Clásica.	45
II. 3. Clases de Control.	45
II. 3. 1 Controles horizontales y verticales.	46
II. 3. 2 El Control Parlamentario.	47
II. 3.3 Controles derivados de la función.	49
CAPÍTULO III.	55
LA FUNCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO.	55
III.1 Concepto de Función.	56
III. 1.1 Funciones del Estado.	56
III. 1.1.1 Funciones Económicas del Estado.	58
III. 1.1.2 Antecedentes de las Funciones Económicas del Estado.	63
III. 2. La Rectoría Económica.	65

III. 2. 1 Economía Mixta.	71
III. 2. 1. 1 Política Energética.	73
III. 2. 1. 2 La Banca Central.	77
III. 3. La Planeación Democrática.	80
III. 3.1 El Plan Nacional de Desarrollo.	89
III. 3. 2 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.	93
CAPÍTULO IV.	111
INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL LEGISLATIVO EN MATERIA ECONÓMICA.	111
IV.1 Facultades de los órganos legislativos en algunos países con regímenes parlamentarios y presidenciales.	116
IV. 2 El caso Mexicano.	118
IV. 2. 1. La figura del Presidente de la República.	119
IV. 2. 2. Atribuciones del Presidente de la República.	119
IV. 2. 2. 1 Facultades administrativas.	132
IV. 2. 2. 2 Facultades legislativas.	133
IV. 2. 2. 3 Facultades jurisdiccionales.	149
IV. 2. 2. 4 Facultades de Gobierno.	149
IV. 3 El Control Legislativo	150
IV. 3.1 El Proceso legislativo ordinario.	152
IV. 4. Facultades del Congreso de la Unión en Materia económica.	158
IV. 4.1. Las relacionadas con la operación y administración del Estado.	163
IV. 5 Las Finanzas Públicas.	168
IV. 5.1 Antecedentes Constitucionales de las Finanzas Públicas.	169
IV. 5. 2 La Política Fiscal.	177
IV. 5. 2. 1 La recaudación o ingresos públicos.	177
IV. 5. 3 Los tributos o contribuciones.	185
IV. 5. 3. 1 Carácter de la Tributación.	186
IV. 6 Obtención de los ingresos necesarios para cubrir los gastos públicos.	191
IV. 6. 1 Ley de Ingresos de la Federación.	192
IV. 6. 2 Contenido de la Ley de Ingresos de la Federación.	202

IV. 7. Facultades de la Cámara de Diputados en Materia Presupuestaria.	205
IV. 7. 1 Concepto de Presupuesto.	206
IV. 7. 2 El Presupuesto de Egresos de la Federación.	209
IV. 7. 2. 1. Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.	212
IV. 7. 2. 2. Contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación.	227
IV. 7. 2. 3. Fases del Presupuesto de Egresos de la Federación.	230
IV. 7. 2. 4. Adecuaciones al Presupuesto.	233
IV. 7. 3. El gasto público.	235
IV. 7. 4. La Deuda pública.	241
IV. 7. 4. 1. Los Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto.	246
IV. 7. 4. 2. Desempeño de los financiamientos a través de Pidiregas.	247
IV. 7. 5. Control y fiscalización del gasto público.	248
IV. 7. 5. 1. La entidad de fiscalización superior de la Federación.	249
IV. 7. 5. 2. La Auditoría Superior de la Federación.	260
IV. 7. 6. La revisión de la Cuenta Pública.	271
IV. 7. 7. Propuesta de Control del Presupuesto de Egresos de la Federación durante su Ejercicio.	274
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.	279
BIBLIOGRAFÍA.	283

EDITORIAL

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece claramente que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, delimitando cuales son las funciones y atribuciones de cada uno de ellos. Esto es, que la competencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no podrán contravenir lo estipulado en el Pacto Federal.

En el ejercicio de estas atribuciones, como lo señala el autor del presente trabajo de investigación, los conceptos de control y poder se encuentran estrechamente vinculados con los sistemas políticos, por lo que es innegable que el ejercicio del poder se puede desvirtuar fácilmente hacia el abuso de las funciones previamente establecidas, cuando un poder pretende realizar una función no atribuida constitucionalmente, para sobreponerse a otro poder.

Bajo esta premisa, la idea del equilibrio de poderes constituye el compromiso fundamental de las democracias constitucionales, a fin de que ninguno de los poderes del Estado, abuse de los otros, logrando así un verdadero equilibrio político en el ejercicio de sus atribuciones, para la búsqueda del bienestar general como uno de los fines primordiales del Estado.

El Congreso tiene ante sí, una alta responsabilidad como garante de la función de control que le ha sido encomendada históricamente a los órganos parlamentarios y mantenida en las democracias constitucionales modernas, al ser aquéllos la figura representativa del pueblo por su designación vía sufragio, de ahí que el autor, ofrece en su trabajo una amplia argumentación, con el objeto de contribuir en la investigación legislativa y jurídica. Se trata de un análisis concreto, claro y objetivo, basado en una estricta metodología que lo lleva a particularizar la idea del control que con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe, en pleno uso de sus facultades, ejercer el Poder Legislativo en los asuntos de carácter económico del Estado Mexicano.

Por eso, en esta aportación para el trabajo legislativo de la H. Cámara de Diputados, donde por mandato constitucional se debe discutir la Ley de Ingresos y de manera exclusiva el Presupuesto de Egresos, se presentan a consideración de los legisladores, previo análisis de los Instrumentos Constitucionales de Control Legislativo en Materia Económica, cuatro propuestas independientes en su formación pero íntimamente ligadas entre sí, en lo que se puede considerar como el principal aporte de esta investigación que el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), presenta en esta entrega.

Comité Editorial.

INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL LEGISLATIVO EN MATERIA ECONÓMICA

Carlos Norberto Valero Flores*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL LEGISLATIVO EN MATERIA ECONÓMICA

INTRODUCCIÓN.

Los conceptos de control y poder, ordinariamente se encuentran estrechamente relacionados en los sistemas políticos; así, quien tiene el poder ejerce una función de control sobre los demás.

En materia jurídica, los términos control y poder son conceptos interdependientes, es decir no puede existir uno sin el otro, por lo que no es posible hablar del control, sin hacer una referencia del poder; se trata de una verdad inobjetable; que quien no tiene poder no puede ejercer control alguno sobre nada ni nadie; ya sea que el poder provenga de una ideología o de una ley, o bien se manifieste a través del uso de la fuerza: física, militar, política e incluso económica.

Con la institucionalización del poder dentro de las democracias constitucionales, éste ha venido siendo acotado en lo general por el juego de equilibrio de poderes, al que se le ha denominado *check and balance*, y que consiste en que ninguno de los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se sobreponga y abuse de cualquiera de los otros dos; se da de esta manera, un equilibrio en el sistema político, y se refiere a los controles que los Poderes tienen entre sí, en un ejercicio de competencias claramente establecidas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien el Parlamento se instaure de común acuerdo con el Estado, al ser producto de una elección por el pueblo, en el uso de su derecho de autodeterminación, la soberanía nacional, que reside originalmente en la población, se traslada a través del ejercicio del voto a sus representantes, y es por medio de este proceso como se deposita en el Poder Legislativo.

La función de control es una función típica e histórica de los Parlamentos en el mundo. De esta manera, se entiende por control las actividades previstas en la Constitución de supervisión, fiscalización y comprobación, cuyo objeto es establecer medidas preventivas, de corrección y de sanción a los entes controlados por el Legislativo: el Poder Ejecutivo y los Órganos Autónomos Constitucionales.

Es a partir de esta afirmación, que el autor delimita el objeto de estudio en analizar los instrumentos constitucionales de control, que utiliza el Poder Legislativo en materia económica, principalmente los referidos a la Cámara

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

de Diputados, en quien recae el control del Presupuesto, que le da el sostén a la operación del Poder Ejecutivo.

Este trabajo consta de cuatro capítulos, en el primero denominado “La División de Poderes”, se hace un análisis del concepto de poder, desde tres visiones: el poder social, el poder político y el poder económico. Se estudia el poder partiendo de sus aspectos doctrinarios y su relación con los ordenamientos constitucionales.

En el capítulo segundo, denominado “El control constitucional”, se inicia estudiando el concepto de control, las teorías más significativas, entre ellas la Teoría Tridimensional que comprende la dimensión normativa, la dimensión fáctica y la dimensión axiológica, de igual manera se analiza la Teoría Clásica; las diferentes clases de control, tales como los controles horizontales y verticales, el control parlamentario, así como los controles derivados de la función, es decir el control legislativo o político, el control judicial o jurisdiccional y el control administrativo o ejecutivo.

El capítulo tercero llamado “La Función Económica del Estado Mexicano”, aborda los temas relacionados con el concepto de función, las Funciones del Estado en sus diferentes vertientes, las Económicas, acompañadas con un estudio de sus Antecedentes; el concepto de la Rectoría Económica, de la Economía Mixta; así como un análisis de la política energética y en concreto del petróleo y sus derivados y de la energía eléctrica. De igual manera se hace referencia al papel de la Banca Central y se termina con una exposición de la planeación, su naturaleza jurídica, las etapas de la planeación, y se realiza una visión histórico jurídica de la planeación en México, revisando el desarrollo de la planeación como un instrumento de política económica, desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930; la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976; el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978; la Ley de Planeación de 1983; el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988; el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994; el Programa de 100 ciudades; la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993; el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; la Reforma Constitucional de 1983; la Ley de Planeación; el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y se concluye con un análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Por lo que respecta al capítulo cuarto, llamado “Instrumentos Constitucionales de Control del Legislativo en Materia Económica”, y que representa la parte sustantiva de este trabajo de investigación, se estructuró

con el fin de tratar los aspectos más importantes de los medios con que cuenta el Poder Legislativo para controlar la actividad económica en general y en lo particular la relacionada con las finanzas públicas; así pues se empieza por hacer un estudio de derecho comparado sobre las facultades de los órganos legislativos en algunos países con regímenes parlamentarios y presidenciales, tales como. Inglaterra, los Estados Unidos de América, Francia y Canadá. Después se estudia el caso Mexicano, empezando por la figura del Presidente de la República, sus atribuciones; el Sistema Presidencial, las Facultades administrativas del Presidente, sus facultades legislativas, facultad reglamentaria; se aprovecha para hacer un repaso del procedimiento legislativo por el Ejecutivo como lo son: el presentar iniciativas, hacer observaciones (veto), y publicar la ley o decreto aprobados por el Legislativo. De igual manera, celebrar Tratados internacionales y desarrollar facultades jurisdiccionales. Se continúa con un análisis de las facultades del Congreso de la Unión en materia económica, las relacionadas con la operación y administración del Estado: las destinadas a la ordenación de las actividades económicas y las referidas a las relaciones con el exterior. Se estudian las Finanzas Públicas, sus antecedentes Constitucionales, partiendo de la Constitución de 1824; la Constitución de 1836; la Constitución de 1857; las Adiciones y reformas de 1874; la Constitución de 1917, en su versión original y la Constitución de 1917 vigente. De igual manera nos adentramos a conocer la Política Fiscal en sus diferentes etapas: la recaudación o ingresos públicos; los Instrumentos fiscales; las repercusiones de la política fiscal como elemento del desarrollo económico; el concepto de Derecho Tributario, en sentido sustantivo o material; el Derecho tributario formal o administrativo; el Derecho constitucional tributario; el Derecho procesal tributario; el Derecho penal tributario y el Derecho internacional tributario. Se estudia también el concepto de los tributos; el Carácter de la Tributación; los Principios de los tributos; el Objeto del Derecho Fiscal; su Justificación histórica y la Relación Jurídica tributaria; su Justificación doctrinaria y Constitucional; visto lo anterior, entramos al estudio de la Ley de Ingresos de la Federación y su contenido; las Facultades de la Cámara de Diputados en Materia Presupuestaria; el Concepto de Presupuesto; el Presupuesto de Egresos de la Federación; su Naturaleza Jurídica; sus principios; su contenido; las fases del Presupuesto de Egresos de la Federación; las Adecuaciones al Presupuesto; el concepto de gasto público y su clasificación; la Deuda pública; los Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto (Pidiregas); se hace un análisis del Control y fiscalización del gasto público y de la entidad de fiscalización

superior de la Federación y sus Antecedentes, para terminar con el estudio de la Auditoría Superior de la Federación y su fundamento constitucional, y la revisión de la Cuenta Pública.

Finalmente se llega a hacer una propuesta de control del Presupuesto de Egresos de la Federación, durante su ejercicio y se termina con un último apartado de “Conclusiones”, dentro de las que destacan cuatro propuestas concretas, que incluso pueden llegar a complementarse entre sí, y que pretenden fortalecer la función de control constitucional del Poder Legislativo, por medio de la Cámara de Diputados, agregándole las funciones de supervisión y evaluación durante el ejercicio del gasto, así como la de la reasignación del Presupuesto, cuando se compruebe, con la investigación correspondiente, su subejercicio o su uso fuera de los lineamientos presupuestales.

INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL LEGISLATIVO EN MATERIA ECONÓMICA

CAPÍTULO I. LA DIVISIÓN DE PODERES.

SUMARIO: I. 1. Concepto del Poder. I. 1.1 El Poder Social. I. 1. 2 El Poder Político. I. 1. 3 El Poder Económico. I. 2. Aspectos doctrinarios. I. 3. Aspectos Constitucionales.

Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder.

Montesquieu.

I.1. Concepto de Poder.

Para tratar el tema de la *división de poderes* es necesario, en primer término, desentrañar el concepto de *poder*. De conformidad con el Diccionario de la Lengua Española en su vigésima segunda edición, la palabra *poder* proviene del latín *potere*, que significa: “*tener expedita la facultad o potencia de hacer algo*”; pero también la interpreta como: “*ser más fuerte que alguien, ser capaz de vencerle*”.

A la palabra *poder* se le identifica, de igual manera, con la raíz indoeuropea *poti*, que significa “*poderoso, amo*”, lo que nos da una idea de su connotación imperativa¹. Por *poder* se entiende – dice Daniel Márquez -, la facultad de hacer o dejar de hacer algo; se le conceptualiza como fuerza o capacidad.²

A continuación se expresan algunas definiciones clásicas del concepto *poder*:

- 1) Para Hobbes: el *poder* es la disponibilidad de recursos para obtener un bien o alcanzar unos objetivos y se encuentra en manos del Estado.
- 2) Para Weber: el *poder* es la capacidad o probabilidad de conseguir obediencia dentro de un grupo.
- 3) Para Marx: el *poder* es la capacidad de una clase (social) de imponer su interés sobre el conjunto de la sociedad.

¹Cfr: MÁRQUEZ, Daniel. *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Primera edición. México, 2005 .p. 47

²*Ídem.*, p. 47

4) Para Lasswell: el *poder* es la capacidad para intervenir en los procesos de toma de decisiones.

Como se puede ver, existen en las sociedades muchas maneras de conceptualizar el *poder*, cuyas características se identifican fundamentalmente con quien las ejerce, por ejemplo:

- 1.- El *poder ideológico*, es utilizado por quienes detectan los medios de comunicación o de propaganda política, así como por las diferentes religiones que adoctrinan y obligan moralmente a quienes la profesan.
- 2.- El *poder militar*, que proviene del uso del ejército para dominar a los que se oponen a la voluntad de quien lo ejerce.
- 3.- El *poder económico*, ya sea nacional o internacional, y que es utilizado por los dueños del capital y de los medios de producción, así como por las empresas transnacionales y los organismos financieros y comerciales internacionales.
- 4.- El *poder legal*, que se deriva de las facultades que tiene la autoridad para imponer las disposiciones normativas establecidas en la ley.
- 5.- El *poder político*, que corresponde a la posibilidad de imponer la voluntad de quien detenta el *poder* dentro de la sociedad, sujeto a la norma constitucional.

Históricamente y con la institucionalización del *poder* dentro de la Constitución, éste ha venido siendo acotado en lo general dentro de la democracia, sin dejar de reconocer la necesidad de su existencia y preservación, en un juego de *equilibrio de poderes* al que se le ha denominado *check and balance*, y que consiste en que ninguno de los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se sobreponga y abuse de cualquiera de los otros dos, dentro del sistema político.

En materia jurídica, los términos *control* y *poder* son conceptos interdependientes, es decir no puede existir uno sin el otro, por lo que no es posible hablar del *control* sin hacer una referencia del *poder*; se trata de una verdad inobjetable; que quien no tiene poder no puede ejercer control alguno sobre nada ni nadie; ya sea que el poder provenga de una ideología o de una ley, o bien se manifieste a través del uso de la fuerza: física, militar, política e incluso económica.

El *poder* se manifiesta de diferentes maneras; de ahí que su clasificación

sea muy amplia, se da por ejemplo considerando al titular, la duración de su ejercicio, su origen, la concentración del mismo, etc., en consecuencia puede ser limitado o ilimitado, legal o ilegal, impuesto o consensuado, monárquico o republicano, vitalicio o temporal, hereditario o elegido; o también con ciertas características especiales como por ejemplo: político, económico, religioso o social. De igual manera es factible catalogarlo con base en su naturaleza, su titular, su origen y sus fines.

I. 1.1 El Poder Social.

Generalmente se define el poder social como aquel que se practica en una sociedad liberal desprovisto del uso de la fuerza bruta y de la coerción, incluso legal. El poder social se compone por dos tipos de poder: el primero, que corresponde al poder político, es decir la potestad que tiene el Estado de crear, interpretar, administrar y ejecutar las leyes; el segundo, se refiere al poder económico, que consiste en la capacidad de utilizar los recursos financieros para incidir en las actividades productivas, preferentemente, pero también en el control o influencia importante en los medios de comunicación y por medio de ellos en la opinión pública.

Así como la democracia política dispone y requiere que todos los ciudadanos tengan el derecho de participar en el proceso político, la democracia económica confiere a todos los individuos o familias (unidades de consumo) el derecho de participar en el proceso económico; es decir, el derecho de producir bienes y servicios y recibir el ingreso obtenido con ello.

El Estado mexicano de conformidad con los artículos 3, 25 y 26, Constitucionales, hacen referencia al concepto de democracia de manera integral, es decir no sólo en el derecho de elegir libremente a los gobernantes, sino en alcanzar una mejor forma de vida.

Artículo 3°.

(...) considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

(...)

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante

el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

(...)

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

(...)

I. 1. 2 El Poder Político.

Se puede afirmar que el poder político es aquella forma de poder a la que se atribuye el uso de la fuerza coactiva legítima por parte del gobernante.

Desde el punto de vista formal, pasando por alto su naturaleza, todo poder previsto o regulado por una Constitución es considerado *poder político*; no importa que se trate de materias de naturaleza económica o social.³ Si están dentro del ordenamiento Constitucional forman parte del *poder político* atribuido al Estado.

Toda forma de dominación es política en la medida de quien detente el poder, ya sea de origen consuetudinario o de derecho, lo ejerza con fines públicos; esto es el aspecto material. Adquiere el carácter de político en virtud de quien lo ejercita y los fines que persigue sean públicos. Deja de ser política si quien detenta el poder es un particular y sus fines son privados.⁴

Max Weber estima que *poder político*, es la probabilidad de imponer la voluntad propia, dentro de una relación social, aun en contra de toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Así que

³Cfr. ARTEAGA Nava Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*. Biblioteca de Derecho Constitucional, Edit. Oxford, Volumen I, México, 1999, p. 173.

⁴*Ibidem*, p. 173.

para que ese poder se institucionalice se requiere desprenderlo de toda connotación subjetiva y se le encomiende a una organización. De esta manera, al poder se le limita a través de normas jurídicas que impiden se desborde y prevengan en contra de la arbitrariedad, protegiendo la libertad.⁵

Es decir, el *poder político* se institucionaliza con la generación y organización del Estado a través de normas jurídicas.⁶

Maquiavelo si bien no definió el concepto de *poder*, si opinó respecto a la forma en que éste se manifiesta, "...hay una ley de la naturaleza, común para todos y que ninguna época derogará, consistente en que los superiores gobiernan sobre los inferiores."⁷

Por su parte Duverger expresa, que para comprender el significado de *poder político* se puede partir de la distinción que hace León Duguit, entre los gobernantes y los gobernados. En todo grupo humano, afirma, desde el más pequeño hasta el más grande, siempre hay los que mandan y los que obedecen, los que dan las órdenes y los que las acatan, los que toman las decisiones y los que las aplican; los primeros corresponden a los que denominamos "gobernantes" y los segundos a los "gobernados".⁸

Para Franz Neumann "El *poder político* es un concepto equívoco. Abarca dos relaciones radicalmente distintas: control de la naturaleza y control del hombre."⁹

Herman Heller por su parte, distingue entre *autoridad*, *poder social* y *poder político*. De esta manera expresa que, "*Tener autoridad quiere decir encontrar obediencia sin tener en cuenta la protección de los intereses en que piensan los que obedecen. Todo poder social se basa en la expectativa de una conducta regular por parte de los sometidos, y todo poder político en la expectativa de una conducta de los súbditos, según lo exigido por la regla... Todo poder político es poder jurídicamente organizado.*"¹⁰

A su vez Diego Valadés considera que, controlar el poder es en sí un acto de poder, porque el control del poder tiene un doble objeto: la defensa de

⁵Cfr: MÁRQUEZ, *op., cit.*, p. 47

⁶Cfr: HUERTA, Ochoa Carla. *Mecanismos Constitucionales para el control Político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, segunda edición, Serie Estudios Jurídicos, núm. 1, México 2001, p. 15.

⁷Cfr: DIONISIO DE ALICARNASO, *Historia antigua de Roma*, citado por ARTEAGA, *op. cit.*, p. 171.

⁸Cfr: DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Quinta reimpresión, Ediciones Ariel. Barcelona España, 1996, p. 25.

⁹Cfr: ARTEAGA *op., cit.*, p. 170.

¹⁰Cfr: HELLER, Herman, *Teoría del estado*, citado por ARTEAGA, *op. cit.*, p. 171.

las libertades y la preservación de la legitimidad. Es decir, el control no se ejerce para destruir ni sustituir al poder; se ejerce por el propio poder para su mantenimiento.¹¹

En consecuencia, habrá que interrelacionar los conceptos de control y de derecho, ya que si el objeto del control es mantener el poder, resulta evidente que la única manera de preservarlo, desde la perspectiva social, consiste en limitarlo a través de una herramienta que permita que los sujetos investidos de esa potestad no excedan su marco de actuación; en este momento aparece el derecho como una norma que obliga a los agentes públicos a ejercer el poder racionalmente.¹²

Dentro de un Estado, el *poder político* se atribuye a los gobernantes (punto de vista orgánico), quienes lo ejercen de conformidad con sus competencias (punto de vista material) y los procedimientos por los cuales las ejecutan (punto de vista formal).¹³

El *poder político* se manifiesta en su actuar mediante el uso, en caso necesario, de la fuerza legal cuando se presentan incumplimientos de los gobernados hacia las disposiciones derivadas del orden normativo; sin embargo también se aplica mediante el uso de la coacción mediática (propaganda) o moral (religión) en los Estados “*democráticos*”, induciendo el actuar de la población en general. En los Estados totalitarios el poder político se aplica en todas las formas conocidas legales o no.

Cuando un Estado convierte en políticas ciertas materias, asume las funciones de mando, disciplina, control, y sanción, o parte considerable de éstas, desplazando de las mismas a sus anteriores titulares, y se arroga la función de dominio; tal actitud se presenta cuando el Estado resuelve, por causa de utilidad pública, expropiar o nacionalizar un bien o una actividad.

Para León Duguit, todo el poder es político y es ejercido por los gobernantes del Estado. El Estado es la comunidad humana mejor organizada y más solidaria, estatus que le confiere una supremacía sobre las otras comunidades -Estados y Municipios-; sin embargo esta característica de supremacía institucional se encuentra limitada por el federalismo.¹⁴

Esta situación presenta algunas diferencias en el caso mexicano, en donde la Constitución, en su artículo 124, precisa que:

Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta

¹¹Cfr: VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Serie G, Estudios Doctrinales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p. 17.

¹²Cfr: MÁRQUEZ, *op. cit.*, p.47

¹³Cfr: DUVERGER, *op. cit.*, p 26

¹⁴*Ídem.*, p. 50

Constitución a los funcionarios federales, se encuentran reservadas a los Estados.

Es decir en nuestro caso la limitación se da a la inversa, y se le conoce como “*facultades residuales*”, expresión que se deriva de lo establecido en los artículos 73 correspondiente a las facultades del Congreso, relacionado con los artículos: 117, que establece las prohibiciones absolutas a las Entidades Federativas y el 118 que señala las prohibiciones relativas a las mismas.

Existen pues, de manera permanente, relaciones entre el Estado Federal y las Entidades Federativas, en donde la tendencia, en el uso del *poder político*, es la absorción de facultades constitucionales por la Federación –el pez grande se come al chico-, debilitando a los Estados y al Distrito Federal, en un proceso continuo; prueba de ello es que las facultades exclusivas de la Federación explícitas en el artículo 73 constitucional, a través de su órgano legislativo, el Congreso, ha sido reformado, cincuenta y cinco veces, más que ningún otro artículo, desde la promulgación de la constitución de 1917, con el fin de ampliar las facultades exclusivas del Congreso en demérito de las partes de la Federación, que languidecen de facultades en el pacto federal.¹⁵

En nuestro Derecho Constitucional, la Federación detenta la soberanía en el Estado nacional, por lo que se coloca jurídica y políticamente en la cúspide de la jerarquía, de tal manera que la autoridad soberana no depende de ninguna otra, y por el contrario todas las demás –Entidades Federativas– dependen de ella. El problema de la soberanía en el Estado, es la esencia de la teoría del poder. Las autoridades subordinadas –en los hechos-, derivan su derecho de gobernar de la autoridad soberana.¹⁶

En las sociedades modernas –al igual que en el caso mexicano-, el derecho es uno de los instrumentos esenciales del poder, si bien no toda la actividad del poder se desarrolla dentro del marco del derecho, puesto que una gran parte del ejercicio del poder político se realiza por medio del derecho; así la Constitución, las Leyes, los Códigos, los Reglamentos, las decisiones administrativas, la Jurisprudencia y las sentencias de los jueces, son manifestaciones del poder con fundamento en el derecho, en las que se presentan siempre dos elementos: la legitimidad y la coacción.¹⁷

El uso excesivo del poder, el poderío, tiende a constreñir materialmente al más débil y lograr su sumisión, derivado de la desigualdad de fuerzas;

¹⁵La última reforma a este artículo se dio el 15 de agosto de 2007.

¹⁶Cfr. DUVERGER, op.cit. p. 53

¹⁷*Ídem.*, p. 33

además de que el poderío no siempre se basa en el uso de la fuerza política, sino también de la fuerza de las instituciones del Estado Federal, entre ellas la económica.¹⁸

El Estado Federal en el uso de su soberanía interna, puede obtener mediante la fuerza económica, materializada en el sistema fiscal mexicano, la sumisión de las Entidades Federativas; de esta manera, el poder político y el poder económico se encuentran estrechamente ligados.

El uso del poder o fuerza económica, por parte de la Federación, se aplica a través de la Ley de Coordinación Fiscal; bajo este procedimiento, las Entidades Federativas mantienen una gran dependencia de los recursos fiscales, debido a que la Federación controla los impuestos y derechos más importantes, dejándole a las Entidades Federativas sólo los impuestos a la propiedad real y a la tenencia vehicular como principales fuentes de ingresos fiscales; se estima que aproximadamente el 90% de los ingresos de las Entidades Federativas, en promedio, provienen de las Participaciones y Aportaciones Federales, y de conformidad con esta Ley, las Entidades Federativas reciben sólo el 20% del Fondo General de Participaciones, compuesto por las contribuciones federales repartibles. Otro ejemplo del uso del poder económico de la Federación sobre las Entidades Federativas, lo es el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

I. 1. 3 El Poder Económico.

Desde el punto de vista general de una sociedad democrática abierta y participativa, el fenómeno de la concentración económica supone una alteración importante en la forma de la distribución social del poder, así como de las condiciones en las que se forjó el pluralismo democrático, la libertad de expresión y el contraste de las ideas. Todo el mundo entiende que aquel que posee el poder económico puede adquirir o someter al poder el político. Esto es lo que quería decir James Harrington¹⁹ con su famoso dicho *El poder*

¹⁸*Ibidem*, pp. 26 y 27

¹⁹Pensador político de vigor e independencia desusados, James Harrington supo apreciar filosóficamente las causas sociales de la Revolución puritana. Aunque republicano convencido, era aristócrata por nacimiento y formación, y fue íntimo amigo de Carlos I, a quien sirvió hasta el momento mismo en que el monarca entregó su cabeza al verdugo. James Harrington admiraba a Thomas Hobbes, a quien calificó de "el mejor escritor que hay hoy día en el mundo". La República de Océana, publicada en Londres en 1656, pertenece al grupo de las utopías políticas; describe la formación de un nuevo gobierno en una república ficticia. Esta descripción es rica en detalles fantásticos, aunque, en sentido estricto, es difícil calificar su contenido como utópico.

sigue a la propiedad.

En el caso de las sociedades liberales, los grandes capitalistas han logrado permearse y coaptar al poder político, colocando o patrocinando a personas afines a sus intereses, dentro de la administración pública y de ambas Cámaras del Congreso, como en el caso de nuestro país; o bien participar dentro del mismo como en el caso de Italia con Silvio Berlusconi.

Cuando se reconocieron el derecho a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad como derechos inalienables, por los fundadores de la nación americana, se hablaba de una democracia económica tanto como política. Ambas, así lo consideraban, debían ser inseparables, y así se las comprendía durante el primer siglo de vida de la nación americana.

El sufragio universal *“no podría existir mucho tiempo en una comunidad donde hubiera gran desigualdad en la propiedad”*, declaraba Daniel Webster.

El más libre de los gobiernos, en caso de existir, no sería aceptable por mucho tiempo si la tendencia de las leyes fuera la de crear una rápida acumulación de propiedad en unas cuantas manos y volver a la gran masa de la población dependiente y pobre. En este caso, el poder popular debe arremeter contra los derechos de propiedad, o si no, la influencia de la propiedad debe limitar y controlar el ejercicio del poder popular.²⁰

I. 2. Aspectos doctrinarios.

La división de poderes, es una institución que viene desde la antigüedad clásica, particularmente en las ideas de los filósofos griegos: Herodoto, Platón y Aristóteles; estos pensadores se pronunciaron a favor de formas mixtas de gobierno, que mezclaban la monarquía y la democracia. Así Aristóteles en su obra *Política* afirma:

Pero hay también en las ciudades un elemento guerrero y otro que delibera sobre lo conveniente y que juzga sobre la justicia y éstos parecen ser principalmente partes de la ciudad. (...) Todo régimen tiene tres elementos, y el legislador concienzudo debe considerar acerca de ellos lo que conviene a la república. (...) De estos tres elementos, una cuestión se refiere a cuál es el que delibera sobre los asuntos de la comunidad; la segunda, a las magistraturas (esto es, cuáles deben ser y sobre qué asuntos deben

²⁰Cfr: CARNEGIE, Andrew, *The Empire of Business* (New York: Doubleday, Page & Co., 1902), p. 99.

tener autoridad y cómo debe verificarse su nombramiento), y la tercera, a la administración de justicia. El elemento deliberativo tiene autoridad sobre la guerra y la paz, las alianzas y su disolución, la pena de muerte, el destierro y la confiscación, el nombramiento de las magistraturas y la rendición de cuentas.²¹

Ha sido una costumbre, que cuando hablamos de las teorías de la división de poderes, en un sentido moderno, pensamos inmediatamente en Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu o en John Locke; sin embargo el mérito le corresponde a Nicolás Maquiavelo, quien vio su aplicación práctica en Francia.²² Sin embargo, no hay que dejar de considerar que fue Locke a quien le tocó vivir los acontecimientos en Inglaterra, que culminaron con el triunfo del Parlamento sobre la Corona en 1688, y que le sirvieron para escribir su *“Ensayo sobre el Gobierno Civil”*, en 1690, en el cual propuso la creación de los Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Federativo, separando al Parlamento del Ejecutivo.

Estas ideas de Locke fueron el embrión de la doctrina de Montesquieu.²³ Así John Locke precisa que:

134. El fin supremo de los hombres, al entrar en sociedad, es el goce de sus propiedades en seguridad y paz, y el sumo instrumento y medio para ello son las leyes en tal sociedad establecidas, por lo cual la primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de naturaleza que aun al poder legislativo debe gobernar. Esta es la preservación de la sociedad y, hasta el extremo límite compatible con el bien público, de toda persona de ella. El poder legislativo no sólo es el sumo poder de la comunidad política, sino que permanece sagrado e inalterable en las manos en que lo pusiera la comunidad. Ni puede ningún edicto de otra autoridad cualquiera, en forma alguna imaginable, sea cual fuere el poder que lo sustentare, alcanzar fuerza y obligamiento de ley sin la sanción de poder legislativo que el público ha escogido y nombrado; porque sin ésta la ley carecería de lo que le es absolutamente necesario

²¹ Cfr. ARISTÓTELES, *Política*, Libros IV y VI, citado por ARTEAGA Nava Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*. Biblioteca de Derecho Constitucional, Edit. Oxford, Volumen I, México, 1999, p.32.

²² Cfr. ARTEAGA, *op., cit.*, pp. 32 y 33.

²³ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, pp.175 -185, Citado por Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La División de Poderes*. Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, primera reimpresión, México 2006, pp. 21 y 22

para ser tal: es el consentimiento de la sociedad, sobre la cual no tiene el poder de dictar leyes, sino por consentimiento de ella y autoridad de ella recibida; así pues, toda la obediencia, que por los más solemnes vínculos se vea el hombre obligado a rendir, viene a dar a la postre en este sumo poder, y es dirigida por las leyes que él promulga. Y no pueden juramentos ante ningún poder extranjero, o poder subordinado doméstico, descargar a ningún miembro de la sociedad de su obediencia al poder legislativo que obrare conformemente a su cometido, ni obligarle a obediencia alguna contraria a las leyes de esta suerte promulgadas, o mas allá del consentimiento de ellas, por ser ridículo imaginar que alguien pueda estar finalmente sujeto a la obediencia de cualquier poder en la sociedad que no fuera el supremo.”

Siendo para Locke, el poder legislativo el poder supremo, aclara que “la autoridad legislativa no podrá asumir por sí misma el poder de gobernar por decretos arbitrarios improvisados, antes –dice- deberá dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas y jueces autorizados y conocidos.”²⁴

Por su parte Charles-Louis de Secondat (Montesquieu), en su obra *Del Espíritu de las Leyes*, señala que:

Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil.

Por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre los particulares. Llamaremos a éste poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado.

La libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro.

Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer

²⁴Cfr. LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Edit. Porrúa, México, 1998, p. 81.

que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente.

Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor

*Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o despueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares.*²⁵

Como se aprecia, Locke y Montesquieu construyeron su teoría política en la necesaria separación de los tres poderes.

Desde el inicio del Estado Constitucional, como forma de organización política, se planteó el principio de la *División de Poderes*, que se conoce como *checks and balances*, y se refiere a los controles que los Poderes tienen entre sí, en un ejercicio establecido competencialmente en la Constitución.

Si bien el Poder Legislativo – el Parlamento –, se establece de común acuerdo con el Estado, al ser producto de una elección por el pueblo, en un ejercicio democrático, la soberanía nacional, que reside en la población, se traslada a sus representantes, y es a través de este proceso como se deposita en el Poder Legislativo. La estructura de la institución política en las democracias liberales se basa en el principio de la *separación de Poderes*; así la *separación de Poderes* no sólo consiste en la división de competencias, sino que también implica que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros, pero coordinados en su funcionamiento dentro de la estructura y operación del Estado.²⁶

La definición de Loewenstein es perfectamente aplicable, sin duda alguna, al Sistema Parlamentario; pero en el caso de los Sistemas Presidencialistas como el nuestro, se han podido observar diferentes matices, por ejemplo nuestra Constitución no obstante que establece en su Título Tercero, Capítulo I, la División de Poderes, lo cierto es que durante muchos años, esta situación fue medianamente aplicada al estar, en la práctica, los Poderes Legislativo y Judicial supeditados políticamente al Poder Ejecutivo.

²⁵Cfr; SECONDAT Charles-Louis de, Barón de Montesquieu, *Del Espiritu de las Leyes*, Los grandes pensadores, Edit. Sarpe, España 1984, pp. 168 y 169.

²⁶Cfr; DUVERGER, *op. cit.*, p.25.

La separación de competencias y la prohibición expresa de reunir más de un Poder bajo cualquiera de los tres, se encuentra claramente establecida en el segundo párrafo del artículo 49:

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

Sin embargo, también es conveniente reconocer que a partir de que el Partido, del Presidente de la República perdió la mayoría relativa en el Congreso, y concretamente en la Cámara de Diputados, la *separación de Poderes* ha retomado en los hechos su idea original; esperando que permanezca así por mucho tiempo en lo que termina por consolidarse nuestra democracia política. La teoría de la *separación o división de Poderes*, como ya se ha expresado, se fundamenta en las funciones que le corresponden a cada órgano constituido, cuyas facultades se encuentran perfectamente establecidas en la Ley Suprema. Así el Estado se divide orgánicamente en tres Poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, que actúan coordinados pero independientes, dentro del mismo Estado. Le correspondió a Locke y a Montesquieu, formular las primeras teorías sobre los tres Poderes del Estado.²⁷

Con base en la teoría liberal, se distinguen las funciones sustantivas de los Poderes, indicando que: a la función legislativa le corresponde hacer las leyes y se encuentra confiada al Parlamento; por su parte a la función ejecutiva, le atañe aplicar las leyes y está otorgada al Gobierno; y finalmente a la función jurisdiccional, le corresponde resolver los litigios derivados de la aplicación de las leyes y le toca a los jueces.²⁸

Para Duverger, la teoría filosófico–jurídica de la separación de los tres Poderes es discutible, puesto que constituye de hecho una justificación ideológica con un objetivo concreto; acotar a los Poderes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente. Bajo esta visión, la *separación de Poderes* tiene los siguientes efectos: 1° la separación del Parlamento frente al Gobierno, que afecta a los gobernantes en un sentido amplio; y 2° la

²⁷*Ibidem*, p. 178.

²⁸*Ibidem*, p. 178

separación de las jurisdicciones con relación a los gobernantes, que permite su control por jueces independientes. Leonel Armenta hace referencia a varios autores sobre las diversas denominaciones de los conceptos *división* y *separación de poderes*, entre ellos a: Kelsen, que habla de *distribución de poderes*; a Carré de Malberg, que utiliza el de *separación de funciones*; a Carl Schmitt que lo refiere como *distinción de poderes*; y el propio Armenta que lo denomina *distribución de funciones en el ejercicio del poder*.²⁹

Por su parte Carbonell, citando a Bovero, señala que de la *separación de poderes*, es posible desprender dos principales características del Estado Constitucional: el principio de legalidad y el *principio de imparcialidad*. El *principio de legalidad* consiste en la distinción y subordinación de las funciones Ejecutivas y Judiciales a la función Legislativa; en tanto que el *principio de imparcialidad* consiste en la separación e independencia del órgano Judicial del órgano Ejecutivo y del Legislativo. El primer principio, el de *legalidad*, confirma la supremacía de la ley, y el segundo, el de *imparcialidad*, garantiza su aplicación efectiva. En el *principio de legalidad*, el vocablo *poder* se refiere a las funciones del Estado; en tanto que en el *principio de imparcialidad*, a las diferentes atribuciones de cada órgano Estatal.³⁰

Históricamente la doctrina de *separación de poderes*, se va vinculando con la clasificación de las funciones estatales. De acuerdo con esta doctrina, el Estado realiza tres funciones: a) *legislativa* (producción de normas generales y abstractas); b) *jurisdiccional* (verificación del cumplimiento o la violación de las normas; y c) *ejecutiva* (función residual que excluye los actos de las otras).³¹

I. 3. Aspectos Constitucionales.

El maestro Héctor Fix-Zamudio sostuvo que la formulación clásica de la división tripartita –de los Poderes–, se contempló como un verdadero ideal por los redactores de las Constituciones, que tomaron como modelo la de los Estados Unidos de América y las Constituciones francesas de los períodos revolucionarios, no sin antes reconocer que dicha división nunca se aplicó estrictamente. Agregando en su diáfana observación, que en los tiempos

²⁹Cfr. ARMENTA López, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 54.

³⁰Cfr. CARBONELL, Miguel, Salazar, Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 96, México 2006, p. 13.

³¹*Ibidem*, p. 13.

modernos la *división de poderes* ha sido objeto de severos cuestionamientos, lo que no significa que tal concepto se encuentre totalmente superado; en virtud de que aún subsiste en el Estado moderno, con algunas modalidades, el espíritu de las tres funciones clásicas señaladas.³²

Los Estados Unidos de América al crear su Constitución tomaron las ideas de Montesquieu que a su vez las interpretó de la *división de poderes* del sistema Inglés; la crítica que se hace a este eminente pensador es que no consideró la supremacía del Parlamento sobre el Ejecutivo. El principio de la *división de poderes*, ha estado presente desde el surgimiento del Estado Constitucional y, en cierto sentido, marca su nacimiento. En el Estado democrático la *división de poderes*, representa un instrumento fundamental para la protección de las libertades individuales. Por lo que, si los poderes no estuviesen divididos, las libertades se encontrarían en peligro, y sin éstas no es posible hablar de un Estado Constitucional de derecho. La declaración francesa de 1789, en su artículo 16, plasmó el significado de este principio al precisar que *“toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución.”*³³

Con base en este postulado, las Constituciones modernas incorporaron dos elementos fundamentales:

- a).- La protección de los derechos naturales, y
- b).- La separación de poderes.³⁴

Respecto de la separación de poderes, la Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787, incorporó este principio obtenido de los escritos del *“El Federalista”*, de Hamilton, Jay y Madison; de esta manera, esgrimieron la idea de que cada uno de los *departamentos gubernamentales*, es decir el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, tuvieran la menor injerencia posible sobre los otros departamentos.³⁵

Es justo reconocer que la primera formulación teórica de la separación de poderes fue hecha por John Locke en el siglo XVII, cuando dicha separación

³² *Ibidem*, p. 55.

³³ Cfr: HUERTA, *op. cit.*, p. 3.

³⁴ Cfr: DÍAZ, Elian y Ruiz Miguel Alfonso, *Teoría del Estad*, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía Política II, Madrid 1996, p. 49. Citado por HUERTA Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 4

³⁵36 Cfr: CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Quinta edición, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1996, pp. 301 y 302.

comenzaba a adquirir en el plano político de Inglaterra, ideas visionarias plasmadas en su *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. El concepto de separación o división de poderes se encuentra claramente señalado en el artículo 5 de la Declaración de Virginia, en el artículo 24 de la Constitución Francesa de 1793 y en el artículo 22 de la Constitución Francesa de 1795.³⁶

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 41, 49 y 116, se refieren a la división de Poderes, tanto a nivel Federal como Estatal:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Sin embargo, es conveniente precisar que la división de Poderes no significa una separación total entre los mismos, puesto que si bien el texto Constitucional así lo precisa, lo correcto es admitir que el Poder del Estado es uno solo, es decir indivisible. Lo que en realidad debe interpretarse en la teoría, no es la fragmentación, división o separación, sino una distribución de competencias establecidas en la Carta Magna, tal como ésta lo señala en el artículo 41 al referirse al ejercicio de la soberanía. Al respecto Jorge Carpizo nos dice que: *“El principio de la división de poderes opera más bien como colaboración y coordinación entre los poderes, con el objeto de llevar*

³⁶Cfr. ARTEAGA, *op. cit.* , p. 36

*a cabo en la mejor forma la marcha del gobierno. Sin embargo hay que ser muy cuidadosos porque una cosa es la colaboración de los poderes y otra muy diferente su confusión. Para la buena marcha del gobierno, necesario es que cada poder ejerza sus funciones y éstas no las puede delegar un poder en otro, a menos que la propia Constitución, en determinadas situaciones, así lo prevea”.*³⁷

La fórmula de la *división de poderes* o *división de funciones*, que consagra la Constitución, apunta a cuatro objetivos principales:

- 1.- Atribuir en forma preferente una función a cada uno de los tres Poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes Poderes participen de ella.
- 2.- Permitir la posibilidad de que los Poderes se neutralicen unos a los otros.
- 3.- Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.
- 4.- Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los Poderes se defiende de la acción de los otros.³⁸

Para Elisur Arteaga el término *poder* considerado en nuestra Constitución, se le toma como sinónimo de autoridad, que actúa, manda, dispone, ordena y sanciona en ejercicio de sus facultades o atribuciones, teóricamente limitadas, que la Ley Suprema le confiere. Se trata de una forma de control o dominación preferentemente política.³⁹

³⁷Cfr. CARPIZO, *op. cit.*, 302.

³⁸Cfr ARTEAGA, *op. cit.*, p. 36.

³⁹*Ibidem*, p. 36.

CAPÍTULO II. EL CONTROL CONSTITUCIONAL.

SUMARIO: II. 1. Concepto de Control. II. 2. Teorías del Control. II. 2.1 La Teoría Tridimensional. a) La dimensión normativa. b) La dimensión fáctica. c) La dimensión axiológica. II. 2.2 La Teoría Clásica. II. 3. Clases de Control. II. 3. 1 Controles horizontales y verticales. II. 3. 2 El Control Parlamentario. II. 3.3 Controles derivados de la función. a) Control Legislativo o Político. b) Control Judicial o Jurisdiccional. c) Control Administrativo o Ejecutivo.

La Constitución es un instrumento para racionalizar el ejercicio del poder, haciéndolo limitado, responsable, predecible, controlable y evaluable, no para destruirlo ni para bloquearlo.

Diego Valadés.

El control constitucional de las leyes y actos de la autoridad es un elemento esencial de todo Estado de derecho.

Los instrumentos constitucionales para el control del poder, representan una de las cuestiones pendientes de resolver desde los inicios del constitucionalismo.⁴⁰

Desde las ideas de Locke, de Montesquieu, la Constitución Americana de 1787, así como la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la *división de poderes*, inserta en las Constituciones modernas, ha sido uno de los mecanismos más eficaces para el control del propio poder.

La técnica ha consistido en la distribución de funciones entre los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a los diversos órganos Estatales, que si bien ejercen dicha función, con plena autonomía y propia responsabilidad, están obligados, en último término, a cooperar para que sea posible una voluntad Estatal válida.⁴¹

⁴⁰ Cfr. VALADÉS, *op. cit.*, p.11.

⁴¹ Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª. Ed., Ariel, Barcelona, 1976, pp.68 y ss. Citado por MÁRQUEZ, Daniel, *Control Parlamentario*. Exposición presentada en la Mesa redonda organizada por el Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, celebrada el 27 de febrero de 2008.

II. 1. Concepto de Control.

De conformidad con el Diccionario de la Lengua Española, en su vigésima segunda edición, la palabra *control* proviene del francés *controlé* que significa: comprobación, inspección, fiscalización, intervención; y se equipara a los conceptos de: dominio, mando y preponderancia.

Etimológicamente la palabra *control* se identifica con la voces latinas: *inspectio, inquisitio, spectatio onis y iudicium*; es decir por medio de ellas nos referimos a diferentes cuestiones que se identifican con: examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio, supremacía y fiscalización. Tiene sus raíces en el término fiscal *contra rotulum*; y pasó al francés *contre-role (controle)*, que significa *contra libro*, es decir *libro registro*, que consiste en verificar los asientos realizados en otros libros –contables-. Este término se popularizó hasta adquirir las connotaciones de *fiscalizar, someter, dominar*, etc. Término que recientemente ha sido aceptado por la Real Academia Española.⁴²

En el idioma inglés, la palabra *control* se refiere a *dominio*, mientras que en el francés, la voz *control* se interpreta como *comprobación*. Guillermo Cabanellas, critica este anglicismo y galicismo, indicando que en nuestro idioma existe un amplio repertorio de palabras que denotan mejor los contenidos que se asignan al término *control*, tales como: *comprobación, fiscalización, inspección, intervención, registro, vigilancia, mando, gobierno, dominio, predominio, hegemonía, supremacía, dirección, guía, freno, contención, regulador, factor, causa, agente* (en física), *estación de aterrizaje, aeródromo de auxilio, puesto de vigilancia, tutela, veto, aprobación y suspensión*.⁴³

La función de control es una función típica e histórica de los Parlamentos en el mundo. De esta manera, se entiende por control las actividades de supervisión, fiscalización y comprobación, cuyo objeto es establecer medidas preventivas, de corrección y de sanción a los entes controlados por el Legislativo: el Poder Ejecutivo y los Órganos Autónomos Constitucionales.

El control es pues, el desarrollo de actos de fiscalización que con fundamento en la Constitución efectúa el Poder Legislativo por sí, mediante las figuras parlamentarias de: comparecencias, preguntas, interpelaciones,

⁴²Cfr. MÁRQUEZ, *op. cit.*, citando a Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Argentina 1995, p. 69, y otros autores.

⁴³Cfr. MÁRQUEZ Daniel. *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 242, México 2005, pp. 11-12.

mociones, puntos de acuerdo y encuestas públicas; o bien a través del examen que realice la Auditoría Superior de la Federación con el fin de revisar la Cuenta Pública.⁴⁴

Dentro del concepto macro de control, podemos encontrar conceptos específicos relacionados con el tema central de este estudio, de los cuales se han seleccionado los siguientes:

Comprobación, acción de comprobar, del latín *comprobare*, que significa examinar o confirmar algo para ver si es verdad o exacto.

Inspección, del latín *inspectio-onis*, que consiste en explorar para determinar su estado, o bien encontrar algo, en materia procesal es el examen que hace un juez por sí mismo o con la asistencia de los interesados y peritos o de testigos, de un lugar o de una cosa, para hacer constar en acta o diligencia los resultados de sus observaciones.

Fiscalización, acción de fiscalizar que proviene de la raíz latina *fiscallis*, que significa persona que averigua o delata operaciones ajenas.

Intervención, del latín *interventio-onis*, que se refiere a la acción y efecto de intervenir, es decir examinar y censurar las cuentas con autoridad suficiente para ello.

Registro del latín *regestum*, que significa acción y efecto de registrar, también se refiere al departamento especial donde se entrega, anota y registra la documentación referente a las diversas dependencias de la Administración Pública.

Vigilancia, del latín *vigilāre*, relativo a velar sobre alguien o algo, o atender exacta y cuidadosamente a él o a ello.

Dominio, del latín *dominiūm*, que se interpreta como el poder que tiene alguien de usar y disponer de lo suyo, también se relaciona con el poder propio del Estado, por razón del bien común, con respecto a la propiedad privada.

⁴⁴La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. (Art. 74, fracción IV, CPEUM).

Supremacía, que se entiende como grado supremo en cualquier línea y también como preeminencia, superioridad jerárquica.

Dirección, del latín *directiō*, *-ōnis* que se traduce como acción y efecto de dirigir, es decir gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión.

Regulación, del latín *regulāre*, acción o efecto de regular, que se manifiesta como determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo.

Comprobación, del latín *comprobatō*, *-ōnis* que significa acción y efecto de comprobar, es decir verificar, confirmar la veracidad o exactitud de algo.

Modificación, del latín *modificāre*, que se refiere a transformar o cambiar algo, mudando alguno de sus componentes.

Aprobación, del latín *approbatō*, *-ōnis*, acción o efecto de aprobar, cuyo significado es calificar o dar por bueno o suficiente algo o a alguien.

Suspensión, del latín *suspensō*, *-ōnis*, acción y efecto de suspender; censura eclesiástica o corrección gubernativa que en todo o en parte, priva del uso del oficio, beneficio o empleo o de sus goces y emolumentos.

Sanción, del latín *sanctiō*, *-ōnis*, pena que una ley o un reglamento establece para sus infractores; pero también significa acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto.

El *control del poder* tiene como fin máximo, evitar los excesos de poder de uno de ellos, dentro del esquema de *división de poderes*; de ahí que la *separación de poderes* y por ende su *control*; suponga una necesidad dentro del Estado moderno, con el fin de preservar las libertades individuales y colectivas.

De esta manera el control del poder admite dos niveles distintos: el del poder que se autoaplica y los que provienen de la actividad ciudadana; a la primera se le conoce como controles internos, con diferentes matices, los que se ejercen dentro del mismo órgano, por ejemplo: las contralorías internas, y los que se realizan por órganos externos, incluso desde otro de los Poderes.⁴⁵

Existe también otro tipo de control del poder, que se efectúa por agentes de la sociedad, como son los medios de comunicación, las organizaciones civiles y los propios ciudadanos. Este tipo de control tiene cada vez mayor importancia en las sociedades modernas dentro de los Estados democráticos, y se efectúa a través de manifestaciones, declaraciones, encuestas de opinión, envío de mensajes mediante medios electrónicos (celulares e internet), la

⁴⁵Cfr. VALADÉS, *op. cit.*, pp. 2 y 3.

aplicación de las figuras del referéndum y plebiscitos, además del el ejercicio del voto.

Los controles autoaplicativos, por su parte, son a su vez de naturaleza política y de naturaleza jurídica; estos últimos dependen de la acción de los diferentes tribunales; en tanto que los primeros tienen la característica de ser más dinámicos, inteligibles y por tanto más eficaces.

Son más dinámicos porque su trámite es mínimamente formalista, a diferencia de los controles jurídicos; son inteligibles, porque no se resuelven mediante tecnicismos propios como lo son los jurídicos, y en consecuencia son más eficaces porque los resultados suelen producirse de inmediato y con efectos generales.⁴⁶

A lo largo de la historia, la lucha por el poder ha sido tan intensa como la lucha contra el poder. En el primer caso, y prácticamente en todas las culturas, se han presentado tres modalidades: el predominio del más viejo —el patriarca—; la preeminencia del más fuerte; y la hegemonía del más hábil; modalidad última que se ha convertido en la más significativa, y que ejercen los Partidos Políticos, como es el caso de México en donde la Constitución, en su artículo 41, le otorga a estas instituciones el monopolio para el ejercicio de la democracia en pos del poder público:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

⁴⁶*Ibidem*, p. 3.

De lo antes dicho, podemos resumir que el concepto de “control” y sus similitudes: “inspeccionar”, “vigilar”, “fiscalizar”, o “supervisar”, no se encuentran cabalmente definidos.⁴⁷

II. 2. Teorías del Control.

II. 2. 1 La Teoría Tridimensional.

Como fenómeno jurídico-político, el control tiene tres dimensiones fundamentales: la *dimensión normativa*, la *dimensión fáctica* y la *dimensión axiológica*.⁴⁸

α. La dimensión normativa.

Se deriva de los postulados expresos en la Constitución Política y se despliega en toda la normatividad derivada del orden constitucional, leyes reglamentarias y leyes secundarias en general.

β. La dimensión fáctica.

Se conforma con los comportamientos humanos de realización o cumplimiento, pero también con los de omisión o de evasión, referidos todos a las reglas normativas. Tal dimensión sociológica del fenómeno del control es por supuesto decisiva; sin embargo, en la práctica, se encuentra marcada por hábitos, idiosincrasia, actitudes, mentalidades y temperamentos políticos.⁴⁹

Una prueba de ello, en el caso mexicano, es la de no proceder en la Cámara de Diputados, en la práctica, mediante el juicio político en contra de altos funcionarios federales y de gobernadores de los Estados; no obstante que en la opinión pública ya se ha dado una condena popular sobre su actuación. Por motivos de lealtades políticas, en muchas ocasiones no se ha logrado alcanzar la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, debido a la autoprotección que los mismos dan a algún miembro de su Partido; en los hechos ha pesado más en sus decisiones la lealtad partidista que la propia ley.

⁴⁷Cfr. SAGUÉS, Nestor Pedro, *El control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y realidades*, Revista Ius et praxis, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca, Chile, 2002, pp. 429-445

⁴⁸*Ibidem*, p. 432

⁴⁹*Ibidem*, p.432.

χ. La dimensión axiológica.

Esta teoría se vincula con los valores jurídico-políticos en juego, que se encuentran influenciados por los valores provenientes de la ideología política imperante, así como por los usos y costumbres reconocidos socialmente en una comunidad. ¿Qué se busca con el control?, alcanzar los principales valores como: la justicia, el orden, la seguridad, la utilidad y la eficacia de las políticas públicas; en beneficio de las mayorías. Es en esta búsqueda, que dentro de la teoría del control del poder, se privilegia el control del Parlamento, como representante del pueblo, sobre el Ejecutivo; los gobiernos autócratas se oponen generalmente a ser controlados.

II. 2. 2 La Teoría Clásica.

El origen de la *teoría clásica del control* se encuentra en la lucha contra el absolutismo del Rey, iniciada por el Parlamento inglés a principios del siglo XVII, revalorizando y fortaleciendo al Poder Legislativo, en pos de obtener su supremacía mediante el establecimiento de mecanismos de control parlamentario.⁵⁰

Se le relaciona con una concepción específica del gobierno, no es una teoría unitaria sino que se compone de varios conceptos de control que a pesar de tener los mismos lineamientos y fines, se revelan estructuras distintas. Tiene su origen durante el período jacobino de la Revolución Francesa. Esta forma de control se da en el supuesto de que el gobierno es un *comité delegado*, del Parlamento, que por tanto no tiene legitimación propia, ya que no es electo por el pueblo, sino que se deriva de una designación por el Parlamento, por lo que no tiene representación. A este fenómeno se le conoce como *legitimación monista*, en contraposición a la *legitimación dualista*, propia de las monarquías constitucionales, donde el Parlamento se legitima democráticamente y el rey dinásticamente. En Alemania se presentaba la legitimación mediante el principio monárquico, en este caso el Parlamento era considerado un órgano auxiliar del monarca, se trataba por tanto de una legitimación acotada.⁵¹

II. 3 Clases de Control.

Existen muchas clases de control, sin embargo considerando el tema

⁵⁰ Cfr. HUERTA, *op. cit.*, p. 99.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 99 y 100.

central de este trabajo de investigación, he seleccionado sólo aquellos que estimo más afines al mismo, y que iré analizando en lo particular.

II. 3. 1 Controles horizontales y verticales.

La doctrina considera varias clasificaciones al concepto control, dependiendo del uso atribuido al mismo. Loewenstein clasifica a los controles como horizontales, cuando operan dentro del aparato Estatal y como verticales cuando en un ejercicio de supra a subordinación, el aparato Estatal se impone a la sociedad. Los controles horizontales, por su parte, se dividen en *intraorgánicos* y en *interorgánicos*; los primeros operan dentro de la organización, y tienen como fin limitar y vigilar su funcionamiento; los segundos funcionan entre los diversos órganos del Estado, y tienen por objeto normar y limitar el funcionamiento de los mismos.⁵²

Entre los controles verticales se coloca la estructura del federalismo -en el caso mexicano-, a las garantías individuales y al pluralismo.⁵³

El *control*, dice Loewenstein, puede ser *interórganos*, si un Poder del Estado vigila a otro u otros, por ejemplo cuando la Cámara de Diputados que supervisa al Ejecutivo a través de la *revisión de la Cuenta Pública*; o *intraórganos*, si un sector de un órgano fiscaliza internamente al propio órgano, como sucede con las Contralorías internas. Para este autor, el *control* toma dos modalidades básicas: el control por *distribución del poder*, que se presenta cuando es necesaria la voluntad entre dos o más sujetos para producir un acto jurídico estatal; por ejemplo el nombramiento del Procurador General de la República y de otros empleados superiores del Estado Federal, previstos en el artículo 76, fracción II, o la elaboración de la terna para seleccionar a un Ministro de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la fracción VIII, del artículo referido, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a propuesta del Ejecutivo Federal al Senado de la República; o por *negación del poder*, cuando un Poder se opone al acto jurídico de otro de los Poderes, v.gr. el denominado *veto presidencial* a las leyes aprobadas por el Congreso Federal; o la desilusión del Parlamento por el ejecutivo o el Jefe de Estado, en los regímenes Parlamentarios.⁵⁴

⁵²Cfr. MÁRQUEZ, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁵³Cfr. FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, Derecho administrativo, Mc Graw Hill/Interamericana editores, México 1977, pp. 5 y 6, citado por MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁴Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª. Ed., Ariel, Barcelona, 1976, p. 90, citado por Sagués, *op. cit.* pp. 429- 445.

Por su parte Sánchez Agesta, entiende que mientras el *acto de gobierno*, significa *impulsión y decisión*, el *acto de control*, importa un poder de influir o de impedir. A su vez Oyhanarte, distingue un *control negativo*, cuando un órgano se opone legalmente a la actuación de otro, o remueve a un funcionario de él, -ya se dieron varios ejemplos de esta clase de control en el párrafo anterior-; el *control positivo* se da al momento en que un órgano, dentro de sus facultades, aporta a otro su conformidad para la consumación de un acto, que es parte de la competencia del segundo, a este fenómeno se le conoce como de cooperación y participación interórganos.⁵⁵

II. 3. 2. El Control Parlamentario.

La primera forma de *control* conocida proviene del régimen parlamentario, nacido en Inglaterra para acotar el poder absoluto del Rey y del Primer Ministro designado por éste. Fue producto de la revolución de la burguesía y de la creación de los Partidos Políticos; como resultado de este movimiento, el Primer Ministro ya no sería nombrado por el monarca, sino que tal cargo sería ocupado por el líder del Partido dominante en el Parlamento; de esta manera el Primer Ministro se convierte en el Jefe de Gobierno y de Gabinete. El Jefe de Estado sigue siendo el Rey y mantiene el control de las fuerzas armadas y la representación política internacional ante otros países.

En el sentido clásico del *control*, el Gobierno (Gabinete) es designado por el Parlamento como una especie de comité delegado que ejerce las facultades que le son concedidas por el Parlamento; se trata -el Gobierno-, de un órgano carente de autonomía y de facultades propias, por lo que el Parlamento es quien tiene el control de las facultades del Gobierno. Así pues, podemos decir que el *control parlamentario* es el medio Constitucional de instituir un Gobierno, de sostenerlo, pero también de hacerlo caer.⁵⁶ Es pues indiscutible, que cuando un órgano interfiere en la actuación de otro, aprobando o revisando alguna de sus actividades Constitucionales, ejerce sobre el segundo un acto de control. El *control parlamentario*, según Maurice Hauriou,⁵⁷ se ejerce permanentemente por las relaciones establecidas entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; y sobre el principio de que el Ejecutivo no puede gobernar sin la confianza del Legislativo. Este autor considera como principales medios de control a: las *questiones* (preguntas),

⁵⁵ Cfr. SAGUÉS, op. cit. pp. 429-445

⁵⁶ Cfr. HUERTA, op. cit., p. 100.

⁵⁷ Cfr. HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 1923, pp. 422-423, citado por HUERTA, op. cit., pp. 103-104.

las *interpelaciones*, el *voto* –de censura-, el *rechazo* del presupuesto anual, las *encuestas parlamentarias* y el *control* por parte de las Comisiones.

Las *cuestiones* (preguntas), representan la forma en que un miembro del Parlamento se dirige a un Ministro en relación con un determinado asunto de Gobierno o de la Administración. Pueden ser orales o escritas; en las primeras no hay debate y sólo quien pregunta tiene derecho a replicar; en las segundas se prevé un mecanismo más rígido que permite un control a través de su publicidad en el diario oficial de la Cámara.

Las *interpelaciones* son el medio para iniciar la responsabilidad ministerial, trátese de un asunto en lo particular o de la política general del Gabinete. Los ministros pueden solicitar un plazo para responder por escrito, cuando el interés público no les permite hacerlo públicamente. Las *interpelaciones* por lo general propician un debate que culmina con la votación del orden del día que implica mantener la confianza al interpelado o emitir un *voto de censura* al Gobierno.

Las *mociones*, por su parte, son proposiciones a través de las cuales la Cámara de Diputados sugiere al Gobierno algún asunto de su interés; el Jefe de Gabinete puede aceptar la moción realizando la gestión u oponerse a la misma sometiéndola a *voto de confianza*.

El *rechazo* del presupuesto anual así como de la deuda, representa uno de los medios de control más importantes que tiene el Legislativo frente al Ejecutivo.

Las *encuestas parlamentarias* son un instrumento que utilizan las Cámaras sobre algún asunto ya conocido por la opinión pública, para demostrar, según sea el caso, la inocencia o culpabilidad del Gobierno.

Las *comisiones*, también son un medio de control pero con una característica diferente al de los anteriores, es decir si bien se trata de un medio de *control*, se utilizan como instrumentos de colaboración entre las Cámaras y los Ministerios; es por ello que para Hauriou las *comisiones* representan un *control preventivo*; se trata pues de un *medio de control*, pero a vez de un *medio de coordinación* entre ambos Poderes.

Los instrumentos jurídicos antes señalados, corresponden de manera genérica a un sistema parlamentario, donde el equilibrio de Poderes favorece al Legislativo.⁵⁸

Existe otra forma de *control político* que utiliza el Legislativo sobre el Ejecutivo y es el referido a la responsabilidad Constitucional del Primer Ministro y del Presidente, como el denominado *impeachment* -americano-, por medio del cual el Legislativo, por medio del Senado, puede llegar a

⁵⁸Cfr. HUERTA, *op. cit.*, p. 105.

enjuiciar al Presidente de la República y a los miembros del Gabinete, acusados por la Cámara de Representantes; en los sistemas parlamentarios los malos resultados de los gobiernos obligan, presionados por la opinión pública y los mismos miembros del Parlamento, a renunciar a los Primeros Ministros. En el caso de México el Presidente de la República prácticamente resulta inimputable, con relación a los integrantes de los otros dos Poderes, e incluso los Gobernadores de los Estados y los integrantes de su Gabinete.

A manera de confronta, diremos que en el Sistema Presidencial como es el caso de México, el Poder Ejecutivo es uno e indivisible; es decir, los cargos de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno recaen en una sola persona, el Presidente de la República;⁵⁹ otra diferencia con respecto al Sistema Parlamentario, estriba en que su carácter de Jefe de Gobierno y de Jefe de Estado provienen de una elección directa;⁶⁰ no así en las Monarquías Constitucionales donde el Rey obtiene su poder dinásticamente y el Jefe de Gobierno derivada de un sistema de elección indirecta, no se elige el Primer Ministro como tal sino que recae en el líder del Partido mayoritario e incluso en algunos regímenes parlamentarios, con más de dos Partidos, se construye la mayoría mediante alianzas políticas.

II. 3. 3 Controles derivados de la Función.

Daniel Márquez refiere otras clases de control, que se derivan de la función del órgano del Estado que realiza la actividad de control, y los divide en legislativo o político, en judicial o jurisdiccional, y ejecutivo o administrativo.⁶¹

a) Control Legislativo o Político.

El control legislativo, conocido también como *control político*, es el que ejerce el órgano encargado de expedir leyes,⁶² -el Congreso General integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores-, cuyas potestades y funciones se encuentran explícitas en el Capítulo II, del Título Tercero, artículos

⁵⁹Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

⁶⁰Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

⁶¹Cfr. MÁRQUEZ, *op. cit.*, p.22.

⁶²Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. (...)

50 al 79, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde el punto de vista material, el *control* que ejerce cada una de las Cámaras, de manera individual o conjunta, sobre el Ejecutivo se puede clasificar en: *control legislativo, control presupuestal y de supervisión, y control político*.⁶³

El *control legislativo*, se define no sólo por el ejercicio de su derecho de iniciar leyes, sino de que todas sus resoluciones tienen el carácter de ley o decreto. El ejercicio de esta forma de *control*, se encuentra claramente señalada en la Sección II, artículos 71 y 72 de la Constitución. Este *control* tiene como propósito fundamental, incidir en la regulación de los planes y programas del gobierno federal, buscando que las normas se apeguen a los principios constitucionales.

El *control presupuestal y de supervisión*, tiene como objeto el examen, la discusión, la modificación y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; así como la revisión de la Cuenta Pública, de conformidad con lo establecido en los artículos 74 y 79 de la nuestra Constitución Política.

El *control político*, está constituido por el conjunto de disposiciones y actividades que permiten mantener el equilibrio de las instituciones para evitar que se desvíen de las atribuciones constitucionales que les corresponden, sin afectar sus niveles de eficacia y efectividad.

La idea de *control político* comprende los siguientes elementos: a) normas jurídicas, b) acciones jurídicas, c) acciones políticas, d) equilibrio institucional, e) atribuciones constitucionales, f) eficacia institucional, y g) efectividad institucional.⁶⁴ Su sustento Constitucional está en el Título Cuarto, artículos 108 al 114 de nuestra Carta Fundamental.

b) Control Judicial o Jurisdiccional.

Este tipo de control lo realizan los tribunales encargados de impartir justicia y está relacionado directamente con las funciones de dichos órganos. Su fundamento Constitucional lo encontramos en el Título Tercero, Capítulo IV, artículos 94 al 107 de la Constitución, que regula al Poder Judicial de la Federación, integrado por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Federal Electoral, el Consejo de la Judicatura, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

Se entiende por control judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si se

⁶³ Cfr. MÁRQUEZ, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

⁶⁴ Cfr. VALADÉS, *op. cit.*, p. 179.

encuentran dentro del Poder Judicial de la Federación o de la Administración Pública Federal. Su característica fundamental consiste en que pueden aplicar el derecho en casos concretos, de conformidad con sus atribuciones legales; es decir, el orden normativo faculta a tales órganos para resolver controversias entre las partes involucradas, emitiendo una resolución o sentencia. También forman parte de la función jurisdiccional de control, la que realizan los tribunales de anulación o contencioso-administrativo, que se ocupan de velar por la conformidad de los actos de administración con la ley, a través de un proceso o juicio, resolviendo las controversias que les formulen las partes.⁶⁵

Esta clase de control se puede plantear de dos maneras: como *control de la constitucionalidad* o como *control de la legalidad*.⁶⁶

Como *control de la constitucionalidad*, analiza si determinados actos de autoridad se apegan al contenido puntual de la ley suprema, o si algún acto de autoridad viola garantías individuales. Encontramos así al Juicio de Amparo, a las Controversias Constitucionales y a las Acciones de Inconstitucionalidad. El fundamento constitucional se encuentra en los artículos 103 al 107.

Como *control de la legalidad*, se da cuando en una determinada controversia se imprime certeza jurídica a los actos de autoridad, sometiéndolos a la prueba de la revisión jurisdiccional. Este tipo de control lo ejercen los tribunales facultados para dirimir controversias y aplicar el derecho al caso concreto; son parte de este mecanismo de *control de la legalidad*, cualquier medio de impugnación que se otorgue legalmente a los ciudadanos para combatir las determinaciones de la autoridad contrarias al derecho, y la actividad de los tribunales de lo contencioso-administrativo.⁶⁷

c) Control Administrativo o Ejecutivo.

Esta categoría de control se deposita en el Poder Ejecutivo y se encuentra regulado por la Constitución Política en sus artículos 25, 26, 89, fracción I, 90, 108, primer párrafo, fracción III, 113 y 134, así como en las leyes secundarias de carácter administrativo; y se traduce en la realización de actos jurídicos relacionados con la función de los servidores públicos. Estos actos jurídicos reciben la denominación de actos administrativos y su objeto estriba en pugnar

⁶⁵Cfr. MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁶*Ibidem*, p. 25.

⁶⁷*Ibidem*, p. 25

por la juridicidad de los actos derivados de la administración pública.⁶⁸

A esta clase de control se le conoce como fiscalización y está a cargo de órganos formal y materialmente administrativos, y consiste en el uso de medios jurídicos para anular, rectificar o sancionar la gestión pública que se aparta de la legalidad, a través de medios técnicos denominados procedimientos administrativos: supervisión y auditorías, que tienen por objeto determinar la legalidad o ilegalidad de los actos de las autoridades administrativas en el desempeño de sus funciones legales.⁶⁹

Son una especie de *control interórganos* y están a cargo de los denominados órganos internos de control o contralorías internas. Daniel Márquez subdivide este tipo de control en seis clasificaciones:⁷⁰

α) Según **la clase de actos que realicen** para controlar a los órganos de la administración pública; pueden ser de vigilancia, de recomendación, decisión, evaluación, corrección y sanción;

β) Por **el objeto del control**, de legalidad, de fiscalización, de oportunidad, de gestión y de eficiencia;

γ) Por **el tiempo o momento en que se realiza** la función de control, puede ser de control preventivo o a priori, concurrente o coincidente, y conclusivo o a posteriori;

Por la **forma de actuar de los órganos** administrativos, el control puede ser de oficio, a petición de parte y obligatorio;

δ) Desde el punto de vista **del sujeto que realiza el control**, éste puede ser interno, si lo realizan órganos de la propia administración; externo, si su ejercicio se encomienda a órganos ajenos a la administración;

f) Por los **efectos o resultados del control** se puede clasificar en formal o material, los primeros se plasman en la Constitución y en sus leyes reglamentarias y los segundos van más allá de la relación entre los órganos regulados constitucionalmente.⁷¹

Se puede entender como control interno al conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para asegurar que alcanzará los fines y metas propuestas. Se le define también como un sistema

⁶⁸*Ibidem*, p. 30.

⁶⁹*Ibidem*, p. 31.

⁷⁰*Ibidem*, p. 31.

⁷¹*Ibidem*, p. 16.

integrado por esquemas de organización y por un conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación, adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas sus actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de su información y de sus recursos humanos, materiales y financieros, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes; dentro de las políticas trazadas por la administración central y en atención a las metas u objetivos previstos.

Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control interno, “Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad, que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.”⁷²

El autocontrol en la administración pública lo realizan órganos internos; así en los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, y en la administración descentralizada nos encontramos órganos especializados que se denominan contralorías internas u órganos internos de control. Este sistema le permite a la administración pública realizar supervisiones permanentes, emitir observaciones y corregir en consecuencia los errores u omisiones detectados.

⁷²*Ibidem*, p. 33.

CAPÍTULO III. LA FUNCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO.

SUMARIO: III. 1 Concepto de Función. III. 1.1 Funciones del Estado. III. 1.1.1 Funciones Económicas del Estado. III. 1.1.2 Antecedentes de las Funciones Económicas del Estado. III. 2. La Rectoría Económica. III. 2. 1 Economía Mixta. III. 2. 1. 1 Política Energética. Petróleo y sus derivados. Energía eléctrica. III. 2. 1. 2 La Banca Central. III. 3. La Planeación Democrática. a) Concepto de Planeación. b) Naturaleza Jurídica de la Planeación. c) Etapas de la Planeación. III. 3.1 El Plan Nacional de Desarrollo. a) Elaboración del Plan nacional de Desarrollo. b) La consulta ciudadana. III. 3. 2 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El Estado es una obra social creada para ordenar y servir a la sociedad.
Andrés Serra Rojas.

Con la creación del Estado contemporáneo, las funciones tradicionales del Estado consistentes en: la administración pública, la seguridad interna y externa, la impartición de justicia y las relaciones exteriores; se han ampliado para comprometer al Estado a promover la satisfacción de las principales demandas populares, como son la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y la protección al ambiente; responsabilidad expresa en los artículos 3° y 4° Constitucionales:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.
(...)

Artículo 4o.
(...)

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los fines del Estado se logran mediante la realización de diversas actividades, las que para fines didácticos las podemos agrupar en: funciones públicas, servicios públicos, obras públicas y las denominadas actividades económicas residuales.⁷³

Para el cumplimiento de estos fines, el Estado mexicano requiere contar con los recursos económicos suficientes, que le permitan el sostenimiento de la administración que haga posible su funcionamiento, en los tres niveles de gobierno en que se encuentra estructurada la República: representativa, democrática y federal.

III. 1 Concepto de Función.

La palabra función se deriva de la voz latina *functio, -ōnis*, que significa: *“tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas.”* De lo que se deriva que las funciones del Estado se efectúan a través de los órganos que forman parte de su estructura, de conformidad con las facultades que la Constitución y las leyes les atribuyen.

III. 1. 1 Funciones del Estado.

Hay una relación que se da entre los poderes y las funciones del Estado, que es la realización o puesta en práctica de los fines del Estado. La función es el puente de enlace entre el poder y sus fines, así el poder político circula por todo el aparato gubernamental. El poder único y soberano del Estado se manifiesta a través de sus funciones. Más que de poderes, afirma el maestro Andrés Serra Rojas, se trata de competencias que surgen de la atribución del poder a los distintos órganos.⁷⁴

⁷³Cfr. FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000, p. 1014.

⁷⁴Cfr. SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Económico*, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México 1996, p. 189.

Nos dice también Serra Rojas, que *“el Estado es una obra social creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica, de acuerdo con la teoría tradicional, por los fines que históricamente se le vienen asignando. El Estado existe -entonces- para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas.”*⁷⁵

*“El Estado no debe ser una facción que gobierna con exclusividad, ni una organización al servicio de grupos privilegiados. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social: la idea del interés público es determinante en las instituciones políticas: favorecer a un grupo con detrimento de otro, es crear profundas desigualdades sociales, que el Estado debe empeñarse en hacerlas desaparecer o al menos atenuarlas.”*⁷⁶

A la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, en el ejercicio de su soberanía, se le conoce como función pública, que consiste en el desarrollo de las funciones legislativa, administrativa y judicial.

La función administrativa, que esencialmente le compete al Poder Ejecutivo, tiene por objeto la satisfacción de las necesidades públicas, que implica el cumplimiento del mandato Constitucional con miras al logro de los fines del Estado. El Estado Mexicano –en su elemento Gobierno- es una organización política con determinadas obligaciones o funciones, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le asigna.

El Estado, ya sea en su jurisdicción federal, local o municipal, tiene que realizar acciones que son fundamentales en el cumplimiento de sus funciones Constitucionales. Estas funciones están encaminadas al cumplimiento de determinados fines:

1. De su existencia y mantenimiento de su organización política y administrativa;
2. De la aplicación de las Políticas Públicas, derivadas de los propósitos u objetivos instituidos jurídicamente para dicha organización;
3. De la atención a las demandas de sus gobernados;
4. Del cumplimiento de sus obligaciones financieras;
5. De la relación con otros países y organismos internacionales.

⁷⁵*Ibidem*, p. 191.

⁷⁶*Ibidem*, p. 191

III. 1. 1. 1 Funciones Económicas del Estado.

Para el ejercicio de las funciones que la Nación tiene, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, requiere adquirir bienes y contratar servicios, teniendo para ello, la necesidad de contar previamente con los fondos monetarios para el pago de sus obligaciones, es decir obtener los recursos financieros para cubrir el gasto público.

Aquí encontramos la justificación primaria de la función económica y de la actividad financiera del Estado, que de conformidad con la teoría de las finanzas públicas se integra por los siguientes conceptos o actividades:

- a) Ingresos (Ley de Ingresos de la Federación)
- b) Gastos (Presupuesto de Egresos de la Federación)
- c) Contabilidad (Cuenta Pública)
- d) Resultados (Informe Presidencial)
- e) Supervisión y control (Revisión de la Cuenta Pública)

Su fundamento constitucional se deriva de la fracción IV del artículo 31 Constitucional que establece:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Las contribuciones deben representar la principal fuente de ingresos del Estado, para que las finanzas públicas se consideren sanas, por lo que sólo habrá que acudir a la obtención de deuda cuando se presenten contingencias que obliguen a la realización de gastos extraordinarios.

El Estado, explica De la Garza, realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades. Es a través del Poder Ejecutivo Federal –y sus análogos en los otros niveles de gobierno-, como se llevan a cabo, por medio de la realización de obras y servicios públicos, y el desarrollo de actividades sociales, cuyo fin último es la satisfacción de las necesidades generales. De donde resulta lógico que la administración de un Estado, al igual que cualquier entidad pública o privada, requiera de la utilización de recursos humanos, materiales, jurídicos -y por supuesto financieros-, para lograr el cumplimiento de sus fines.⁷⁷

⁷⁷Cfr. DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Decimoctava edición, Tercera reimpresión, Ed. Porrúa, México 2000, p. 5.

*De donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa del Estado, está constituido por la gestión de los intereses económicos.*⁷⁸

Para el ejercicio de sus funciones económicas, el Estado requiere, además del fundamento legal constitucional, contar con los recursos suficientes para llevarlas a cabo de manera eficaz, es decir oportuna, adecuada y con suficiencia.

Las funciones económicas del Estado se pueden concretizar en el desarrollo de las siguientes actividades:

1. Obtención de los recursos económicos, necesarios para la buena operación del aparato estatal, a través de la Ley de Ingresos de la Federación;
2. Administración de los recursos financieros, por medio del ejercicio eficaz del Presupuesto de Egresos de la Federación;
3. Desarrollo de políticas públicas, acordes con las dos primeras, incorporando a los sectores sociales y productivos más sobresalientes de la sociedad mexicana; y
4. Diseño e implementación de los ordenamientos legales, que otorguen seguridad jurídica a los actores productivos e inversionistas, en todos los sectores de la economía, excepto las consideradas como áreas estratégicas,⁷⁹ y que promuevan la sana competencia y la creación de empleos formales.

La intervención del Estado en la economía, se fundamenta en los artículos 3º, 5º, 25, 26, 27, 28, 73, 123 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁰

Los artículos 3º, 27 y 123, consagran los denominados derechos sociales,

⁷⁸Cfr. SÁINZ DE BUJANDA, Fernando, *Hacienda y Derecho*, vol. I, p. 10, citado por DE LA GARZA, *op. cit.*, p.5

⁷⁹No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. (Art. 28, párrafo cuarto CPEUM)

⁸⁰Cfr. VARELA, Alvarado, Angélica, *Atribuciones económicas del gobierno mexicano en la Constitución vigente ¿Es necesario redefinir el sistema de economía mixta en México?*, Economía y Constitución, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo IV, Coordinadores Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 65, pp. 225 yss.

que cumplen una función protectora hacia los grupos de la sociedad que la Constitución considera más vulnerables, como los obreros y campesinos, tal es el caso de los artículos 27 y 123, y el derecho a la educación en el 3°, como una obligación del Estado.

Al respecto, el artículo 3°, en su fracción I, e incisos “a)” y “b)”, contienen el pensamiento ideológico del constituyente sobre la democracia, en un sentido amplio: político, económico, social y cultural. De igual manera se refiere al aprovechamiento de los recursos naturales y a la independencia económica.

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;*
- b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura,*

En los artículos 73 y 131, encontramos en el primero de ellos, las facultades del Congreso de la Unión, y en el segundo, las atribuciones delegadas al Ejecutivo Federal, en materia de comercio exterior.

Los artículos 25, 26, 27 y 28, fundamentan la intervención del Estado en la economía nacional, rectoría económica y planeación democrática de la economía, e incorporan las funciones reguladoras, como por ejemplo el dominio directo de los principales recursos naturales del suelo y subsuelo (el petróleo), las actividades estratégicas exclusivas del Estado, y la defensa de la economía del mercado en el resto de las actividades económicas, no reservadas al Estado.

El Estado mexicano en su devenir histórico, ha adoptado multiplicidad de funciones económicas, desde la preeminencia de la etapa del “Estado Benefactor”, hasta la etapa actual, identificada con el adelgazamiento del Estado y las políticas privatizadoras, impulsadas desde el exterior por los organismos internacionales mediante la adopción del nuevo modelo económico sustentado en el neoliberalismo; sin embargo, es conveniente precisar que nuestra Constitución, no obstante las reformas realizadas en su parte económica, desde mediados de los 80’s, aún conserva los ordenamientos

importantes que le dan al Estado mexicano su sustento ideológico, a través de la Rectoría del Estado y el dominio directo sobre las actividades económicas exclusivas y las que se encuentran reglamentadas como estratégicas.

El concepto de necesidades públicas, se identifica con los fines que el Estado persigue, de acuerdo con la Constitución. Además del compromiso del Estado de otorgarle garantías individuales y sociales a sus gobernados. Los factores que determinan los fines del Estado mexicano provienen de su origen étnico, cultural, social, económico, etc. y han evolucionado a través del tiempo, es decir tienen un origen histórico social.

Hay necesidades que son públicas por su naturaleza, es decir por la determinación propia del Estado, pero también hay otras que se han creado a través de la historia, es decir demandas sentidas derivadas de los procesos sociales como lo fueron los movimientos de Independencia, Reforma y la Revolución de 1910, y que fueron incorporadas a las diferentes Constituciones, la de 1824, 1857 y la vigente de 1917, cuyos compromisos se le han impuesto al Estado como propios.

Las necesidades públicas son aquellas que el Estado interpreta como tales en un momento y lugar determinado. No existen en sí necesidades públicas por definición, sino que son el resultado de la historia y de la ideología de las fuerzas sociales y políticas dominantes, de manera que la coincidencia entre las necesidades de los particulares y las necesidades públicas, depende del grado de identificación del gobierno con la población.

Se entiende que se satisface una necesidad pública, cuando los gastos y los recursos públicos concurren organizadamente para proporcionar un beneficio social, que se considera de interés público, o cuando interpreta que ningún miembro de la sociedad mexicana debe ser excluido de tal satisfacción. En este proceso la población mexicana a través de sus representantes populares, los Diputados, tienen la facultad Constitucional de iniciar las leyes que le den el sustento y razón a las políticas públicas y los recursos a través de la aprobación de las partidas que conforman el Presupuesto de Egresos de la Federación. La existencia de demandas sociales y el reconocimiento de la necesidad de cumplirlas, origina en los dirigentes del Estado, o de sus representantes populares, el Congreso de la Unión, y los Congresos Locales, la sensación de carencia o insatisfacción que se define como *necesidad pública*.

Concebimos pues a las necesidades públicas como la consecuencia inmediata y tautológica, de la existencia de fines exigidos de manera general por los miembros de la sociedad a la organización estatal. Las necesidades públicas se pueden clasificar en: necesidades individuales, es decir las

necesidades de la personas físicas como son: el empleo, la alimentación, el vestido, la vivienda; y necesidades sociales, como la educación, la salud, la vivienda, la seguridad pública y el medio ambiente.

En cuanto a la organización y funcionamiento del Estado, se pueden clasificar en: necesidades fundamentales, que se refieren a la existencia o a la naturaleza del Estado como sociedad jurídicamente organizada, por ejemplo: el gobierno interior, la administración de justicia, la representación del país en el exterior y la generación del marco normativo; en tanto que las necesidades secundarias corresponden a aquellas necesidades que sin ser fundamentales complementan la función del Estado, por ejemplo la reorganización o modernización de sus procesos administrativos.

Las necesidades públicas corresponden a los fines políticos del Estado y tienen por objeto responder a las necesidades más apremiantes de la mayoría de la población; éstas representan una obligación ineludible del Estado democrático en sus tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal, y se refieren, de manera enunciativa más no limitativa, al diseño y aplicación de acciones concretas referidas a: empleo, salud, vivienda, agua potable, saneamiento ambiental, educación, seguridad pública, etc., además de las que contribuyan al desarrollo de las actividades productivas, como por ejemplo: el mantenimiento y la creación de infraestructura, la revisión y adecuación del sistema legal que facilite la inversión, promueva la competencia y otorgue seguridad jurídica a los inversionistas.

Para resolver o incluso prevenir los problemas sociales, es necesaria la determinación e implementación eficaz de las políticas públicas, no sólo el uso e incluso abuso indiscriminado de su difusión mediática por parte de las autoridades, que les resta recursos, de por sí ya muy escasos.

En este proceso, la planeación financiera que elabore el gobierno federal es fundamental, por lo que deben utilizarse adecuadamente las herramientas técnicas y legales de política económica con que se cuenta, determinadas éstas en los denominados "*Criterios Generales de Política Económica*", y que se sustentan en el programa fiscal del Gobierno Federal, es decir la estimación de la Ley de Ingresos de la Federación y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; cuya formulación tiene que considerar las proyecciones de las variables macroeconómicas más significativas, para el próximo ejercicio como son: el crecimiento esperado del PIB por sectores; la tasa de inflación; las tasas de interés bancarias; el balance fiscal; la balanza comercial; la balanza de pagos; el valor de la moneda respecto a otras divisas; la deuda pública; el precio promedio de la mezcla mexicana del petróleo de exportación y la

plataforma de exportación petrolera, así como las importaciones de gas, gasolina y diesel, entre otras.

Si el Ejecutivo Federal logra realizar las estimaciones de estas variables macroeconómicas con cierta precisión, seguramente se minimizará el margen de error entre los ingresos estimados y los ingresos recaudados al final del ejercicio fiscal; como consecuencia, el programa de gasto prácticamente no se modificará.

Sin embargo, si las estimaciones de estas variables macroeconómicas difieren significativamente de las observadas al final del ejercicio, se pueden presentar excedentes o faltantes importantes en la recaudación observada, lo que no es nada recomendable, porque obligaría al gobierno a realizar ampliaciones o ajustes al gasto público, en perjuicio de los programas que satisfagan las necesidades públicas más relevantes.

III. 1. 1. 2 Antecedentes de las funciones económicas del Estado.

Durante el régimen colonial, el proceso económico y toda la vida social estuvieron bajo el dominio del gobierno español. Con el movimiento de independencia, los insurgentes incorporaron en sus demandas las ideas liberales de Juan Jacobo Rosseau y de la Revolución Francesa de 1789; pero también agregaron a las mismas conceptos nacionalistas y sociales, como es el caso del Bando del 5 de diciembre de 1810 de Miguel Hidalgo, y “Los Sentimientos de la Nación” de José María Morelos, donde se referían a diversos conceptos como: la justa distribución de la riqueza, la distribución equitativa de la tierra, en el primer caso; la moderación de la opulencia y la indigencia, y el aumento de los jornales, en el caso segundo.⁸¹

Diego Valadés⁸² nos dice que el primer instrumento regulador de la economía aparece en la versión original de la Constitución de 1857, a propuesta de José Yves Limantour; tal precepto ordenaba la abolición de las alcabalas y aduanas interiores en el país a partir del 1º de junio de 1858. Sin embargo las sucesivas reformas constitucionales fueron aplazando ese objetivo, en contravención a los propósitos originales, acentuando la imagen de debilidad institucional del Estado mexicano. Para revertir dicha situación,

⁸¹Cfr. Palacios Luna, Manuel R., *El derecho económico en México*, Sexta edición actualizada, Edit. Porrúa, México 1996, p. 34.

⁸²Cfr. VALADÉS, Diego, *La función constitucional de la regulación económica*, Revista Economía UNAM, vol. 3, núm. 8, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México mayo 2006, pp. 21-38

en 1891 se realizó la Conferencia de Economistas, y como resultado de ella, Limantour, Ministro de Hacienda de Porfirio Díaz, elaboró el texto, que sigue vigente, complementado por un segundo párrafo adicionado en 1950, a propuesta del ministro de economía Antonio Martínez Báez, en el artículo 131 de la Constitución de 1917.

Este precepto faculta al Ejecutivo en materia de comercio exterior, para adoptar medidas restrictivas, previa aprobación del Congreso, la redacción del segundo párrafo, le da al Ejecutivo cierta discrecionalidad en su aplicación, al indicar en pretérito: ... *“El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”*

Los antecedentes jurídicos más recientes de la actividad financiera del Estado mexicano, es decir los ordenamientos que complementan los preceptos constitucionales de *“Rectoría del Estado”* y de *“Planeación Democrática”*, los encontramos a partir de 1976, con la promulgación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, abrogada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del 30 de marzo de 2006 (vigente); la Ley General de Deuda Pública del 31 de diciembre de 1976; la Ley de Coordinación Fiscal del 27 de diciembre de 1978; el Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1981; y la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983. Como se puede apreciar el periodo de publicación de toda esta regulación financiera es muy amplio, lo cual ha traído como consecuencia que se originen desfases entre los diversos ordenamientos financieros. Esta situación se acentúa aún más en las legislaciones relacionadas con la materia fiscal, que aparte de su gran complejidad tienen una duración de un año. Lo ideal sería mantenerlas como normas más generales y dejar los cambios necesarios sólo en la Ley de Ingresos de la Federación.

La Política Económica, puede ser definida llanamente como las acciones que el Estado emprende para inducir o conducir la economía hacia determinados objetivos y metas; decisión que guarda correspondencia con el grado de intervención que el Estado pretenda realizar sobre la economía. Para lograr dichos propósitos, el Estado utiliza a la política económica que se compone por la política fiscal y la política monetaria.

La política fiscal se integra a su vez por las políticas de ingresos y de gasto, con sus respectivos instrumentos para inducir y contribuir al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de política económica.

El marco jurídico presupuestario se complementó en 1983 con el

denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática, previsto en la Ley de Planeación, el cual incluyó nuevos aspectos de la planeación que no sólo presentan diferencias con la amplia legislación en materia financiera, sino que su aplicación está basada en un esquema económico con participación preponderante del sector público y en menor medida del sector social.

En los ejercicios recientes, se ha utilizado el marco legislativo que inicia con el examen del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, realizado conjuntamente con el estudio de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación, iniciándose una especie de instancia para establecer aquellos parámetros que son necesarios para actualizar el marco legal vigente en materia de las finanzas públicas.

Los desfases legales subsisten, al no haberse llevado a cabo una reforma fiscal integral, que dé una coherencia institucional al proceso del ingreso, gasto y deuda nacional, con un objetivo claro de lo que se quiere como país, preservando la soberanía nacional mediante el fomento del desarrollo económico sustentable y democrático.

III. 2 La Rectoría Económica.

La Rectoría del Estado, en el caso mexicano, es el resultado del desarrollo de nuestro Constitucionalismo Social; herencia de los movimientos sociales por los que ha transitado nuestro país, desde la Guerra de Independencia, la Guerra de Reforma, el Imperio de Maximiliano, la invasión americana, y la Revolución; movimientos que constituyeron aportaciones importantes de lo que sería más adelante un Estado Social de Derecho. La Rectoría del Estado surge precisamente en este Estado de Derecho. Por estas razones, nos dice Faya Viesca, al hablar de la Rectoría del Estado no podemos hacerlo al margen de nuestros antecedentes históricos y de los valores superiores de nuestro Constitucionalismo.⁸³

La Constitución de 1917, desde su texto original, estableció un régimen de economía mixta con rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional. Principios que se ampliaron mediante las reformas constitucionales de 1983 de manera explícita en los artículos 25 y 26 de la Ley Suprema.⁸⁴

⁸³Cfr., FAYA Viesca, Jacinto, *Rectoría del Estado y Economía Mixta*, Editorial Porrúa, México 1987, p. 54.

⁸⁴Cfr. MADRID H, Miguel de la, *La Constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales*, Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV, Economía y Constitución, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm. 65, México 2001, p. 53.

Siempre que hablemos de Rectoría del Estado, estaremos haciendo alusión a una actividad y actitud del poder público sujetas a la Ley, por lo que la fuente legitimadora de esta Rectoría es el Estado de Derecho, que plantea dos exigencias:⁸⁵

La primera, en cuanto se trata de un instrumento técnico creado para combatir la arbitrariedad del poder público; y

La segunda, es una medida que es capaz de incorporar los ideales de justicia y de legalidad, que satisfagan las exigencias éticas y morales.

El maestro Faya Viesca sustenta que, pugnar por un Estado, que además de ser de Derecho sea Social, es definirse por un Estado defensor de los grandes valores de la justicia social, y es estar a favor de una administración -pública-intervencionista que configure a la sociedad de acuerdo a una idea de justicia. Para el Estado de Derecho, lo esencial es la legalidad y la tutela de los derechos y libertades individuales; en tanto que para el Estado Social de Derecho, lo fundamental son los conocidos como derechos sociales, sustentados en los valores de justicia social, a los que está obligado el Estado en realizar; a los yo agregaría dos principios más el de equidad y de proporcionalidad.⁸⁶

El Estado mexicano como manifestación jurídica de la sociedad organizada que representa, a través del contrato social y de la transferencia de su soberanía, expresas en los artículos 39 y 41 Constitucionales, tiene que cumplir con funciones de Estado que le son ineludibles. Estas obligaciones o deberes se traducen en la realización de las funciones públicas.

La función pública se caracteriza por tener una naturaleza indelegable y exclusiva y es ejercida por el Estado con todas las prerrogativas del poder público reconocido como soberano, cuyo fin es satisfacer el interés general. Esa es la Razón del Estado Mexicano

¿En qué consiste el bien público o interés general, que como Razón de Estado se refiere nuestra Constitución?. Como lo expresa con claridad el artículo 25, la obligación que tiene el Estado de fortalecer a la Soberanía nacional y su régimen democrático, se dará mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso; garantizando el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. De acuerdo con nuestra norma suprema, la Razón de Estado, se refiere al modo obligado de actuar del Estado Mexicano, para que nuestros gobernantes elaboren y apliquen una forma de gobierno democrático, sustentada en políticas públicas que tengan por objeto el bien

⁸⁵ Cfr., FAYA Viesca, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 59.

público, es decir satisfacer el interés general.

¿Cuáles son las Funciones Públicas del Estado mexicano?. Éstas corresponden de manera general: al dictado de leyes, a la administración de justicia, a la defensa nacional, a la seguridad interior, a la prestación de servicios públicos, a la construcción de obra pública, a la seguridad social, a la educación pública, etc., y por supuesto al manejo de las finanzas públicas.

Dado que las Funciones Públicas se identifican con la razón de ser del Estado, y están abocadas a satisfacer las necesidades públicas, son prácticamente estas necesidades las que determinan los fines y cometidos del Estado. El concepto de necesidad pública requiere para su atención de la existencia del aparato estatal, como un instrumento para la satisfacción de necesidades individuales y colectivas preordenadas por la Constitución; es simultánea (mismo tiempo) y consustancial (íntimamente unido) con la misma existencia del Estado y su desenvolvimiento histórico.

La reforma Constitucional de 1983, incorporó a la Constitución el concepto de Rectoría del Estado y del desarrollo nacional, en los artículos 25 y 26, respectivamente, para otorgar al Estado la facultad de “dirección”, “poder” o “autoridad” en materia económica. Con esto se trató de facilitar la adopción de algunas normas concernientes a la planificación indicativa o no vinculante. El sentido anfibológico de la expresión, permitió que la función de esta reforma tuviera una naturaleza múltiple. Por un lado se enviaba un mensaje a los inversores nacionales y extranjeros en cuanto a que el Estado se estaba imponiendo límites; por otra parte, se satisfacían algunas expectativas en el sentido de dotar al poder político de instrumentos para orientar la economía nacional; adicionalmente se disponía de un instrumento de control, en manos del presidente de la República, sobre los demás órganos del poder político, federales y locales.⁸⁷

La virtud de esa reforma, a juicio de Valadés, fue que cada persona podía entender lo que mejor se acomodara a sus propias percepciones y convicciones. Desde una perspectiva de izquierda, era un avance modesto, pero avance al fin; desde una perspectiva administrativa, facilitaba un cierto orden en el gasto; y desde una perspectiva empresarial, era un elemento de certidumbre que resultaba satisfactorio. Por lo menos se sabía hasta dónde podría llegar el poder del Estado en cuanto a la regulación de la economía. Independientemente de su contenido, la función de la reforma constitucional consistió en que el Estado recuperara la posibilidad de regular la economía.⁸⁸

⁸⁷Cfr. VALADÉS *op. cit.*, pp. 21-38.

⁸⁸*Ibidem*, *op. cit.*, pp. 21-38.

La Constitución de 1917, y las reformas posteriores hechas a la misma por el Constituyente Permanente, representan la consumación de las aspiraciones de los grandes núcleos de población, plasmadas en el texto constitucional; lo que le da la característica de un constitucionalismo social, que se diferencia del tradicional constitucionalismo liberal. Si bien es cierto que los artículos 27 y 123 de la Carta Magna, representan la base de la justicia social, a favor de los campesinos y de los trabajadores, el libre desarrollo de las fuerzas productivas fue creando una *crítica disfunción social y económica*, a decir de Faya Viesca, que propició una creciente y salvaje concentración del ingreso en un reducido sector de la población, empobreciendo a los sectores mayoritarios de la sociedad, supuestos beneficiarios de los preceptos mencionados.

Fue precisamente tal *disfunción*, y no otra cosa, el origen de las reformas de 1983, que le otorgaron expresamente al Estado las obligaciones en materia económica insertas en los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales; así pues, con estas reformas se pretendió, en teoría, corregir las grandes disparidades que el libre mercado ocasionó en la economía nacional. No se trató de alterar el espíritu del Constituyente de 1917, relativo al respeto de las libertades y derechos individuales, propiedad privada y de los derechos sociales, sino de dotar al Estado de nuevos instrumentos constitucionales para corregir la disfunciones sociales y económicas, originadas por el libre mercado⁸⁹, incorporando los conceptos de Rectoría del Estado, Economía Mixta, Planeación Democrática, así como las denominadas Áreas Estratégicas, exclusivas del Estado y las áreas prioritarias, estas últimas sobre las que sí se podrán otorgar concesiones o permisos a particulares.

La característica más relevante del artículo 25 Constitucional, consiste en que por medio de este precepto se le otorga al Estado la atribución de ser el rector del desarrollo nacional. Así a partir de esta rectoría estatal, cobran vigencia las restantes facultades explícitas e implícitas de la disposición Constitucional; por lo que sólo son aplicables por mandato supremo y sólo se justifican políticamente en la medida en que constituyen una derivación natural y propia del ejercicio de la Rectoría del Estado.⁹⁰

De esta manera, la Razón del Estado Mexicano, se funda y motiva en el artículo 25 de nuestra Carta Magna, que establece que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento

⁸⁹ Cfr., FAYA, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 34.

económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Para Faya Viesca, es conveniente hacer una aclaración, en cuanto a lo que significa el campo de aplicación de la Rectoría del Estado; no se trata -acentúa- de otorgar de origen la Rectoría del desarrollo nacional a la Administración Pública Federal, o concretamente al Ejecutivo Federal,⁹¹ como algunos lo han malentendido, sino de que el Estado debe de responsabilizarse de crear las condiciones jurídicas, administrativas, regulatorias, fiscales, monetarias, en

⁹¹*Ibidem*, p. 34.

fin todas aquellas relacionadas, directa o indirectamente, con las actividades económicas, en pos del desarrollo económico, nacional que incorpore a todos los sectores sociales, en un sentido democrático y participativo, incentivando el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución de la riqueza; este ordenamiento no sólo contempla la actividad nacional, sino que también plantea la obligación del Estado para que, ejerciendo su rectoría, garantice que el desarrollo nacional sea sustentable y fortalezca la soberanía nacional. Como se puede ver, la Rectoría del Estado comprende todas las acciones posibles.

Otra observación que hace Faya Viesca, y que es importante destacar, es que en esta tarea intervienen los tres Poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno, en el marco de su competencia, por ser éstos los representantes de la soberanía transmitida por el pueblo a través del contrato social -la Constitución-, del que nos habla metafóricamente Rousseau.⁹²

Como el Estado solamente puede manifestarse en sus actos a través de sus Poderes Constituidos, la Rectoría del Estado para el desarrollo nacional, necesariamente tendrá que llevarse a cabo por los órganos del Estado; y en particular por el Poder Ejecutivo, quien tiene a su cargo la responsabilidad de la administración; este criterio se aplicará también en las Entidades Federativas, dentro del campo estricto de sus competencias. Es decir se tiene un Rectoría Económica a nivel Federal, Estatal y Municipal.⁹³

El Constituyente Permanente, en ningún momento pretendió otorgarle al Estado un instrumento genérico, aplicable a cualquier criterio político, esencialmente vislumbró a la Rectoría del Estado como la responsabilidad política del Estado, tendente a fortalecer a la soberanía nacional, y al régimen democrático, como el compromiso para asegurar para todos los mexicanos un ingreso justo, respetar la dignidad y el ejercicio de la libertad. La Rectoría del Estado, no puede entenderse como un término que desborda y se extrae del control de la constitucionalidad, sino que por el contrario, su permanente validez depende del estricto apego al principio de legalidad administrativa; la administración ejercerá la Rectoría en base a la Constitución, a las leyes y al Derecho.⁹⁴

⁹²Jean-J Rousseau publicó su obra cumbre "El Contrato Social" en 1762, donde establece que *"Cada uno de nosotros pone en común su persona a todo su poder – del soberano- bajo la suprema dirección de la voluntad general, y recibimos a cada miembro como parte indivisible del todo."*

⁹³Cfr., FAYA, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

⁹⁴*Ibidem*, p. 35

III. 2. 1 Economía Mixta.

La intensa participación del gobierno federal en la economía nacional, durante muchos años, hasta antes de la adhesión al modelo neoliberal iniciado en los años ochenta y continuado hasta la fecha, colocó a nuestro país en un sistema de economía mixta. Este tipo de sistema se caracteriza fundamentalmente por la importante participación del Estado en las actividades económicas, a la par que las empresas privadas; además de la alta incidencia de las decisiones gubernamentales en el desarrollo y control de ciertas actividades productivas; tal es el caso de las actividades gubernamentales en las denominadas áreas estratégicas, de las que sobresalen la explotación del petróleo y sus derivados, y la generación de energía eléctrica.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

La expresión *economía mixta* tiene su origen en la teoría económica de John Maynard Keynes,⁹⁵ que recomienda la intervención del gobierno en las actividades económicas, cuando el mercado por sí solo no puede resolver los problemas de empleo y de producción. Esta práctica se generalizó en la mayoría de los países después de la segunda guerra mundial, sobre todo en Europa, a través del Plan Marshall⁹⁶, para la reconstrucción de sus economías.

En el caso de nuestro país, tuvo su auge hasta mediados de los setentas,

⁹⁵Su obra central, la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, desafió el paradigma económico imperante en 1936. En este libro Keynes presenta una teoría basada en la noción de la demanda agregada para explicar las variaciones del nivel general de actividad económica, tales como las observadas durante la Gran Depresión de 1929 en los Estados Unidos de América. Según su teoría, el ingreso total de la sociedad está definido por la suma del consumo y la inversión; y en una situación de desempleo y capacidad productiva no utilizada, "solamente" pueden aumentarse el empleo y el ingreso total, incrementando primero los gastos por el gobierno, ya sea en consumo o en inversión.

⁹⁶Programa estadounidense de ayuda financiera para la reconstrucción de los países europeos devastados durante la II Guerra Mundial. Aunque su nombre original era el de Programa de Reconstrucción Europea (*European Recovery Program*), es más conocido como Plan Marshall, debido a su promotor, el secretario de Estado estadounidense George Catlett Marshall..

dentro del período conocido como *desarrollo estabilizador*⁹⁷; iniciándose en los ochentas el desmantelamiento del aparato paraestatal, promovido desde el exterior por el llamado *Consenso de Washington*⁹⁸, que imponía a los países con problemas en sus economías, entre otras medidas, el adelgazamiento de los gobiernos, incentivos a la inversión extranjera y la privatización de las empresas paraestatales; pensamiento que se tradujo en el cambio del modelo económico; actualmente como es de todos conocido, esta política ha vuelto a tomar nuevos aires, con motivo de la supuesta falta de recursos fiscales para invertir en la actividad petrolera, no obstante ser áreas estratégicas exclusivas de la Nación.

⁹⁷El Estado mexicano ejerció un vigoroso papel como promotor, vía el gasto público federal en obras públicas de infraestructura y la producción de bienes y servicios a través de organismos descentralizados y empresas paraestatales. Se instrumentaron deducciones fiscales con depreciación acelerada, se importaron plantas completas abatiendo aranceles y se promovieron exportaciones mediante crecientes sacrificios fiscales. Se estableció una política de sustitución de importaciones con una protección de la competencia externa a través de la aplicación de aranceles elevados y la obligación de permisos de importación. El otorgamiento a la industria nacional de una política de proteccionismo, fortaleció la producción industrial y el crecimiento del PIB nacional.

⁹⁸El “Consenso de Washington” debe su nombre al economista inglés John Williamson, editor del Institute for International Economics en Washington, DC., quien a fines de la década de los 80 se refirió así a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-enfoque económico que siguió a la crisis de la deuda desatada a principios de la década. Algunos se refieren a este acuerdo como la “Agenda de Washington”, otros como la “Convergencia de Washington” y unos pocos la denominan “Agenda Neoliberal”. John Williamson convocó a una cincuentena de economistas de varios países a un seminario que se realizó el 6 y 7 de noviembre de 1989 en la capital federal, y que tuvo por finalidad analizar los avances alcanzados y las experiencias obtenidas de la aplicación de las políticas de ajuste y de reforma estructural, impulsadas al inicio de la década por los organismos y agencias que componen el Consenso. En aquella oportunidad, Williamson intentó sintetizar las diversas ponencias que se presentaron por los paneles, obteniendo un listado de una decena de instrumentos de política económica, en las cuales se verificó un razonable grado de acuerdo. Entre éstas se encontraron las siguientes: (1) Mantenimiento de la disciplina fiscal, no más déficit fiscal y Presupuestos balanceados; (2) Garantía a los derechos de propiedad; (3) Prioridades en el gasto público: infraestructura, salud, educación; (4) Reforma tributaria: ampliar la base tributaria y moderar las tasas marginales; (5) Tasas de interés real, positivas y fijadas por el mercado; (6) Tipo de cambio real y competitivo, que favorezca al sector exportador; (7) Política comercial abierta, con aranceles moderados; (8) **Incentivo a la Inversión Extranjera Directa**; (9) **Régimen de privatizaciones**; y (10) Desregulación: reducción de las barreras burocráticas. (El énfasis es propio).

III. 2. 1. 1 Política Energética

El rubro de los energéticos, ha atraído actualmente todos los reflectores de la atención nacional, por ser por un lado, una extraordinaria opción para la inversión privada; pero por otro, representa la principal fuente de recursos para el Estado mexicano, llámese Gobierno Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal, por la vía fiscal. Por tal motivo, la respuesta que van a dar los legisladores a la propuesta del Ejecutivo, respecto a la denominada “reforma petrolera”, tiene que considerar tales situaciones, independientemente de lo que establece nuestro marco normativo, en especial la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; postulados que los Diputados y Senadores son los primeros obligados a respetar. Al anterior considerando, habrá que agregar la probable afectación a las finanzas públicas, por la disminución que tendrían los ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera, repercutiendo, por la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, en los ingresos de todas las Entidades Federativas y de los Municipios.

a) El Petróleo y sus derivados.

El tema del petróleo y sus derivados, no ha perdido trascendencia en la vida nacional, desde los trabajos del Constituyente de 1917, como lo dice Diego Valadés en su amplio análisis.⁹⁹ Pocos días antes de que culminara ese Congreso, el 25 de enero de 1917, un grupo de diputados presentó un proyecto del contenido del artículo 27, conforme al cual el “*petróleo o cualquier carburo de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso...*” sólo podría ser explotado mediante concesiones reservadas a los mexicanos o a quienes, siendo extranjeros, aceptaran ser considerados como mexicanos, renunciaran expresamente a la protección de sus gobiernos, y se sujetaran sin reserva alguna a las leyes mexicanas. Esta iniciativa no prosperó en los términos originales, y en el artículo 27 Constitucional se dejó sólo una referencia a las concesiones para explotar combustibles minerales.

Más adelante las presiones internacionales, de los países con intereses en el petróleo, se dejaron sentir en el Ejecutivo y el Legislativo, y culminaron con la aprobación de la Ley del petróleo de 1925, que por su redacción dio lugar a interpretaciones divergentes; algunos entendieron que otorgar o no esas concesiones era una facultad potestativa del Estado mexicano, como lo es el otorgamiento de las concesiones; mientras que otros consideraron que el Estado estaba obligado a otorgarlas, sujeto sólo al cumplimiento de ciertas condiciones previstas en la Ley referida; por lo que al negar tales solicitudes, se llegó en muchos casos hasta la Suprema Corte de Justicia, quien resolvió

⁹⁹*Ibidem, op. cit., pp. 21-38.*

de manera contradictoria. En 1934, por ejemplo, sentenció que *“al facultarse al gobierno federal para otorgar concesiones (...) no se le ha impuesto una obligación, sino que se le ha dado una facultad potestativa”*; un par de años más tarde, en otra ejecutoria, la Suprema Corte modificó el criterio fijado al señalar: *“No es exacto que sea potestativo para el Ejecutivo de la Unión, el otorgamiento de concesiones para la exploración y explotación del subsuelo, pues la parte respectiva del artículo 27 no da a entender que las concesiones puedan o no otorgarse al arbitrio del Ejecutivo, sino sencillamente que no podrán otorgarse a las personas que no llenen las cualidades de dicha disposición.”*¹⁰⁰

Actualmente, este criterio confuso por las sentencias de la Corte, ha quedado aclarado y prácticamente hoy en día resulta impropio pensar que en materia del petróleo el otorgamiento de una concesión a particulares es posible.

Al respecto el párrafo sexto, del artículo 27 Constitucional establece que:

(...) Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. (...)

Después de la expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938, por Lázaro Cárdenas, éste propuso la reforma al artículo 27 constitucional, anunciada el 1º de septiembre de 1938, reiterando que la *“actitud asumida por las empresas extranjeras imposibilitaba la defensa y la conservación de la riqueza contenida en los yacimientos”*, y que por lo mismo se proponía *“que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera”*.

La Corte reiteradamente observó, que con la redacción del texto original del artículo 27 de la Constitución de 1917, prácticamente se había nacionalizado legalmente el petróleo; puesto que se reservaba su explotación a los mexicanos, dándoles esa calidad a los extranjeros sólo cuando aceptaran ser considerados como nacionales; no fue sino hasta la reforma a ese precepto, que entró en vigor en 1940, cuando realmente se logró la estatización de todos los procesos relacionados con la exploración, explotación y transformación de los hidrocarburos. Es aquí –como dice el constitucionalista Diego Valadés-, donde reside el problema en la actualidad. Una cosa es defender los recursos energéticos para la Nación, y otra defenderlos para el Estado.¹⁰¹

Afirmación que hay que analizar cuidadosamente para evitar una mala

¹⁰⁰*Ibidem, op. cit., pp. 21-38.*

¹⁰¹*Cfr. VALADÉS, op. cit., pp. 21-38.*

interpretación, por lo siguiente: la Nación es un concepto que se refiere al *“conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo gobierno”*, pero también se le identifica con una organización jurídica, social y política; por lo que la referencia obtenida del texto Constitucional en el asunto del petróleo, hay que contemplarla en el contexto de su redacción, cuando se expresa que son de dominio de la Nación, los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; es decir, de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; mismos que podrán ser otorgados por el Ejecutivo Federal, mediante concesiones para su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes; sin embargo se expresa que esta facultad, dada al Ejecutivo Federal, *“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.”*

Si bien es cierto que los energéticos no generan recursos para la sociedad en forma directa, sí lo hacen indirectamente, a través de las Políticas Públicas, en el caso de la Federación, y por conducto de la Ley de Coordinación Fiscal, para la entrega de Participaciones y Aportaciones Federales a los Estados, Municipios y el Distrito Federal, para que solventen además de sus gastos administrativos, el costo de sus programas sociales y de obra pública. Habrá que considerar que en los últimos sexenios, los ingresos provenientes de la actividad petrolera han representado más del 35% de los recursos federales.

A manera de ejemplo, la Ley de Ingresos de la Federación para 2008, programó obtener ingresos fiscales totales por \$1,785,787.1 millones, de los cuales corresponderán a los ingresos petroleros \$865,559.0 millones, equivalentes al 48.47%; es decir nuestras finanzas públicas se encuentran petrolizadas. A continuación se enlistan las diferentes contribuciones a las que se encuentra sujeta la actividad petrolera mexicana:¹⁰²

¹⁰²Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Ingresos Petroleros 2001-2008 y el Régimen Fiscal de PEMEX*, LX Legislatura, diciembre de 2007, p. 4.

1. Impuestos

- Impuestos Especiales a la Producción y Servicios (a gasolinas y diesel).
- Impuesto sobre Rendimientos Petroleros.

2. Derechos

- Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos.
- Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.
- Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo crudo.
- Derecho para Fiscalización Petrolera.
- Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en materia de energía.
- Derecho Único sobre hidrocarburos

Como se puede observar, la administración de los recursos petroleros sigue siendo la fuente primordial de recursos fiscales para el Gobierno mexicano, lo que le ha permitido mantener el funcionamiento del aparato gubernamental federal y el de los gobiernos Estatales, Municipales y el del Distrito Federal, por medio del Sistema de Coordinación Fiscal.

El principal problema de PEMEX estriba en estar sujeto a un régimen fiscal excesivo, equivalente a más del 60% de sus ingresos brutos, aunado a la declinación acelerada de las reservas petroleras probadas. Coincido con Valadés y con otros especialistas de la materia, que esta situación anómala, no puede atribuirse a lo dispuesto por la Constitución en materia de hidrocarburos, puesto que la norma suprema se limita a establecer la propiedad de la Nación sobre los recursos energéticos, y su exclusividad en el derecho a su exploración y explotación. El gran problema lo significa la política fiscal aplicable en materia petrolera. La empresa es, sin la aplicación de la política fiscal confiscatoria, sumamente rentable, baste conocer los siguientes resultados del ejercicio fiscal de 2007: Pemex realizó ventas por \$1,136,035 millones, obtuvo rendimientos antes del pago de impuestos, derechos y aprovechamientos por \$658,948 millones, le pagó a la Secretaría de Hacienda \$677,256 millones, y en consecuencia su pérdida fue de \$18,308 millones.

b) La energía eléctrica.

Respecto a la energía eléctrica, el artículo 27 de la Constitución atribuye también a la Nación, la exclusividad de generarla, conducirla, transformarla, distribuirla y abastecerla, cuando tiene por objeto *la prestación de servicio público*. Esta disposición fue adicionada a la Constitución en 1960, durante las celebraciones del cincuentenario de la Revolución de 1910. En cuanto a los efectos prácticos, la industria

eléctrica había sido absorbida por el Estado y se consideraron las ventajas de mantenerla constitucionalmente, en esas condiciones.¹⁰³

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Los programas de electrificación al formar parte de las acciones de gobierno, se convirtieron en un instrumento de negociación con el sector privado. Antes de la nacionalización de la industria eléctrica, en 1960, más de 40% de la energía era generada por diversas empresas extranjeras, cuya actividad se concentraba en los núcleos urbanos y cuyas tarifas representaban costos muy elevados para los consumidores —actualmente esta ventaja se ha perdido por las políticas tarifarias impuestas por la autoridades fiscales y la mala administración de las dos empresas, Comisión Federal de Electricidad y sobre todo la Compañía de Luz y Fuerza del Centro—. Esta situación afectaba fundamentalmente a la población rural, marginada de los programas de electrificación, y encarecía la producción industrial. La nacionalización, en estos términos, fue una decisión acogida con satisfacción, lo mismo por los sectores más desfavorecidos que por los económicamente más poderosos, máxime que no fueron afectados capitales nacionales. Desde un punto de vista político, se trató de una acción gubernamental exitosa. A partir de la nacionalización, y con la aplicación de una política proteccionista a los productores nacionales, se dio pie al llamado *desarrollo estabilizador*, que tuvo una gran repercusión en la industrialización del país; entre 1960 y 1970 la capacidad instalada se triplicó, con efectos inmediatos en el empleo y en el nivel de vida de los mexicanos.¹⁰⁴

III. 2. 1. 2 La Banca Central.

Una nueva acción en materia económica, muy criticada por cierto, fue la relacionada con la expropiación de la Banca por José López Portillo, en septiembre de 1982, en una situación sin control alguno que profundizó aún más la crisis económica, reforzada por la reforma al artículo 28 en noviembre siguiente, que sometió a las instituciones reguladoras a una tensión para la que no estaban diseñadas. Al alterar su contenido y su función, las resistencias

¹⁰³Cfr. VALADÉS, *op. cit.*, pp. 21-38.

¹⁰⁴*Ibidem*, *op. cit.*, pp. 21-38.

pusieron al poder político ante la disyuntiva de ejercer actos de coacción, sin importar los riesgos de una descapitalización del país, con su secuela de desempleo, abatimiento de la capacidad adquisitiva y probable crisis social, o rectificar hasta los límites razonables para la gobernabilidad. Sin embargo, también había que considerar los estragos de la crisis económica en la economía de los pequeños ahorradores, que no habrían aceptado de buen grado un retroceso ostensible en cuanto a la estatización de la banca.¹⁰⁵

La Banca Central es uno de los más importantes instrumentos de que dispone el Estado para influir en la vida económica. Cuando estalló la Revolución, el Estado mexicano contaba ya con un sistema monetario centralizado. El artículo 28 de la Constitución de 1857 facultaba al Estado para emitir moneda de manera exclusiva. Con fundamento en esa disposición, el Congreso estableció diversas casas de moneda en las que quedó aceptada la práctica de que los particulares llevaran sus metales, oro y plata, para la acuñación de monedas. Esta práctica fue modificada mediante la Ley de Casas de Moneda de 1895, que redujo esas instituciones a sólo las existentes en las ciudades de México, Guanajuato, Zacatecas y Culiacán, pero subordinándolas a la Casa de Moneda de México, que funcionaría como una dirección de la Secretaría de Hacienda.¹⁰⁶

La ley monetaria de 1905 facultó también al Presidente de la República para fijar el tipo de cambio con respecto a las monedas extranjeras. Con esta Ley se sentaron las bases para que el Estado ejerciera un control exclusivo sobre la emisión de moneda.

Durante el período revolucionario, la emisión de papel moneda se convirtió en una práctica generalizada de las diferentes zonas del país, sometida a las fuerzas militares en pugna, cada jefe revolucionario puso en circulación billetes para financiar su causa, lo cual produjo un gran desorden monetario. La necesidad de proveer de circulante a la población, y de pagar a las tropas en conflicto, justificaba la emisión de billetes.

El Banco Central, previsto por el artículo 28 como un instrumento adecuado para encauzar el sistema monetario, tardó en quedar formalmente estructurado. Salvador Alvarado, Secretario de Hacienda en el gabinete de Adolfo de la Huerta, envió a Nueva York a su secretario particular, Manuel Gómez Morín, para que estudiara la organización y el funcionamiento de la Banca Central, pero fue hasta 1925 con Plutarco Elías Calles cuando se produjo su fundación. El establecimiento del Banco de México resultó muy oportuno. La primera guerra mundial había traído una secuela de crisis financieras a lo largo del mundo, que incluyó una aparatosa inflación en Alemania a partir de

¹⁰⁵*Ibidem, op. cit.*, pp. 21-38.

¹⁰⁶*Ibidem, op. cit.*, pp. 21-38.

1919, y la crisis financiera en Estados Unidos de América (Gran Depresión) en 1929. Si a este panorama se le suma que México vivía también un prolongado conflicto, que se extendió casi hasta el fin de la década de los años treinta, se podrá valorar la importancia que tenía para la regulación de la economía, el contar con un Banco único de emisión. La etapa previa a la segunda gran guerra, el prolongado desarrollo de las acciones bélicas y el traumático período de posguerra, también tuvieron efectos sobre la economía mexicana, en especial por un fenómeno inédito que consistía en la inesperada llegada de capitales extranjeros. El Banco de México desempeñó un papel crucial para proteger el poder de compra del salario, la capacidad crediticia y la estabilidad financiera del país.¹⁰⁷

Las facultades del Banco Central estaban sujetas a las decisiones gubernamentales, como disponía la Constitución. Esta circunstancia no le permitía adoptar medidas para evitar los descalabros sufridos por las finanzas nacionales en las décadas de los años setenta y ochenta.

De esa experiencia adversa resultó la reforma constitucional de 1993, que le dio autonomía al Banco de México.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento. No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión,

¹⁰⁷ *Ibidem, op. cit.*, pp. 21-38.

con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Con esa reforma, la función de regulación económica desempeñada por el Banco Central queda sustraída de las decisiones políticas del aparato estatal y adquiere un perfil eminentemente técnico. Esta decisión institucionaliza la permanencia de una política monetaria prudente, en el objetivo de procurar la estabilidad de los precios; sin embargo, es un mandato que ha sido considerado como muy limitado por muchos académicos, si se compara con las facultades Constitucionales otorgadas a otros Bancos Centrales, como por ejemplo la Reserva Federal (FED) de los Estados Unidos de América, donde una de sus principales atribuciones es la de promover el crecimiento económico, además del control de la inflación. La diferencia entre los objetivos de la FED americana y el Banco de México (Banxico), lo vemos en la aplicación de la política monetaria; en México cuando el Banxico empieza a ver que crece la demanda agregada y como consecuencia los precios empiezan a subir, implementa la aplicación del “corto”, disminuyendo el dinero en circulación que se refleja en un incremento en la tasa de interés, encareciendo las compras y disminuyendo la demanda agregada; hasta ahí queda su intervención, pero trae como consecuencia una disminución de la oferta y la caída de la producción nacional, baja del PIB.

III. 3 La Planeación Democrática.

Ignacio Pichardo Pagaza define a la planeación como *“...una función de la administración pública que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazo; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados”*.¹⁰⁸

a) Concepto de planeación.

En su concepto más elemental, la planeación la podemos definir como la previsión científica de las necesidades futuras.

¹⁰⁸Cfr. PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública en México*, Tomo II, Ed. INAP, México, 1984, p. 16.

Para Merriam, *“la planificación es el esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia social de la determinación de la política nacional. Se basa en los datos fundamentales sobre los recursos, cuidadosamente recogidos y analizados; en una visión de conjunto que abarque y reúna los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de propósitos o falta de unidad en la orientación general; en una visión retrospectiva y prospectiva. Basándose en la consideración de nuestros recursos y trayectorias, con el mayor cuidado posible, y en la consideración de los problemas que van surgiendo, los planificadores tratan de determinar pautas a largo plazo.”*¹⁰⁹

b) Naturaleza jurídica de la planeación.

La naturaleza jurídica de la planeación realizada por el Estado mexicano se deriva de lo establecido en segundo párrafo del artículo 25 Constitucional, que dicta:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Atribución que se complementa con lo estatuido en el apartado “A” del artículo 26 de la Ley Suprema que señala:

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y

¹⁰⁹Cfr. MERRIAM, Charles E., *The National Recourses Planning Board*, p. 489, citado por SERRA ROJAS, op. cit., p. 252.

evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Es decir existe una obligación Constitucional a cargo del Estado mexicano, de planear, conducir, coordinar y orientar a todos los sectores de la sociedad, a través de la implementación de las políticas públicas que regulen y fomenten las actividades económicas relacionadas con el interés general.

Este mismo ordenamiento precisa también la participación exclusiva del Estado en las áreas estratégicas, mismas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, que precisa que el Estado ejercerá sus funciones de manera exclusiva sobre ellas.

Artículo 28

(...)

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Por su parte la Ley de Planeación complementa el mandato Constitucional en esta materia al señalar en sus artículos 1° y 2° que:

Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;

- II.- *Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;*
- III.- *Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;*
- IV.- *Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y*
- V.- *Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.*

Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

- I.- *El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;*
- II.- *La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;*
- III.- *La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;*
- IV.- *El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;*
- V.- *El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y*
- VI.- *El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.*

Este ordenamiento incorpora varios elementos fundamentales en el proceso de planeación que son: 1. El fortalecimiento a la soberanía, 2.

La atención a las necesidades básicas de la población; 3. La protección al empleo; 4. El respeto a la libre determinación de los agentes económicos y a los derechos sociales y políticos; 5. El fortalecimiento del federalismo; 6. El desarrollo regional y sustentable.

En términos generales comprende una excelente relación de buenos propósitos, en la cual todos estaríamos de acuerdo, el problema es poderlos concretar, cuando no hay responsabilidad exigible al titular del Ejecutivo en caso de incumplimiento.

c) Etapas de la Planeación.

Las etapas del proceso de planeación se derivan del tercer párrafo del artículo 26 Constitucional, que dicta:

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

En el párrafo anterior encontramos los siguientes elementos: 1. La conducción del Plan Nacional de Desarrollo; 2. La elaboración de los criterios para la confección del Plan; 3. La participación y la consulta popular; 4. La instrumentación, es decir la aplicación de los Programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, que conforman el PND; y 5. El control y Evaluación del Plan y de los Programas que lo integran.

1. La conducción del PND, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Planeación es responsabilidad del Ejecutivo Federal.

Artículo 4o.- Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

La categoría de Plan es única y exclusiva del Plan Nacional de Desarrollo y éste se integra por Programas: sectoriales, regionales, institucionales y especiales; al respecto, el tercer párrafo del artículo 21 de la Ley de Planeación, señala que:

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

2. La elaboración y la coordinación de todas las actividades del Plan, corre

a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con los artículos 14 y 15 de la Ley referida vigente.

Artículo 14.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;*
- II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados;*
- III. Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República;*
- IV.- Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;*
- V.- Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;*
- VI.- Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y*
- VII.- Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.*

Artículo 15.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

- I.- Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;*
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas;*
- III.- Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación,*

coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

IV.- Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y

V.- Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

El plazo para su elaboración, aprobación y publicación, queda comprendido dentro de los primeros seis meses en que tome posesión el Presidente de la República, es decir el 31 de mayo del año siguiente, según lo establece el primer párrafo del artículo 21 de la Ley de Planeación. Por lo que respecta a su vigencia, ésta no podrá exceder el período constitucional, es decir se trata de un Plan sexenal, aun cuando en sus enunciados podrán plantearse metas a un mayor plazo.

Artículo 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Aun cuando el artículo 26 no lo señala de manera específica, el contenido del PND se deriva del segundo párrafo del artículo 21 de la Ley adjetiva, que precisa los objetivos del Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

3.La participación y consulta popular, se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Planeación, que señala que

la misma se efectuará dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

4. La instrumentación, que consiste en el desarrollo puntual de los Programas que integran el Plan Nacional de Desarrollo, es competencia en primer lugar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero también de las dependencias de la administración pública federal y de las entidades paraestatales, como lo dictan los artículos 16 y 17 de la Ley.

Artículo 16.- A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

- I.- Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;*
- II.- Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen*

en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República.

- III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados;*
- IV.- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.*
- V.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;*
- VI.- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;*
- VII.- Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción II; y*
- VIII.- Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.*

Artículo 17.- Las entidades paraestatales deberán:

- I.- Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de éstos;*
- II.- Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales respectivas;*
- III.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;*

IV.- Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V.- Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI.- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

5. El control y evaluación, dentro de la Administración Pública Federal le corresponde a la Secretaría de la Función Pública, según se establece en el artículo 18 de la Ley de Planeación, pero también al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 5 de la Ley referida.

Artículo 18.- La Secretaría de la Contraloría de la Federación (hoy Secretaría de la Función Pública) deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Artículo 5o.- El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

(El énfasis es propio)

Como puede observarse en lo antes expuesto, corresponde al Ejecutivo Federal, la actuación relevante en todo el proceso de planeación; podría decirse que se define la planeación nacional en relación al Ejecutivo.¹¹⁰

III. 3. 1 El Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En teoría, el Gobierno proyecta sus actividades y ejecuta sus programas dentro del Plan Nacional de Desarrollo. El concepto de planeación en materia económica lo encontramos en los artículos 25 y 26 Constitucionales, al

¹¹⁰Cfr. FIX-ZAMUDIO, op. cit., p. 615.

respecto el primero de ellos establece en su segundo párrafo:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Enunciado que se complementa con lo expresado en el artículo 26 de la Ley Suprema que dicta:

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

La reforma del artículo 26 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, instituye la planeación democrática por primera vez en la Constitución y complementa la Rectoría del Estado; subrayando que la planeación no será resultado de un capricho gubernamental, ni estará sujeta al libre arbitrio del Ejecutivo, sino que surgirá de las peticiones,

reclamos y demandas que presenten los diversos sectores sociales.

Se le define como al Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento rector de la política de planeación nacional que expresa los objetivos, las estrategias y los lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente por el Ejecutivo Federal para orientar la conducción del quehacer público, social y privado, de conformidad con lo estatuido en los artículos 25 y 26 Constitucionales. Es el documento normativo en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, y que integran los Programas sectoriales e institucionales, que deberán aplicarse en un sexenio, con el fin de atender las prioridades sociales, económicas y políticas obtenidas a través de los procedimientos de participación y consulta popular previstos tanto en la Constitución como en la Ley de Planeación.

El Plan Nacional de Desarrollo es elaborado cada ejercicio presidencial por el Ejecutivo Federal, en cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con los lineamientos establecidos en la Ley de Planeación. Tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que deberán regir la acción del gobierno. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con la población y las Entidades Federativas; así el PND establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.

a) Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

La planeación, dice Fernando Zamora, como proceso, abarca cinco etapas previas y necesarias:¹¹¹

- 1a. La fijación de los objetivos que se persiguen;
- 2a. La investigación sobre lo que se trata de obtener, partiendo de una visión general sobre las metas previamente fijadas;
- 3a. La determinación de las posibles soluciones o medios para alcanzar las metas propuestas;
- 4a. La selección entre esas posibles medidas, incluyendo frecuentemente la de abstenerse de tomar cualquier acción;
- 5a. La formulación detallada del modo de ejecutar la solución preferida.

¹¹¹Cfr. ZAMORA, Fernando, *Planeación e industrialización regional de México*, Fondo de Cultura Económica, México 1950, p. 94, citado por SERRA ROJAS, *op. cit.*, p. 252.

Con fundamento en el artículo 12 de la Ley de Planeación, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que contempla la consulta a diversos grupos sociales como base para la elaboración de este Plan. El Plan Nacional de Desarrollo debe confeccionarse durante los primeros seis meses de inicio del nuevo gobierno federal, siguiendo el mandato establecido en el artículo 26 de la Constitución y la reglamentación establecida en la Ley de Planeación. Es pues el documento en el que se fijan los objetivos, estrategias y prioridades para el desarrollo integral y sustentable del país. Por lo que en él se establecen los programas a desarrollar por el gobierno federal para alcanzar los objetivos planteados. Este punto se complementa con lo descrito en el III, inciso “c”, relacionado con las etapas del Plan Nacional de Desarrollo.

b) La consulta ciudadana.

En el proceso de elaboración del Plan, la Presidencia de la República realiza una Consulta Ciudadana a nivel nacional procurando obtener la opinión de los diferentes sectores de la sociedad para que se expresen sus opiniones y hagan propuestas concretas sobre las acciones de gobierno. El artículo 12 de la Ley de Planeación señala que: “Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática”. Con fundamento en este ordenamiento, se llevó a cabo un proceso de consulta mediante mesas de diálogo con integrantes de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados, del Senado de la República y con los partidos políticos; reuniones de trabajo con especialistas; consultas realizadas por la Comisión Nacional del Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en comunidades y pueblos indígenas; foros de consulta popular organizados por las secretarías de Estado y por diversas entidades del Gobierno Federal; y la consulta ciudadana efectuada por la Oficina de la Presidencia de la República a través de un centro de atención telefónica, el envío y recepción de formas de consulta por medio del Servicio Postal Mexicano, un sitio de internet y la recepción de documentos y propuestas enviadas a las oficinas de la Presidencia por diferentes medios. De esta manera participaron 51,997 personas a través de 205 foros de consulta popular, entre ellas 4,334 miembros de comunidades indígenas en foros realizados en 57 comunidades; además de las anteriores, 79,921 personas participaron individualmente enviando sus opiniones y propuestas por distintas vías.

III. 3. 2 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.¹¹²

Elaborado por el Presidente Felipe Calderón. En el primer capítulo, se establece al Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el progreso integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir a la presente Administración. El PND 2007-2012, plantea 10 objetivos que tienen como fin atender las prioridades nacionales a largo plazo, es decir al año 2030, siendo éstos los siguientes:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades, para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

¹¹²Publicado en el DOF del 31 de mayo de 2007, en cumplimiento al artículo 26 Constitucional y de conformidad con la Ley de Planeación.

7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

La segunda parte del Plan, consta de cinco capítulos que corresponden a su vez a los cinco ejes de las políticas públicas que sustentarán a este Plan, siendo las siguientes:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Cada uno de estos ejes se sustenta en un diagnóstico de la situación del país en la materia correspondiente y a partir de él se establecen los respectivos objetivos y estrategias. Este Plan propone una estrategia integral en cinco ejes rectores estrechamente relacionados entre sí. Por lo que dada la interrelación de estrategias, los programas del PND se complementan en su implementación. Sin demérito de la importancia de los otros cuatro ejes rectores del PND, me referiré fundamentalmente al correspondiente al número 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”.¹¹³

¹¹³<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>

La finalidad de la política económica de la presente Administración será lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos. Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de todos, especialmente de aquellos que viven en la pobreza, es un imperativo social. La insuficiencia de recursos económicos y la marginación impiden satisfacer las necesidades básicas y limitan la participación plena de los ciudadanos en los ámbitos político, social, económico y cultural. Sin oportunidades de empleo y de participación plena en la marcha económica del país, no es posible alcanzar un desarrollo humano integral. La creación de empleos favorece la estabilidad, la seguridad pública y la interacción social respetuosa de los derechos de los demás. Al mismo tiempo, el crecimiento económico debe darse sin sacrificar los recursos naturales, respetando al medio ambiente y sin comprometer el bienestar de generaciones futuras.

La estrategia integral propuesta en este Plan, basada en cinco grandes objetivos y ejes de acción, busca alcanzar un mejor desempeño económico. Cada eje de acción del Plan está interrelacionado con el crecimiento y el empleo. El fortalecimiento del Estado de Derecho y de la seguridad pública permitirá que los ciudadanos disfruten con tranquilidad de los resultados de su esfuerzo. Una economía nacional más competitiva brindará mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos que permitan a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico. La igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud es necesaria para que todos los mexicanos puedan participar plenamente en las actividades productivas. La estrategia de desarrollo económico cuidará el acervo natural del país y con ello evitará comprometer el bienestar de generaciones futuras. La estrategia de desarrollo requiere también de una gobernabilidad democrática que permita la convivencia de todos, de forma que se den resultados positivos para transformar la realidad económica del país. Finalmente, una política exterior responsable permitirá al país aprovechar las ventajas que brinda el entorno global para alcanzar mayores niveles de crecimiento y bienestar.

Los problemas sociales, políticos y económicos del país están íntimamente relacionados. Por ello, los grandes grupos de políticas públicas propuestos en este Plan son complementarios para contribuir a la superación de los retos en materia de pobreza, marginación y falta de oportunidades en todos los ámbitos. De progresar en todos los frentes, se podrá crear

un círculo virtuoso: el mayor crecimiento económico generará mejores oportunidades de empleo y mayor desarrollo humano, mientras que los avances en el desarrollo social incrementarán la productividad de las personas. Asimismo, la reducción de la pobreza y la creación de oportunidades contribuirán a una mayor participación y estabilidad política y social así como respeto por el medio ambiente. Por ello, se utilizarán todos los instrumentos del Estado, avanzando simultáneamente en los cinco ejes de acción definidos en este Plan, con el fin de promover un crecimiento económico sostenido y más acelerado, una elevada creación de empleos, y un desarrollo humano pleno para todos los mexicanos.

Diagnóstico

En los últimos años, el crecimiento promedio de la economía mexicana ha sido insuficiente para abatir los rezagos económicos y sociales a la velocidad deseada. Ante esta situación es necesario generar nuevas condiciones para lograr que el producto y el empleo tengan un crecimiento mayor al observado durante las últimas dos décadas. Como resultado de los esfuerzos para fortalecer la economía del país esperamos lograr un crecimiento anual del PIB del 5% al final del sexenio.

En ausencia de cambios importantes, el crecimiento de la economía mexicana será, en promedio, de alrededor de 3.5 % por año, lo que implica un incremento per cápita cercano a 2.4%. De mantenerse esta situación, tomaría 30 años duplicar el nivel de ingreso por habitante. Una comparación con países como Chile, China, Corea del Sur y Singapur deja claro que se puede acelerar el crecimiento económico a partir de la implementación de políticas públicas adecuadas. Al mismo tiempo, la competencia internacional implica que se necesitan acciones decididas para mantener la competitividad: la pasividad sólo llevaría a un mayor rezago. Las estrategias delineadas en este Plan buscan un crecimiento del PIB per cápita de por lo menos 20% de 2006 al 2012.

Para crecer a una tasa mayor, el país necesita incrementar la inversión y la productividad. En México, el crecimiento de la productividad durante los últimos 45 años ha sido la mitad del observado en Chile y una cuarta parte del observado en Corea del Sur, Irlanda y Singapur. Asimismo, la inversión en México ha sido sustancialmente menor a la registrada en estos tres países durante el mismo lapso, y a la experimentada en Chile en los últimos quince años, cuando ese país alcanzó un mayor crecimiento.

El diagnóstico anterior indica que, dada la prioridad de contar con una economía que se encuentre, en 2012, entre las treinta más competitivas del mundo de acuerdo al Foro Económico Mundial, con mayor crecimiento y capacidad para generar empleos, es imperativo seguir una estrategia en tres vertientes:

- *Inversión en capital físico: fomentar una mayor inversión física, para lo cual se requieren condiciones económicas más competitivas. Las políticas públicas serán conducentes a aumentar la rentabilidad de los proyectos, reducir los costos de producción en territorio nacional promover la inversión en infraestructura, y limitar el riesgo al que están sujetas las inversiones.*

- *Capacidades de las personas: la mejora en la cobertura y la calidad de los servicios de salud y educación y el combate a la marginación son los elementos que permitirán a más mexicanos contar con un trabajo redituable y emprender proyectos más ambiciosos, ampliando su abanico de oportunidades productivas.*

- *Crecimiento elevado de la productividad: para alcanzar un mayor crecimiento de la productividad se requiere una mayor competencia económica y condiciones más favorables para la adopción y el desarrollo tecnológico. La competencia económica crea incentivos para la innovación por parte de las empresas, reduce los costos de los insumos y los productos finales, incrementa la competitividad de la economía y mejora la distribución del ingreso. Por su parte, la adopción y desarrollo de nuevas tecnologías permite producir nuevos bienes y servicios, incursionar en mercados internacionales y desarrollar procesos más eficientes. Esto redituará en una mayor producción y en ingresos más elevados.*

Inversión en capital físico

Al incrementar la inversión se promoverá una mayor tasa de crecimiento económico y una creación de empleos más dinámica. Para ello, se necesita que los proyectos sean más rentables, que estén sujetos a menores riesgos, y que se disponga de recursos para realizarlos. Es pertinente aclarar que, en la actualidad, la mayor restricción consiste en que la rentabilidad de la inversión es insuficiente, debido en parte a factores que elevan los costos de producción en el país. La situación es diferente a la de hace seis años, cuando la ausencia de recursos era una limitante sustancial. Hoy en

día, si bien no todos cuentan con acceso adecuado al financiamiento, la disponibilidad de recursos para la inversión se ha incrementado de manera importante. Por ello, es imperativo proceder con acciones para contribuir a elevar la rentabilidad de las inversiones y reducir el riesgo de los proyectos productivos. También se debe continuar con la profundización del sistema financiero, para que toda la población tenga acceso a los recursos que les permitan participar en las actividades económicas.

Rentabilidad y riesgo de la inversión

La mejor forma de incrementar la rentabilidad de la inversión en toda la economía es reduciendo los costos. Ello hace a las empresas mexicanas más competitivas y asegura una mayor oferta de bienes a menores precios, con lo que las familias mexicanas también se benefician. A menor riesgo, menor es el retorno requerido por los inversionistas para realizar un proyecto. Un riesgo más bajo contribuye positivamente al nivel de inversión ya que, en un ambiente de competencia, un riesgo más bajo se traduce en menores precios. Las estrategias orientadas a alcanzar una mayor rentabilidad y reducir el riesgo de la inversión se instrumentarán con base en los siguientes lineamientos:

- *Fortalecer el Estado de Derecho y la seguridad pública, garantizando certidumbre legal y jurídica a las personas y a la propiedad. La incertidumbre legal y jurídica es un obstáculo importante para las actividades empresariales: abre la posibilidad de que se cambien las reglas del juego y pone en duda que se respeten la propiedad, los contratos y cualquier tipo de convenios. De igual forma, la ausencia de seguridad pública hace dudar a los individuos sobre la capacidad misma de disfrutar del producto de su esfuerzo. Por ello, las oportunidades de inversión existentes se podrán aprovechar plenamente con derechos de propiedad bien definidos y a través del respeto a los contratos, la certidumbre jurídica y la mejora de los niveles de seguridad.*

- *Mantener la estabilidad macroeconómica y fortalecer las finanzas públicas. La incertidumbre macroeconómica y financiera es otra fuente importante de riesgo. Fluctuaciones extremas de la producción, la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio pueden poner en duda la viabilidad de cualquier proyecto. Al respecto, la vulnerabilidad que aún existe en las finanzas públicas derivada de la volatilidad de los ingresos*

petroleros implica que todavía existen acciones importantes por realizar en este ámbito.

- *Promover la competencia. La competencia económica permite que se reduzcan los precios de los insumos y facilita que los consumidores tengan acceso a más bienes a menores costos, incrementando el bienestar material de las familias.*

- *Simplificación administrativa y regulatoria. Por un lado, es necesario reducir los costos de transacción a los que se enfrentan las personas para llevar a cabo todas sus actividades, incluyendo avances adicionales en la facilidad de abrir un negocio y en el registro de la propiedad. Por otro lado, la regulación gubernamental debe evolucionar para permitir mayor innovación, ingreso a nuevos mercados y el desarrollo de nuevas actividades.*

- *Simplificación y estabilidad tributaria. Aunque las tasas de los impuestos directos en México se han reducido de forma importante, la complejidad para cumplir con las obligaciones fiscales colocan al país en seria desventaja con respecto a otras naciones. Asimismo, las modificaciones continuas en las disposiciones fiscales son una fuente importante de incertidumbre. Por tanto, es necesario establecer un régimen tributario competitivo, sencillo y estable.*

- *Fomentar la productividad en las relaciones laborales. Esto es clave para una mayor creación de empleos formales y para hacer frente a la creciente competencia mundial. De esta forma se generará una mayor demanda de trabajo en el sector formal de la economía, derivada de un crecimiento dinámico que se traduzca en mayores ingresos de los trabajadores.*

- *Promover la inversión en infraestructura, ya que se trata de un factor fundamental en la determinación de los costos de logística, así como para contar con una oferta competitiva, suficiente y oportuna de los insumos necesarios para la producción. De ahí la necesidad de impulsar una mayor inversión pública y privada en el sector.*

- *Continuar con la apertura comercial así como reducir el costo y los trámites de las operaciones de comercio exterior. Esto permitirá la obtención de insumos a menores precios, así como un menor costo para los exportadores mexicanos.*

- *Asegurar una mayor y mejor intermediación financiera para incrementar la disponibilidad de recursos crediticios para la producción. Esto se logrará promoviendo mayor competencia en el sector, fortaleciendo el marco legal*

e impulsando una política activa de la banca de desarrollo.

- *Facilitar el manejo de riesgo. Será necesario incentivar el desarrollo de nuevos instrumentos financieros que permitan a las personas y empresas diversificar y reasignar sus riesgos.*

- *Transformar a las empresas públicas para hacerlas más eficientes y, de esta forma, obtener menores costos de producción de insumos estratégicos.*

- *Diversificar las fuentes de crecimiento de la economía mexicana. Para reducir la vulnerabilidad de la economía mexicana a las fluctuaciones de la economía de los Estados Unidos, y asegurar un crecimiento más balanceado, es necesario continuar con políticas que contribuyan al crecimiento de la demanda interna, en particular de las pequeñas y medianas empresas, los sectores de vivienda, servicios, turismo y agropecuario y del consumo doméstico.*

Disponibilidad de recursos

La disponibilidad agregada de recursos no es la restricción inmediata más importante para la inversión. Prueba de ello es que el ahorro interno se ha incrementado sustancialmente y ha sustituido al ahorro externo en un contexto de niveles de riesgo país y tasas de interés domésticas y externas ubicadas en mínimos históricos. Al mismo tiempo que la inversión extranjera directa se ha mantenido en niveles elevados, se ha dado un fenómeno de desendeudamiento neto con el exterior. Finalmente, el ahorro financiero y el crédito al sector privado han mostrado una recuperación importante en los últimos años. Sin embargo, es necesario sostener el dinamismo de la inversión para asegurar que en el futuro existan los recursos suficientes y que todos los sectores de la población y de la actividad productiva cuenten con un acceso adecuado a los servicios financieros. Por lo anterior, es necesario continuar mejorando las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para las pequeñas y medianas empresas, las familias de menores recursos, el sector agropecuario, y los proyectos de infraestructura.

Mediante la aprobación por el Congreso de la Unión de la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, se ha dado un primer paso que tendrá un efecto significativo sobre el nivel de ahorro y la disponibilidad de recursos financieros. Además se necesitarán estrategias complementarias que se instrumentarán con base en los

siguientes lineamientos:

- *Garantizar finanzas públicas sanas, ya que de no ser así se reducirían los recursos disponibles para la inversión de las empresas y el crédito a las familias, incluyendo el de vivienda.*

- *Contar con un sistema financiero profundo y eficiente, que otorgue un retorno apropiado a los ahorradores, atienda a los sectores que no cuentan con un acceso adecuado, y desarrolle nuevos productos y servicios. Elementos claves de la estrategia son la mayor competencia de los servicios financieros y el fortalecimiento de la banca de desarrollo.*

En conclusión, la estrategia de reducir costos y riesgo, así como incrementar la disponibilidad de recursos, es fundamental para aumentar la viabilidad de los proyectos de inversión y el crecimiento económico. Los efectos sobre el bienestar son dobles: el mayor crecimiento se traduce en más empleos y mejores salarios, mientras que los menores costos y una mayor competencia hacen que se reduzcan los precios para los consumidores y se mejore la distribución del ingreso.

Capacidades de las personas

La ampliación de las capacidades de los individuos contribuye directamente al crecimiento, al bienestar y al desarrollo social. A su vez, promover la igualdad de oportunidades es un imperativo social. Sólo así será posible lograr que más mexicanos tengan una vida digna y satisfactoria. Por ello, el apoyo del Estado se centrará en combatir directamente la pobreza y en facilitar que los individuos desarrollen sus capacidades para que mejoren sus condiciones de vida mediante un esfuerzo compartido. Para participar plenamente en las actividades productivas los ciudadanos deben contar con un nivel mínimo de bienestar. Una educación de calidad y equitativa facilita a los individuos que su esfuerzo se traduzca en mayores ingresos y les permite una mayor libertad de elección. Sin lugar a dudas, la salud es también una condición necesaria para una vida satisfactoria, personal y profesionalmente.

El diagnóstico sobre los problemas y limitantes existentes en la ampliación de capacidades, así como las políticas a seguir para promover la igualdad de oportunidades se describen en mayor detalle en la siguiente sección del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, es relevante enfatizar que las acciones para mejorar las condiciones sociales son parte de una estrategia integral que permitirá a la economía mexicana incrementar

su competitividad y con ello llevar a una mayor creación de empleos y oportunidades.

Crecimiento elevado de la productividad

El nivel de adopción y desarrollo de tecnología depende, entre otros factores, de la rentabilidad de los proyectos de inversión y del nivel educativo de las personas. Sólo tiene sentido adquirir la maquinaria y equipo más avanzados si puede recuperarse la inversión y ésta puede ser utilizada por individuos suficientemente capacitados y flexibles. Asimismo, para desarrollar nuevas tecnologías es necesario contar con científicos e ingenieros capaces de descubrir lo nunca antes imaginado. La adquisición y desarrollo de la tecnología de punta permite a las empresas mantener su competitividad tanto a nivel nacional como internacional.

Además de las acciones necesarias para lograr una mayor rentabilidad de la inversión e incrementar el nivel de educación, es necesario seguir estrategias y líneas de política específicas para promover el avance tecnológico. Las estrategias orientadas a alcanzar un mayor nivel de desarrollo científico y tecnológico se instrumentarán con base en los siguientes lineamientos:

- *Continuar con el proceso de apertura comercial y atracción de inversión extranjera directa. Aranceles más bajos permiten adquirir maquinaria y equipo avanzados a menores costos, mientras que la inversión extranjera directa transfiere al país aquellas tecnologías que no están a la venta. Dado que tomará tiempo alcanzar niveles de innovación propia comparables con los de los países más industrializados, la adopción de tecnologías avanzadas es un primer paso para cerrar esta brecha.*

- *Proveer de un mayor apoyo directo a la investigación en ciencia y tecnología para el descubrimiento de nuevas ideas, así como garantizar una adecuada propiedad intelectual, dado el valor elevado de las ideas nuevas en un entorno propicio.*

- *Crear un vínculo estrecho entre el sector público, la academia y el sector empresarial. Sólo así podrán plasmarse exitosamente los nuevos conocimientos en procesos productivos. Cabe notar que, en muchos países, el sector privado juega un papel tanto o más importante que el sector público en el desarrollo y aplicación de nuevas ideas.*

- *Facilitar el financiamiento de las actividades de ciencia, innovación*

y tecnología. Para ello no basta el financiamiento público. Un elemento clave es el desarrollo de nuevas opciones de financiamiento con recursos privados que permitan la creación de nuevas empresas, así como permitir la adquisición, adaptación y desarrollo de nuevas tecnologías.

Dentro del eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, relativo a las políticas públicas, denominado “Economía competitiva y generadora de empleos”, el Plan plantea 5 estrategias para mejorar la competitividad en pos de un desarrollo humano y sustentable.

Una política fiscal responsable y eficiente, y el manejo adecuado de la deuda son componentes medulares de la estrategia de desarrollo. Sólo así puede mantenerse la estabilidad y asegurarse que los recursos públicos se obtengan de la manera más justa y eficiente posible, y que se asignen de manera correcta para maximizar su impacto social.

Aun cuando las finanzas públicas se han manejado de forma prudente durante los últimos años, éstas continúan enfrentando retos importantes. Por décadas, México ha registrado una baja recaudación fiscal como proporción del producto interno bruto en comparación con países con un grado de desarrollo similar, a pesar de que en algunos periodos se han observado elevadas tasas impositivas.

Asimismo, los ingresos petroleros constituyen parte importante de los ingresos presupuestarios totales, lo cual implica que los ingresos del sector público están sujetos a un elevado grado de incertidumbre. El empleo de fondos de estabilización permite suavizar el gasto frente a fluctuaciones en los precios internacionales de los hidrocarburos, pero es necesario complementar los mismos mediante fuentes más estables de ingresos. Asimismo, el proceso de declinación del campo de Cantarell representa un reto importante para las finanzas públicas y el sector energético. Aun cuando se espera que el agotamiento de este importante yacimiento sea compensado con el desarrollo de nuevos campos, es previsible que los costos de extracción se incrementen, llevando a menores márgenes de la explotación del hidrocarburo.

Por el lado del gasto público, los requerimientos en los próximos años son considerables. Es necesario incrementar los recursos destinados a mejorar los servicios de educación y salud asociados a la transición demográfica y a la cambiante estructura de los asentamientos humanos, al gasto social para el abatimiento de la pobreza y el desarrollo de capacidades a

la inversión pública, especialmente en infraestructura, a la seguridad, la mejoría de los servicios públicos, la protección al medio ambiente y para el apoyo a los fondos de pensiones de los trabajadores.

Se requiere de un cambio hacendario en todos los órdenes para hacer frente a la volatilidad en los ingresos públicos, la reducida recaudación, las necesidades de erogaciones y el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica, la cual es condición necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo sustentable.

Un primer paso para reforzar las finanzas públicas es la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado. Asimismo, la reforma asegura la solvencia de las pensiones de los nuevos trabajadores, facilita el desarrollo de los mercados financieros y la movilidad de los trabajadores entre el sector público y privado. Sin embargo, los ahorros sustantivos derivados de esta primera acción deben complementarse con una agenda integral de reforma de las finanzas públicas.

OBJETIVO 1

Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.

Para lograr una política fiscal responsable y eficiente que promueva el desarrollo se implementarán cinco estrategias:

ESTRATEGIA 1.1 *Mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal. La recaudación tributaria se ve dificultada por un padrón de contribuyentes aún incompleto e insuficientemente actualizado. En el proceso se pueden destacar los siguientes factores: elevados costos de cumplimiento para el contribuyente, tanto en tiempo como en dinero; un marco legal complejo, que dificulta tanto el cumplimiento del contribuyente como el control de la autoridad; información no integrada y esquemas de fiscalización aún en desarrollo; y un comercio exterior muy dinámico en que la globalización, la innovación tecnológica y la creciente diversidad de productos representan mayor complejidad para el control aduanero.*

Para facilitar el cumplimiento voluntario, reducir la evasión a niveles similares a los de países desarrollados, así como para limitar el contrabando y la informalidad, las líneas de política serán las siguientes:

Continuar con las mejoras en la operación tributaria en todos sus ámbitos, incluyendo en infraestructura, en procesos y en el personal.

- *Impulsar modificaciones en el marco jurídico que faciliten el cumplimiento mediante reglas claras y permanentes y contribuyan al combate a la evasión, el contrabando y la informalidad eliminando canales de elusión y racionalizando los gastos fiscales.*

- *Estrechar los lazos de colaboración con los gobiernos locales, a fin de presentar un frente común a la informalidad, compartiendo información de registros y bases de datos, mejorando los esquemas de colaboración administrativa en todos los aspectos, y construyendo una cultura contributiva entre los ciudadanos que potencie el efecto de las diversas iniciativas de las autoridades fiscales.*

ESTRATEGIA 1.2 *Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar fuentes alternativas de ingresos, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país.*

El sistema fiscal mexicano debe cumplir con las siguientes características:

- *La eficiencia económica, reduciendo en lo posible el costo que los impuestos tienen sobre el bienestar y las decisiones de las familias y la iniciativa privada.*

- *La simplificación de los impuestos, limitando los costos administrativos del sistema fiscal y promoviendo el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.*

- *La flexibilidad del sistema, brindando la capacidad de ajustarse rápida y adecuadamente a cambios en las condiciones económicas.*

- *La transparencia, fomentando un diseño para la fácil y rápida identificación de las obligaciones fiscales, tanto para los contribuyentes como para las autoridades.*

- *La equidad, dando un mismo trato fiscal a personas físicas y morales que están en condiciones económicas semejantes.*

- *Por ello, el objetivo de la política tributaria del país será contar con los instrumentos más flexibles y neutrales posibles, capaces de ajustarse a las*

necesidades de recursos con efectividad y que respondan a condiciones de equidad y proporcionalidad.

- *En la actualidad, el sistema tributario está lejos de contar con las características descritas anteriormente. En varios impuestos existe un tratamiento especial a ciertos sectores, y un gran número de exenciones.*

- *Asimismo, la complejidad en el pago de los impuestos, derivada de las diferentes exenciones y tratamientos especiales, dificulta a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones, estimula la elusión y la evasión fiscal y eleva considerablemente los gastos de la administración del sistema tributario.*

- *Debido a lo anterior, es necesario adoptar una política tributaria que facilite el cumplimiento, promueva la equidad y la eficiencia, e incremente la competitividad del país. Para ello, se seguirán estas líneas:*

- *Establecer tasas impositivas comparables a las que prevalecen en los países que compiten con México en los mercados internacionales, permitiendo una integración más exitosa de la economía mexicana a los mercados financieros y a los mercados de bienes y servicios globales.*

- *Simplificar el sistema tributario, facilitando el cumplimiento, reduciendo la capacidad de evasión y elusión fiscal, y llevando a mayor equidad.*

- *Desarrollar instrumentos tributarios para promover una mayor inversión productiva, sin distorsionar el costo del capital en el presente contexto de competitividad global.*

- *Privilegiar al gasto público, antes que al sistema tributario, como el instrumento para otorgar apoyo a diferentes grupos de la población y sectores económicos.*

- *Orientar el apoyo mediante instrumentos focalizados que permitan incidir directamente sobre el bienestar de la población con mayores necesidades a través de la dotación de educación, salud y atención a grupos vulnerables, así como enfocar las actividades de fomento en aquellos sectores altamente creadores de empleo.*

ESTRATEGIA 1.3 *Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico. El Gobierno Federal buscará que el uso eficiente de los recursos públicos incentive el desarrollo económico, contribuya a mejorar la distribución*

del ingreso y genere mayores beneficios a la sociedad. Por ello, la política de gasto público para el periodo 2007-2012 garantizará que el uso de los recursos en todos los órdenes de gobierno se realice con criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Ello permitirá destinar mayores recursos al desarrollo social, inversión en infraestructura y seguridad pública.

Para estar en posibilidad de responder satisfactoriamente a esos retos, se adoptarán las siguientes líneas:

- Mejorar la calidad del gasto público mediante un Presupuesto Basado en Resultados y un permanente Sistema de Evaluación del Desempeño en toda la Administración Pública Federal, incorporando paulatinamente el gasto federalizado. Los resultados de las evaluaciones deberán incorporarse al proceso de toma de decisiones y retroalimentar el propio ciclo presupuestario.*
- Incrementar el gasto social y en infraestructura. El Sistema de Evaluación del Desempeño permitirá canalizar más recursos a los programas que brinden mayor bienestar social, contribuyan a la creación de empleos y al combate a la pobreza. Adicionalmente, se destinarán recursos para impulsar mayor inversión en infraestructura carretera, hidráulica, energética, turística, de educación y salud.*
- Fortalecer la planeación, coordinación y asignación de recursos en proyectos de inversión de alta rentabilidad social y económica. Se establecerán mejores mecanismos para seleccionar y determinar prioridades en los proyectos de inversión en infraestructura, sectores económicos y regiones del país, impulsando criterios estrictos de rentabilidad socio-económica y maximizando el impacto de los proyectos en el desarrollo nacional.*
- Reforzar la rendición de cuentas y la transparencia promoviendo que la cuenta pública y la correspondiente fiscalización se realice de forma más oportuna y con mayor eficiencia y eficacia. Asimismo, se adoptarán políticas de rendición de cuentas con un enfoque por resultados que contribuyan a transparentar la mejora en la provisión de bienes y servicios para la sociedad.*

ESTRATEGIA 1.4 Restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.

La naturaleza y conformación del pacto fiscal en un sistema federalista es de fundamental importancia para la estabilidad macroeconómica y para sentar las bases de un crecimiento equilibrado que se traduzca en metas de desarrollo social para alcanzar una mejor calidad de vida y combatir la pobreza y la marginación. Adicionalmente, en el pacto fiscal entre órdenes de gobierno, se reflejan los valores y ejes rectores del federalismo. Su adecuación debe surgir siempre, por su naturaleza, del consenso y diálogo entre sus integrantes, reflejando las preferencias de los ciudadanos y ajustándose a las realidades políticas, económicas y sociales del país, tanto a nivel federal, estatal y municipal.

México debe entrar a una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para la consecución de una política fiscal moderna, responsable, de innovación en la provisión de servicios y de una mayor rendición de cuentas. El objetivo es que el país cuente con unas nuevas bases federalistas sólidas, que se fundamenten en la realidad nacional actual y fortalezcan, así, el pacto federal.

Para que México cuente con un federalismo fiscal asentado sobre bases más firmes se seguirán los siguientes lineamientos:

- *Redefinir el pacto fiscal en una labor conjunta con los estados y municipios, las instituciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y la sociedad en su conjunto. Un nuevo pacto fiscal debe ser responsable, preservando el equilibrio de las finanzas públicas federales y debe ser redistributivo, reconociendo que el desarrollo nacional será mayor conforme se reduzcan las grandes desigualdades regionales, locales e individuales.*

- *En cuanto a las transferencias federales, se propondrá que las participaciones federales se encuentren más asociadas a los incrementos recaudatorios de las entidades. Por el lado de las aportaciones federales, se sugerirá su relación con indicadores de necesidad en los sectores específicos de cada fondo de aportaciones, y con mejores resultados en los sectores apoyados.*

- *Se buscará transparentar la ejecución del gasto en los tres órdenes de gobierno, así como avanzar en la armonización de la contabilidad gubernamental de las haciendas públicas.*

- *Se planteará dotar de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales mediante un nuevo pacto fiscal federalista que reconozca su madurez institucional. Los Estados y municipios deben contar con instrumentos fiscales flexibles para poder lograr incrementar sus ingresos propios, permitiéndoles ajustar sus ingresos a sus necesidades de gasto, decididas a su vez por las preferencias y demandas de sus ciudadanos y sus circunstancias locales.*

ESTRATEGIA 1.5 *Administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros.*

La disciplina fiscal y una administración responsable y cautelosa de la deuda pública han permitido la mejora significativa en la situación financiera del sector público durante los últimos años. Se han disminuido los pasivos del sector público como proporción del PIB, mejorando la composición de la deuda a favor de fuentes internas de financiamiento y desarrollando un mercado de deuda local de largo plazo. Esto se ha traducido en una mayor estabilidad macroeconómica y financiera.

Sin embargo, se debe continuar fortaleciendo la situación financiera del sector público, mejorando las condiciones de financiamiento que éste enfrenta. Para desarrollar esta estrategia, se adoptarán los siguientes lineamientos:

- *Satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible, al mismo tiempo que se asegura la sana evolución de las finanzas públicas y el desarrollo de los mercados financieros nacionales.*

- *Administrar de forma eficiente y cuidadosa los pasivos públicos para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera.*

- *En el ámbito interno, promover la liquidez y eficiencia de los mercados de deuda en pesos, limitando los riesgos de las finanzas públicas ante perturbaciones en los mercados nacionales e internacionales.*

- *Fomentar el desarrollo de nuevos productos que aumenten las posibilidades de acceso de la población al sistema financiero y con ello mejoren su bienestar.*

- *En lo que se refiere a la política de deuda externa, se promoverá una presencia regular en los mercados financieros internacionales que mantenga el acceso a los mismos y que garantice una diversificación adecuada de los pasivos públicos y mantenga el acceso a los mercados*

financieros internacionales. Esto permitirá contar con un vehículo eficiente para acceder al ahorro extranjero en condiciones competitivas y, a la vez, que la presencia del sector público en los mercados financieros globales pueda ser utilizada como referencia para las transacciones por parte del sector privado. La intención es que la deuda externa se mantenga como una valiosa fuente alterna de financiamiento y que México aproveche su buena reputación en los mercados internacionales de capital.

El PND del presidente Calderón establece las directrices generales a seguir durante su sexenio. A partir del PND se pretende dar seguimiento a los objetivos propuestos por su Administración. Como el primer paso hacia metas previstas para el año 2030; llevando a cabo una evaluación permanente y los ajustes necesarios. Para alcanzar los objetivos del Plan, se plantea construir los acuerdos políticos y con la sociedad civil, que conduzcan a México por la vía del desarrollo.

CAPÍTULO IV. INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL LEGISLATIVO EN MATERIA ECONÓMICA.

SUMARIO: IV. 1. Facultades de los órganos legislativos en algunos países con regímenes parlamentarios y presidenciales. a). Inglaterra. b). Estados Unidos de América. c). Francia. d). Canadá. IV. 2 El caso Mexicano. IV. 2. 1 La figura del Presidente de la República. IV. 2. 2 Atribuciones del Presidente de la República. a). El Sistema Presidencial. IV. 2. 2. 1 Facultades administrativas del Presidente. IV. 2. 2. 2 Facultades legislativas. a). Facultad reglamentaria. b) Intervención en el procedimiento legislativo. IV. 2. 2. 2 Facultades legislativas. a). Intervención en el procedimiento legislativo. 1. Presentar iniciativas. 2. Hacer observaciones (veto). 3. Publicar la ley o decreto aprobados por el Legislativo. 4. Celebrar Tratados internacionales. IV. 2. 2. 3 Facultades jurisdiccionales. IV. 2. 2. 4 Facultades de Gobierno. IV. 3 El Control Legislativo. IV. 3.1 El Proceso legislativo ordinario. a) Iniciativa. b) Discusión. c) Aprobación. d) Sanción. e) Promulgación. f) Publicación. g) Inicio de Vigencia. IV. 4. Facultades del Congreso de la Unión en Materia económica. IV. 4.1. Las relacionadas con la operación y administración del Estado. a) Los destinados a la ordenación de las actividades económicas. b) Las referidas a las relaciones con el exterior. IV. 5 Las Finanzas Públicas. IV. 5.1 Antecedentes Constitucionales de las Finanzas Públicas. a). Constitución de 1824. b) Constitución de 1836. c) Constitución de 1857. d) Adiciones y reformas de 1874. e) Constitución de 1917 (original). f) Constitución de 1917 (vigente). IV. 5. 2 La Política Fiscal. IV. 5. 2. 1 La recaudación o ingresos públicos. a) Instrumentos fiscales. b) Repercusiones de la Política Fiscal. c) La política fiscal como elemento del desarrollo económico. d) Concepto de Derecho Tributario. e) Derecho tributario sustantivo o material. f). Derecho tributario formal o administrativo. g) Derecho constitucional tributario. h) Derecho procesal tributario. i) Derecho penal tributario. j). Derecho internacional tributario. IV. 5. 3 Los tributos o contribuciones. a).Terminologías. IV. 5. 3. 1 Carácter de la Tributación. a). Principios de los tributos. b) Objeto del Derecho Fiscal. c) Justificación histórica de la Relación Jurídica tributaria. e). Justificación doctrinaria. IV. 6 Obtención de los ingresos necesarios para cubrir los gastos públicos. IV. 6. 1 Ley de Ingresos de la Federación. IV. 6. 2 Contenido de la LIF. IV. 7. Facultades de la Cámara de Diputados en Materia Presupuestaria. IV. 7. 1 Concepto de Presupuesto. IV. 7. 2 El Presupuesto de

Egresos de la Federación. IV. 7. 2. 1. Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación. a) Principio de anualidad. b) Principio del equilibrio presupuestal. c) Principio unidad del ejercicio. d) Principio de Universalidad. e) Principio de Especialidad. IV. 7. 2. 2. Contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación. IV. 7. 2. 3. Fases del Presupuesto de Egresos de la Federación. a). Preparación y elaboración. b) Sanción o aprobación. c) Ejecución. 1.- El compromiso. 2.- La Ministración. 3.- El pago. IV. 7. 2. 4. Adecuaciones al Presupuesto. IV. 7. 3. El gasto público. a) Concepto de gasto público. b) Gasto programable. c) Gasto corriente. d) Gasto de capital. e) Centralización o descentralización del Gasto. f) Los proyectos plurianuales. IV. 7. 4. La Deuda pública. IV. 7. 4. 1. Los Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto. IV. 7. 4. 2. Desempeño de los financiamientos a través de PIDIREGAS. IV. 7. 5. Control y fiscalización del gasto público. IV. 7. 5. 1. La entidad de fiscalización superior de la Federación. a) Antecedentes. IV. 7. 5. 2. La Auditoria Superior de la Federación. a) Fundamento constitucional. b) Autonomía técnica y de gestión. IV. 7. 6. La revisión de la Cuenta Pública. IV. 7. 7. Propuesta de Control del Presupuesto de Egresos de la Federación durante su Ejercicio.

... por arte es creado ese enorme Leviathan llamado bien común o Estado (en latín, Civitas), que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y fuerza que el natural, para cuya protección y defensa existe; y en el que la soberanía es un alma artificial, dando vida y movimiento a todo el cuerpo; ...

Thomas Hobbes

El Parlamento, nos dice el maestro Fix Zamudio,¹¹⁴ surgió en la Edad media como una asamblea estamental compuesta por el clero, la nobleza militar y los miembros de las ciudades, con el propósito de autorizar los gastos de guerra al soberano, a cambio de privilegios y concesiones. En esta dirección se puede mencionar al Parlamento Inglés, los Estados Generales franceses, las Cortes españolas y las Dietas alemanas, así como de otros países de Europa central.

En tanto que en Europa continental dichas asambleas perdieron su fuerza, por la concentración del poder de los monarcas, de manera creciente, y las reuniones esporádicas de los estamentos; en Inglaterra, por lo contrario, el Parlamento Inglés se impuso al rey por medio de una lucha constante que

¹¹⁴Cfr., FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La función actual del Poder Legislativo*, El Poder Legislativo en la actualidad, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura-Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G, estudios doctrinales, núm. 162, México 1994, p. 15.

culminó con la sublevación militar encabezada por Oliverio Cronwell, quien triunfó en la guerra civil iniciada en 1642, ordenando el enjuiciamiento de Carlos I, condenado a muerte por el Parlamento y ejecutado en 1649. A partir de ese hecho se estableció una República autoritaria encabezada por Cronwell, la que desapareció con la muerte de éste para restablecer la monarquía en 1660, cuyo sistema permanece hasta la actualidad. Bajo el reinado de Jacobo II, se pretendió recuperar las prerrogativas reales, dando principio a una nueva sublevación denominada “Gloriosa Revolución” en 1688, que terminó con el destierro del rey Jacobo II y el llamado a Guillermo y María de Orange, al trono inglés, condicionado a la suscripción del documento llamado “*Bill of Rights*”¹¹⁵ en 1689, reconociendo las conquistas del Parlamento Inglés.¹¹⁶

Todo lo contrario sucedía en Europa, por ejemplo en Francia se impuso el autoritarismo de la monarquía hasta la reunión de los Estados Generales franceses, convocados por Luis XVI en 1789, los que se transformaron en la Asamblea Nacional e iniciaron la “Revolución Francesa”, destronando y ejecutando al monarca, y proclamando la República, estableciendo una clara preeminencia del órgano Legislativo en la Constitución “jacobina” de 1793, en la que se estableció el llamado “Gobierno de Asamblea”, con un claro predominio del Poder Legislativo sobre los otros dos Poderes, el Ejecutivo y el Judicial.¹¹⁷

En Europa continental y en Inglaterra, se impuso el gobierno Parlamentario, caracterizado por el predominio del órgano Legislativo, pero con un sentido no de dominio absoluto sino de colaboración con los otros dos Poderes. En este sistema el Poder Ejecutivo se comparte recayendo la función de representación del Estado en el Rey o en el Presidente, mientras que el

¹¹⁵El denominado *Bill of Rights* o *Carta de Derechos*, es el documento cuyos términos impuso el Parlamento Inglés al Príncipe Guillermo de Orange en 1689, para poder suceder al depuesto Jacobo II. El propósito de este documento era recuperar y fortalecer las facultades parlamentarias desaparecidas o notoriamente mermadas, durante el reinado absolutista de los Estuardo, Carlos II y Jacobo II. El *Bill of Rights*, constituye uno de los precedentes inmediatos de las modernas Declaraciones de Derechos Fundamentales. El nuevo Parlamento redacta una Declaración de derechos que recuerda las obligaciones y los deberes respectivos del Rey y del Parlamento; que se resumen en lo siguiente: 1) El Rey no puede crear o eliminar leyes o impuestos, sin la aprobación del Parlamento. 2) El Rey no puede cobrar dinero para su uso personal, sin la aprobación del Parlamento. 3) Es ilegal reclutar y mantener un ejército en tiempos de paz, sin aprobación del Parlamento. 4) Las elecciones de los miembros del Parlamento deben ser libres. 5) Las palabras del Parlamento no pueden obstaculizarse o negarse en ningún otro lugar. 6) El Parlamento debe reunirse con frecuencia.

¹¹⁶Cfr., FIX-ZAMUDIO, *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁷*Ibidem*, p. 16.

gobierno se ejerce por el Primer Ministro nombrado por el Parlamento, quien también puede deponerlo por medio de los “votos de desconfianza”.¹¹⁸

Los Estados Unidos de América adoptaron, por su parte, producto también de otro movimiento armado, su guerra de independencia, un régimen de gobierno presidencial, con un sistema de equilibrio de Poderes siguiendo las tesis de Carlos Luis de Secondat, Barón de la Bréde y Montesquieu, sobre la *división de Poderes*, como un mecanismo de *Checks and Balances*. En el régimen presidencial, contrario al Parlamentario, las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno recaen en una sola persona, el Presidente de la República; la otra diferencia consiste en que los miembros del Gabinete son designados por el jefe del Ejecutivo sin la participación del Legislativo. Las ex colonias españolas y portuguesas, al independizarse, copiaron el modelo americano adoptando formalmente el régimen presidencial; sin embargo en la práctica el Ejecutivo se fue imponiendo a los otros dos Poderes, logrando una supremacía presidencial con la consabida debilidad del Legislativo y los tribunales.¹¹⁹

Las dos guerras mundiales propiciaron un decaimiento del Parlamentarismo con un predominio del Ejecutivo en el Continente Europeo; situación que se ha compensado con el fortalecimiento de sus actividades de control y fiscalización, especialmente por lo que se refiere al Ejecutivo.¹²⁰

Después de la Primera Guerra, se advierte en el continente europeo una tendencia de incremento de las facultades al Ejecutivo con un mayor intervencionismo para hacer frente a los problemas derivados de la guerra, y las demandas de seguridad social; situación que incluso se aumentó de manera significativa después de la segunda guerra, a través del denominado “Estado Social de Derecho”, expresión que quedó inserta en algunos ordenamientos incluidas las Constituciones de la República Federal de Alemania de 1949 y la Constitución Española de 1978. Con el Estado Social de Derecho se vigoriza el intervencionismo estatal en la economía, en las organizaciones sociales y políticas, con el propósito de lograr una redistribución de la riqueza; el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores desprotegidos y la realización de las instituciones de seguridad social; a esta responsabilidad del Estado para sus gobernados, se le denominó también “Estado de Bienestar” o “Estado Benefactor”.¹²¹

¹¹⁸*Ibidem*, p. 16.

¹¹⁹*Ibidem*, p. 16.

¹²⁰*Ibidem*, p. 17.

¹²¹*Ibidem*, pp. 17 y 18.

Estos programas que aún existen en los denominados países escandinavos, con un gran éxito, por cierto, para su población, también se aplican con algunas variantes en muchos países europeos; siendo un buen ejemplo a seguir en nuestro caso, donde la propia Constitución en su artículo 25, le establece esta obligación al Estado mexicano y que no hemos podido, o querido, cumplir.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Afirma Fix-Zamudio, que en el “Estado Social” o “Estado de Bienestar”, es indispensable el predominio del Ejecutivo, debido a que éste cuenta con los instrumentos necesarios para realizar las actividades de justicia social que caracterizan o deben caracterizar al Estado contemporáneo; en esta etapa el órgano Legislativo colabora con el Ejecutivo, pero ya no posee el poder directivo que tuvo.¹²²

Hasta antes de la Primera Guerra Mundial las funciones legislativas fueron concentradas de manera predominante en los Parlamentos, por lo que se les calificó como órganos legislativos, en reconocimiento a las ideas de Juan Jacobo Rousseau, que le atribuían al Parlamento el ser el depositario de la “voluntad general”, expresada en la Ley. Fue por ello, que en Europa continental se prohibió a los jueces, especialmente en Francia, la interpretación de las disposiciones legislativas, y para evitarlo, se creó el Tribunal de Casación, que era un órgano dependiente de la Asamblea Nacional y que fiscalizaba la aplicación judicial de la ley, de manera tal que era el propio órgano legislativo quien fijaba la interpretación final o auténtica de sus propias disposiciones. En consecuencia se prohibía a los jueces decidir la constitucionalidad de las leyes, que de acuerdo con la tradición francesa se atribuyó a un órgano político especial (Senado conservador), y en el resto de Europa al propio Parlamento.¹²³

¹²²*Ibidem*, p. 18.

¹²³*Ibidem*, p. 19.

Esta tendencia, como ya se dijo, se ha visto muy mermada por la delegación de facultades del Legislativo al Ejecutivo para que éste pueda expedir los “decretos-ley” en los países con tradición parlamentaria. Además de los “decretos-ley”, que no se conocen como tales en los ordenamientos latinoamericanos, incluyendo por supuesto a nuestro país, es de advertirse el constante aumento de las atribuciones reglamentarias que, de forma evidente, poseen una naturaleza materialmente legislativa.

IV. 1. Facultades de los órganos legislativos en algunos países con regímenes parlamentarios y presidenciales.¹²⁴

Utilizando la técnica de derecho comparado, haré un breve comentario sobre las facultades de algunos sistemas parlamentarios y presidenciales en materia económica. Empezaré por definir el término de función parlamentaria, ésta es la acción que realiza el Congreso -Cámara de Diputados y Cámara de Senadores-, que se traduce en efectuar sus facultades constitucionales, consistentes en generar actos de diferente naturaleza que no son necesariamente legislativos. Es decir pueden llevar a cabo diferentes tipos de actos, por ejemplo actos: que creen circunstancias particulares, concretas, individuales, y que ejecuten una ley; otros que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, pero que dirimen una controversia, declarar la existencia de un deber o un derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa; o bien acciones que verifiquen, analicen o controlen la actividad del gobierno; actividades para establecer y percibir contribuciones; y actos que determinen los objetivos de la política nacional y los medios o instrumentos para alcanzarlos; entre otros. Así pues, el Poder Legislativo desarrolla primordialmente actividades legislativas, pero también realiza funciones administrativas, jurisdiccionales, de dirección política, presupuestarias y de control.¹²⁵

α) Inglaterra.

En Inglaterra es el gobierno quien presenta las iniciativas de ley, y raramente lo hacen los Diputados de la Cámara de los Comunes. La Cámara de los Comunes, conoce exclusivamente de las iniciativas de

¹²⁴Cfr. PEDROZA de la Llave, Susana Talía. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie E, número 81, UNAM, México 1977, pp. 215 y ss.

¹²⁵*Ibidem*, pp. 215 y ss.

leyes de presupuesto y las relativas a la materia fiscal. Para la discusión y aprobación de los proyectos de ley, en general, se realizan las siguientes etapas: la primera de lectura del proyecto, después se da una segunda lectura y se discute la iniciativa en lo general; posteriormente pasa a la Comisión en donde se analizan los detalles y las enmiendas, enseguida se realiza la discusión del informe de la Comisión y finalmente se llega a la tercera y última lectura.

β) Estados Unidos de América.

En el Congreso Norteamericano, tanto las comisiones permanentes como las subcomisiones realizan la función legislativa; es decir, el estudio y la elaboración de las proposiciones de ley, siendo el Pleno de cada una de las Cámaras del Congreso quien las aprueba. En este supuesto, si existiese discrepancia en éstas, se constituirá una comisión conjunta para que resuelva. Después de ser aprobada, se envía al Presidente de la República para su sanción y promulgación.

χ) Francia.

Respecto al Parlamento francés, éste tiene la facultad de iniciar y aprobar las leyes. Las materias sobre las que puede legislar están determinadas por la Constitución, el resto de las materias son competencia del Presidente de la República y del Primer Ministro.

δ) Canadá.

En Canadá, es facultad del Parlamento realizar el proceso legislativo; sin embargo, cuando se trata de ciertas reformas Constitucionales, a solicitud del Parlamento Canadiense las realizará el Parlamento Británico. Asimismo, el Parlamento puede delegar facultades legislativas al Primer Ministro; sin embargo a la Cámara de las Comunes le corresponde de manera exclusiva iniciar los proyectos de ley en materia de contribuciones y del gasto de los fondos públicos.

Como puede observarse, una de las principales facultades de los órganos legislativos y en lo particular de la Cámara Baja, es la de intervenir en la formulación de leyes fiscales y sobre el Presupuesto.

IV. 2. El Caso Mexicano.

En el caso de México, el constituyente de 1857 decidió construir un Poder Legislativo capaz de controlar al Ejecutivo; para ello, el Congreso quedó constituido por una sola Cámara, en donde se buscó la más alta representatividad planteada hasta entonces por cualquier Constitución Mexicana: un diputado por cada 40,000 habitantes.

Aparece por primera vez en el Reglamento del Congreso la obligación de los secretarios de “obedecer al llamamiento” para recibir informes; otras limitantes al Ejecutivo fueron la supresión del veto y a cambio le otorga al Presidente la facultad de opinar acerca de los proyectos que se estuvieron discutiendo en el Congreso (Art. 70, frac. IV), es decir poder hacer observaciones, facultad que permanece en el art. 72 (frac. A, B y C). Se trataba pues de una Constitución “congresual”, que fue desconocida por el Presidente Ignacio Comonfort en el mes de diciembre de 1857, después de que él mismo la había promulgado en el mes de marzo del mismo año. Su sucesor el Presidente Juárez, debido a la situación prevaleciente deriva de la guerra civil y de la intervención extranjera, orilla al Presidente Juárez a la asunción de facultades omnímodas; en los hechos se da una prevalencia del Ejecutivo sobre los demás Poderes. Aspecto que se asentaría al máximo durante la dictadura de Porfirio Díaz, donde el Congreso realizaba una labor sólo protocolaria; las decisiones se tomaban por unanimidad y siempre favorables al Ejecutivo; un claro ejemplo lo fue la reforma a la Constitución para permitir la reelección sucesiva; cuando, cuidando las formas legales, la reforma constitucional se realizó durante el gobierno de su compadre el General Manuel González.

Con el triunfo de la Revolución y concretamente en los trabajos del constituyente de 1917, Venustiano Carranza al inaugurar los trabajos de la convención, en diciembre de 1916, se refirió a la inconveniencia, en ese momento histórico, de adoptar un sistema parlamentario y que por el contrario se requería fortalecer la figura presidencial. Las discusiones se retomaron en diciembre de 1917, con la presentación de una iniciativa de los constituyentes para transformar al Congreso en Parlamento, e integrar un Consejo de Ministros cuyo presidente sería designado por el Presidente de la República, pero que dependería de la confianza de la Cámara de Diputados. El modelo propuesto conservaba el derecho de iniciativa de leyes para el Presidente de la República y para el presidente del Consejo de Ministros, y mantenía el veto del Ejecutivo con relación a las leyes del

Congreso; la discusión se prolongó dos años y se concluyó en la conveniencia de mantener el sistema presidencial. Sin embargo, la inquietud permaneció y en noviembre de 1921 se presentó nuevamente otra iniciativa para cambiar el sistema presidencial en un sistema semipresidencial o semiparlamentario; donde el Congreso nombraría al Presidente, quien por su parte podría disolver el Congreso si contaba con las dos terceras partes de los miembros del Senado; el período presidencial sería de 6 años y el Presidente nombraría libremente al Jefe de Gabinete.

IV. 2. 1 La figura del Presidente de la República.

La figura del Presidente de la República ha estado ligada al uso y abuso del poder político, que se refleja también en el poder económico, ya sea porque la Constitución le ha otorgado muchas e importantes facultades al Jefe del Ejecutivo, o bien porque el mismo Legislativo las ha ampliado al autorizar al Estado o al gobierno federal, inmensas facultades en toda las materias, incluso en perjuicio del pacto federal; valga como ejemplo señalar que en la figura Presidencial mexicana se conjugan la de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

IV. 2. 2 Atribuciones del Presidente de la República.

El Poder Ejecutivo tuvo desde sus inicios una marcada supremacía sobre los otros dos Poderes; basta leer, nos dice Fix-Zamudio el artículo 89 en su redacción original. El predominio del Ejecutivo, en el caso mexicano, es una de las características que más ha llamado la atención de los estudiosos nacionales y extranjeros ¹²⁶

Nos dice el maestro Fix-Zamudio, que cuando el artículo 80 de la Constitución expresa que el Presidente es el titular del Supremo Poder Ejecutivo, implica con tal declaración que está a cargo del ejercicio fundamental de la función administrativa, aunque también hay que considerar que posee atribuciones de naturaleza legislativa o relacionadas con la actividad judicial.¹²⁷

¹²⁶Cfr. FIX-ZAMUDIO, *op. cit.*, p. 781.

¹²⁷*Ibidem*, pp. 781-782.

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

Las facultades explícitas del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran expresas en el artículo 89 de nuestra Constitución Federal.

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

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
- VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- 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; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. Se deroga.
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;
- XIX. Se deroga.
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Además de las facultades explícitas señaladas en el artículo 89, encontramos una gran cantidad de atribuciones del Presidente de la República en los siguientes artículos Constitucionales, relacionados con diferentes materias y responsabilidades, por ejemplo: en materia educativa (Art. 3º); sobre tratados en materia penal (Arts. 18 y 19); de la rectoría económica (Art. 25); de la planeación democrática (Art. 26); sobre las materias: agraria; ecológica y urbanística (Art. 27); de las concesiones sobre bienes propiedad federal, excepto petróleo, y energética (Art. 28); de la suspensión de garantías (Art. 29); deportación (Art. 33); del término de sesiones del Congreso (Art. 66); de la resolución de diferencias sobre sede del Congreso (Art. 68); sobre iniciar

leyes (Art. 71); de hacer observaciones a leyes y decretos del Congreso, y promulgación de los mismos (Art. 72); de opinar sobre la formación de nuevos Estados; de la celebración de empréstitos; la elaboración del Presupuesto; la iniciativa de la Ley de Ingresos; y en materia sanitaria (Art. 73); sobre la celebración de Tratados (Art. 76); de proponer sesiones extraordinarias del Congreso a la Comisión Permanente, y designación del Procurador General de la República (Art. 78); ser el depositario del Poder Ejecutivo (Art.80); de la facultad reglamentaria (Art. 92); para proponer al Senado la terna para Ministros de la Suprema Corte y en su caso designación (Art. 96 y 98); de la iniciación de leyes relativas al Distrito Federal (Art. 122); en materia laboral (Art. 123); y, sobre comercio exterior y aranceles (Art. 131).

α) El Sistema Presidencial.

Los sistemas presidenciales y parlamentarios, afirma Carbonell, se distinguen a partir de la relación que se da entre el Parlamento (Asamblea Legislativa) y el jefe de gobierno (titular del Poder Ejecutivo). Son dos los criterios de distinción: la fuente de legitimidad de cada órgano y sus respectivas funciones y competencias. En términos generales, las democracias son Presidenciales cuando, una vez satisfechos los requisitos procedimentales para la existencia de un sistema democrático,¹²⁸ los ciudadanos eligen, por un lado, a los miembros del Parlamento o Asamblea Legislativa y, por el otro, al Presidente que funge, simultáneamente, como jefe de Estado y jefe de gobierno. De esta forma, el Poder Ejecutivo es institucional y orgánicamente independiente del Poder Legislativo; por lo que, los miembros de este último no pueden, salvo que existan circunstancias extraordinarias, destituir al titular del primero.

De conformidad con lo establecido en los artículos 108, 110 y 111, de la Constitución Federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Presidente de la República) podrá ser sometido a juicio político, por los motivos siguientes:

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.

¹²⁸Los requisitos son los siguientes: a) todos aquellos a los que se dirigen las decisiones políticas tienen el derecho a participar, directa o indirectamente, en el proceso de toma de las mismas; b) el voto de cada individuo cuenta igual que el de todos los demás y; c) cada voto es el resultado de una decisión individual y, en principio, libre de condicionamientos morales y materiales.

El punto crucial es que la legitimidad del titular del órgano ejecutivo proviene directamente de los ciudadanos y no del Parlamento. Existe por tanto en el sistema presidencial, como lo ha señalado Juan J. Linz, una “legitimidad dual”: por una parte la del titular del Poder Ejecutivo y por otra la del Parlamento.¹²⁹

Para poder ubicar en su contexto teórico-conceptual, histórico-político y jurídico-dogmático, las facultades constitucionales atribuidas al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel Carbonell divide su análisis en cuatro apartados: el primero, destinado a identificar las características comunes de los regímenes presidenciales, en comparación con los regímenes parlamentarios; el segundo, con el propósito de reconstruir la historia constitucional del presidencialismo mexicano; el tercero, referido al estudio de las denominadas facultades “*metaconstitucionales*” del Presidente; y el cuarto, relacionado al análisis de las facultades constitucionales en general.¹³⁰

El presidencialismo en México, durante décadas, se caracterizó por mantener una serie de particularidades que lo hacían incompatible con la idea de una democracia formal. La preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los demás Poderes y su posición como pieza central del sistema político mexicano, se explican, en gran medida, por el enorme poder político que le ha dado el texto constitucional al Presidente de la República, y el que se ha tomado a través del control indirecto del Congreso.

Para entender el fenómeno del poder presidencial, Carbonell hace un breve recuento de su desarrollo histórico y empieza por decir que el régimen presidencial se adopta por vez primera en la Constitución de 1824, inspirado en dos fuentes principales: la Constitución americana de 1787 -en éste como en tantos otros aspectos-¹³¹ y la Constitución de Cádiz de 1812.¹³² De la

¹²⁹Cfr. CARBONELL, Miguel y Salazar, Pedro, *Comentarios al artículo 89 Constitucional*, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, séptima edición, tomo XIX, LIX Legislatura, México 2006, p. 14.

¹³⁰Cfr. CARBONELL, *op.cit.*, pp. 12 y ss.

¹³¹Fix-Zamudio señala que “tanto nuestro país como los restantes de Latinoamérica, tomaron como modelo el sistema político constitucional establecido por la Carta de Filadelfia promulgada en 1787, en la que por primera vez se introdujo la forma de gobierno conocida como sistema presidencial”, Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, *El sistema presidencialista y la división de poderes*, La Universidad y los problemas nacionales, vol. IX, t. III, México, UNAM, 1979, p. 88m, citado por CARBONELL, *op. cit.*, p.20.

¹³²Algunos autores, como Daniel Moreno, han tratado de encontrar semejanzas entre el

regulación de 1824 se conservan actualmente, con algunas variantes, muchos de los rasgos importantes del sistema presidencial mexicano, tales como el veto del Presidente y la estructuración bicameral del Congreso.¹³³

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, la discusión sobre el régimen presidencialista se hizo presente cuando Venustiano Carranza planteó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, en el discurso inaugural del Congreso; en ese momento, dibujó a los congresistas la inconveniencia de un sistema parlamentario, dada la situación imperante en todo el país, después de la revolución. Con su intervención Carranza inclinó a los constituyentes hacia el régimen presidencial; dotando al Presidente de la República de un gran cúmulo de facultades y limitando al Poder Legislativo, con el fin de que no pudiera -dijo Carranza- “estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”.¹³⁴

Las ideas de Carranza sobre la necesidad de crear una presidencia fuerte, estuvieron influidas por el pensamiento de Emilio Rabasa, plasmado en su libro *La Constitución y la Dictadura*;¹³⁵ en él, Rabasa sostenía que la dictadura del general Porfirio Díaz, se había producido porque “la Constitución de 1857 había dotado de poderes exorbitados al Poder Legislativo, impidiendo que el Ejecutivo gobernara”; de modo que, la solución que el Presidente Díaz había encontrado, fue conducir el país al margen de los mandatos constitucionales, para alcanzar lo que, según sus convicciones, era el interés general. Rabasa, se expresaba así del Poder Legislativo:

El Congreso Nacional, cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Está en la naturaleza de la

presidencialismo contemporáneo y el dominio del Tlatoani en el imperio azteca y del virrey en la época de la Colonia; citado por CARBONELL, *op. cit.*, p. 20.

¹³³Cfr. CARBONELL, *op. cit.*, p. 20.

¹³⁴El discurso de Venustiano Carranza puede ser consultado en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, 15ª. Ed., México, Porrúa, 1989, pp. 745-764; véase también Emilio O. Rabasa, *El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza* (Análisis de su mensaje de 1º de diciembre de 1916 al presentar el proyecto de Constitución), Anuario Mexicano de Historia del Derecho, VII, México, 1995, pp. 151-162, especialmente 159-162; Rabasa, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996, citado por CARBONELL, *op. cit.*, p.21.

¹³⁵Cfr. RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*. La organización política de México, México, 1912. Hay una edición española, con prólogo de Rodolfo Reyes, sin fecha de edición pero cuyo prólogo está fechado en 1917. En México hay varias ediciones; la octava es de 1998, publicada en Porrúa, con un amplio prólogo de Andrés Serra Rojas, que se cita ahora.

institución. El Ejecutivo, previniendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislativo y ha creado la dictadura. Las diferencias de la Constitución (se refiere Rabasa a la de 1857) colocan, pues, al país entre la dictadura presidencial y el despotismo del Congreso, y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado el Ejecutivo... y no han seguido al Congreso, que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la nación.¹³⁶

En la obra de Rabasa se manifiesta una gran desconfianza hacia el Poder Legislativo y un exceso de fe (producto de una buena dosis de ingenuidad intelectual o de perversidad política), en la buena voluntad del Ejecutivo y en la dictadura. Lo que Rabasa se proponía, era congraciarse con Porfirio Díaz y justificar mediante sus publicaciones su dictadura y las repetidas reelecciones.

Todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de apegarse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los Presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura... la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los anteojos de éste, y destruirlo nulificándolo... La dictadura se habría impuesto en el espíritu más moderado como una necesidad, o habría aparecido al fin como resultante de las fuerzas desencadenadas, después de todos los estragos propios del desorden y la anarquía.¹³⁷ La dictadura, desde 1857, sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la Constitución era incapaz de impulsar ni de proteger; y el pueblo, que con su instinto de las realidades sigue a quien le hace bien, desoyó la voz de los políticos mientras los dictadores lo servían, y en tanto la dictadura laboraba a diario el beneficio de la comunidad, la protegía...¹³⁸

Rabasa no era una voz aislada en su tiempo, la tendencia a fortalecer al titular del Ejecutivo, en detrimento de las facultades de los órganos legislativos, había echado raíces en los intelectuales y en los actores políticos mexicanos, quienes formaban parte de la clase dominante y por tal motivo

¹³⁶*Ibidem*, p. 184.

¹³⁷*Ibidem*, p. 111.

¹³⁸*Ibidem*, p. 243. Para Rabasa la dictadura de Díaz fue la “más fácil, más benévola y más fecunda de que haya ejemplo en la historia del Continente Americano”, *ibidem*, p. 108.

estaban agradecidos con el protector de sus prebendas. Como muestra de ello, Andrés Molina Enríquez, se expresaba, en 1909, de la siguiente manera:

*...la forma de nuestro gobierno tiene que ser todavía por muchos años, la dictatorial, tal cual la han establecido nuestros estadistas. Desde el momento en que nuestra población está compuesta... de unidades, tribus, pueblos y grupos, que...presentan todos los estados evolutivos que la humanidad ha presentado en su desarrollo en el curso de todas las edades en que ha vivido, es imposible que todos ellos sean regidos por una sola ley y que sean gobernados por un magistrado civil, simple dispensador de justicia.*¹³⁹

Cuando se estaban discutiendo en el Constituyente de Querétaro las facultades a otorgar al Ejecutivo, existían voces disidentes en sentido contrario a las intenciones de Carranza, que se dieron cuenta de que al dotar de múltiples poderes al Presidente, se corría el riesgo de que éste se excediera en sus atribuciones y no hubiera otro Poder que lo controlara. Por ejemplo, el Diputado Pastrana Jaimes, señaló irónicamente desde la tribuna del Constituyente, que *“en España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquel rey había de querer ser Presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el Presidente que un rey, que un Emperador.”* El Diputado Manjarréz, llamó la atención de los constituyentes sobre el hecho de que la Revolución se había llevado a cabo contra el Poder Ejecutivo y no contra el Legislativo, por lo que resultaba inconsecuente limitar a este último en favor del primero: *“(estamos) poniendo –dijo entonces Manjarréz,- al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto, ¿qué quiere decir?, que vamos a hacer legalmente al Presidente de la República un dictador, y esto no debe ser”.*¹⁴⁰

¹³⁹Cfr. MOLINA Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales* (1909), prólogo de Arnaldo Córdova, México ERA, 1983. p. 434.

¹⁴⁰Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, t. II, México, 1922, p. 438. Jorge Carpizo ha señalado que “En México, el Presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII”. *La Constitución mexicana de 1917*, 8ª. Ed., México, Porrúa, 1990, p. 294, corroborando la anticipada visión del diputado Pastrana, citado por CARBONELL, *op. cit.*, p. 22.

Cuánta razón tuvo el Diputado Manjarréz, no obstante haber trascurrido ya cerca de un siglo desde esa discusión. En nuestro medio el Presidente más que jefe de Estado, es un jefe político y actúa en consecuencia en pos de mantener y acrecentar el poder. No obstante las disconformidades manifiestas en el Congreso Constituyente, al final se impuso Carranza, y en la Constitución de 1917 quedaron establecidas una gran cantidad de facultades para el Poder Ejecutivo, con la supuesta intención de que el Presidente las necesitaba para llevar a cabo el programa social de la Revolución, que exigía muchos medios, no solamente jurídicos, y enormes capacidades para ejercer el gobierno. Así lo había advertido algunos años antes el propio Molina Enríquez cuando escribió:

...hay que dar a nuestros sistemas de gobierno, la única forma en que ellos pueden llenar su función concediéndoles a la vez las facultades plenamente legales que de ellas se desprendan (se refiere a las Constituciones) y las facultades discrecionales complementarias que son y serán por mucho tiempo, absolutamente indispensables, Nuestros gobernantes, pues, hasta en tanto no se constituya definitivamente nuestra patria, deberán tener facultades dictatoriales, con tanta mayor razón, cuanto que todos los trabajos de constituir a nuestra patria definitivamente, pueden producir trastornos interiores que será indispensable sofocar, y acaso también, peligros más o menos grandes para la seguridad común que habrá que conjurar o que afrontar.¹⁴¹

Los anhelos de muchos Diputados de alcanzar los ideales revolucionarios, y convencidos que para ello era necesario un presidencialismo puro y duro,¹⁴² era la mejor opción para el México posrevolucionario. “Ni los porfiristas -escribe Arnaldo Córdova-, con la inveterada adicción al poder autoritario y dictatorial, fueron jamás capaces de imaginar siquiera una legitimación tan completa y contundente del poder presidencial, con la fuerza y la autoridad

¹⁴¹Cfr. M CARBONELL, *op. cit.*, p. 23.

¹⁴²El presidencialismo –sostiene Maurice Duverger – constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por el debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de Estados Unidos a una sociedad diferente”, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª. Ed., Barcelona, Ariel, 1988, p. 150.

con que quedó diseñado en la Constitución de 1917.”¹⁴³ Así, al aprobarse la Constitución, se asentaron las bases normativas que sustentarían el desarrollo del presidencialismo mexicano que se niega a morir, no obstante la disminución de varias de algunas de las “*facultades metaconstitucionales*”, que se resisten a perder todavía en los albores del siglo XXI.

Otra fecha significativa para el presidencialismo mexicano, nos dice Carbonell, la situamos en el año de 1935, cuando se produce la expulsión del país de Plutarco Elías Calles, por el presidente Lázaro Cárdenas. Tal hecho produjo el cambio de un presidencialismo personalista a un presidencialismo institucionalizado; y fue a partir de entonces que los cambios en el poder, con las sucesiones en el liderazgo nacional, quedarían encuadradas en un complejo entramado institucional construido alrededor del Presidente y del partido oficial, que empezaba a consolidarse. Con esa decisión, Cárdenas estableció una de las reglas fundamentales del sistema político mexicano: todo el poder debe ser para el Presidente en turno, pero limitado por el tiempo a sólo la duración de su mandato, sin posibilidad alguna de extender su poder fuera de ese periodo.¹⁴⁴ Comenzaba así la larga etapa del partido hegemónico, caracterizado por un presidencialismo poderoso, pero institucionalizado.

Un tercer momento de cambio en el poder del presidencialismo se dio, cuando después de la gran escisión de un grupo muy nutrido y significativo del partido gobernante, en 1988, se inició la caída, que no se ha detenido, en la representación en el Congreso de la Unión, perdiendo por tanto, el Presidente, el control de ambas Cámaras, y por lo mismo, su influencia absoluta en la formulación y determinación del Presupuesto.

En medio de las etapas señaladas: la del nacimiento del presidencialismo preponderante, en 1917; la de la consolidación del mismo, en 1935, y la del inicio de su debilitamiento, en 1988; hubo otros acontecimientos que contribuyeron a debilitar ante la opinión pública al sistema presidencial, como por ejemplo los sucesos de 1968; la reforma política de 1977, promovida por el entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, durante el gobierno de José López Portillo (quien “ganó” unas elecciones siendo el único competidor). La reforma de 1977 marcó el inicio de un lento, pero constante, proceso de transformación institucional en materia electoral, que impactaría en la naturaleza del presidencialismo mexicano, induciéndolo hacia un sistema compatible con la forma de gobierno democrático. Las

¹⁴³ Cfr. CARBONELL, *op. cit.*, p.23.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 24.

reformas electorales iniciadas en 1977, han sido clave para encontrar un cuarto momento central en la evolución del presidencialismo mexicano, que Carbonell sitúa en las elecciones federales del año 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió las elecciones presidenciales ante el Partido Acción Nacional; a partir de esta fecha, el Presidente enfrentaría escenarios políticos-institucionales en los que la pluralidad política presente en el Legislativo, generaría contrapesos a su poder omnímodo.¹⁴⁵

La creación de un órgano independiente del Ejecutivo, el Instituto Federal Electoral (IFE), que garantizó una claridad en el proceso electoral, sumado a la creciente pluralidad política en el país, Congreso Federal, Congresos Locales, Gobiernos Estatales y del Distrito Federal, dieron como resultado que el poder se repartiera entre las diferentes opciones partidistas en todos los niveles de gobierno y, de esta manera, el Presidente fue perdiendo muchas de las “*facultades metaconstitucionales*” (e incluso algunas constitucionales) que habían caracterizado su poder durante décadas.¹⁴⁶

Por mandato constitucional permanece en nuestro país un régimen político presidencial; sin embargo, las funciones del titular del Poder Ejecutivo que se conocían como “*facultades extralegales*” o “*facultades metaconstitucionales*”, como las denominó Carpizo, del Presidente de la República, han disminuido de manera considerable y, en muchos casos, en forma definitiva.

Nuestro sistema de gobierno sigue siendo un sistema presidencialista porque las instituciones jurídicas así lo establecen: el Presidente es electo directamente por los ciudadanos, funge simultáneamente como jefe de Estado y como jefe de gobierno, los poderes Ejecutivos Legislativos son independientes entre sí, etcétera. Pero, lo que hasta hace unos años podíamos llamar “el presidencialismo a la mexicana” y, que tiene poco que ver con la caracterización doctrinal de los regímenes presidenciales de gobierno, ha dado un giro de 180 grados.¹⁴⁷

¹⁴⁵*Ibidem*, p. 24.

¹⁴⁶Una descripción más detallada de este tema puede verse en Ricardo Pedro Salazar, y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ª ed., México, Cal y Aren, 2005, citada por Carbonell, *op. cit.*, pp. 24-25.

¹⁴⁷Para un primer acercamiento, Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, FCE, Universidad de Guadalajara, 2001, pp. 186 y ss.; donde se hace un repaso de las transformaciones del presidencialismo mexicano entre 1978 (fecha en que originalmente se publicó el libro de Carpizo) y el año 2000, citado por CARBONELL, *op. cit.*, p. 25.

Desde inicios del siglo XX, afirma Carbonell, el presidencialismo mexicano se había caracterizado por una gran cantidad de facultades legales, a las que el ejercicio del poder le fue adicionando otras “atribuciones” extrajurídicas. A través de imponer su voluntad más allá de lo establecido en la Norma Fundamental, el Presidente se había provisto de un conjunto de atribuciones que le permitieron invadir las competencias de los otros Poderes y controlar, en la práctica, la vida política de la nación, mediante el “nombramiento” de Legisladores, Gobernadores y Ministros de la Corte. Esta situación, que perduró por muchas décadas en la época posrevolucionaria y que adquirió forma con las transformaciones del sistema político; es una característica que se ha visto tiende a desaparecer. Sin embargo, el Presidente aún mantiene gran parte de las facultades legales de antaño, muchas de las cuales se encuentran en el artículo 89 de la Constitución, no obstante haber perdido la mayoría de las potestades *metaconstitucionales* que lo convertían en un personaje todopoderoso. Las “facultades metaconstitucionales” del Presidente de la República, de acuerdo con Carpizo, se pueden resumir en las siguientes: 1. Ser el Jefe de su partido; 2. Designar a su sucesor; 3. Designar 4. Remover a los gobernadores.¹⁴⁸

Adicionalmente a las siete características enumeradas por Carpizo, el Presidente tenía en los hechos otras “facultades metaconstitucionales” más, por ejemplo: El control político del Congreso; Injerencia en el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Influir en la Política Económica, incluyendo la monetaria y la fiscal; Decidir sobre la conformación del Presupuesto de Egresos de la Federación y su destino; Intervención sobre los medios de comunicación, a través del otorgamiento de concesiones; El manejo del Distrito Federal, al nombrar –antes de la reforma constitucional-, al Jefe del Departamento del Distrito Federal-; Imponerse como jefe político nacional por encima de los otros dos Poderes y sobre los gobernadores. El Presidente era el gran elector, puesto que seleccionaba a su sucesor a través del control del Partido, cuyo presidente también imponía; de la misma manera “palomeaba” a los candidatos a Diputados y Senadores y a las alcaldías más importantes, por encima de los gobernadores, a quienes también “seleccionaba”; y cuando un gobernador no era de sus confianzas, corría el riesgo de ser destituido por la declaración de desaparición de poderes; y en el mejor de los casos, su Estado no recibía inversiones públicas, e incluso se evitaba la visita del Presidente de la República durante su mandato.

¹⁴⁸Cfr. CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo veintiuno editores, S. A. de C. V., decimotercera edición, México 1996., pp. 190-199.

Jorge Carpizo identifica en el sistema presidencial mexicano las siguientes siete características:¹⁴⁹

- a) El Poder Ejecutivo es unitario, está depositado en el Presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de Gobierno;
- b) El Presidente es elegido por el pueblo y no por el Poder Legislativo; lo que le da independencia frente a éste;
- c) El Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado;
- d) Ni el Presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso;
- e) Ni el Presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso;
- f) El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso;
- g) El Presidente no puede disolver el Congreso, ni el Congreso puede darle un voto de censura.

Las funciones del Presidente de la República por muchas décadas trascendieron a las potestades establecidas en la Carta Magna, debido a las denominadas “*facultades metaconstitucionales*” ya mencionadas. La elaboración y aprobación del Presupuesto fue por mucho tiempo un asunto de mero trámite, sin más importancia que las prioridades del Presidente en turno, tendentes a consolidar su poder político. Al tener el Presidente el apoyo de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, ésta actuaba de hecho como oficialía de partes en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin mayores discusiones, y cuando llegaba a plantearse algún ajuste en muy contadas enmiendas, al proyecto del Presidente, debía contar con la previa anuencia del mismo. No fue sino hasta 1997, cuando en la Cámara de Diputados desapareció la mayoría absoluta del Partido del Presidente, que los temas presupuestales empezaron a alcanzar una gran atención desde el punto de vista político, jurídico y económico; presentándose una mayor influencia de los gobernadores de oposición -que habían recuperado el papel soberano de sus Estados-, a través de sus Diputados afines, así como la influencia, por la vía del “lobby”, de algunos sectores económicos del país. Actualmente, la presidencia ha dejado de ser el eje de la vida política nacional, para convertirse, cada vez más, en un

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 14.

poder acotado por el Congreso, por la pluralidad de éste y la conciencia de los partidos de oposición de buscar puntos de coincidencia contra el Ejecutivo y los miembros de su partido. La realidad política, en los primeros años del siglo XXI, nos advierte que el presidencialismo “a la mexicana” ha sido relegado a un asunto del pasado, en muchas de las atribuciones “*metaconstitucionales*”, y por tanto la institución presidencial ha visto constreñirse su actuación política, dentro del marco de las instituciones jurídicas. Por tal circunstancia, los problemas que han venido con la transición poco tienen que ver con los excesos de poder del Presidente y por el contrario, resaltan las dificultades que enfrenta el titular del Ejecutivo para negociar, más que impulsar (en un contexto de pluralidad política instalada en el Congreso Federal y en los Poderes, Ejecutivo y Legislativo, de las Entidades Federativas) sus programas de gobierno.¹⁵⁰ El último caso relevante se presentó durante la última sesión del período extraordinario del Congreso, que dio por terminado el llamado coloquialmente el “día del presidente”.

IV. 2. 2. 1 Facultades administrativas.

La Constitución contiene diversas disposiciones que se traducen en facultades de carácter administrativo a cargo del Presidente de la República. Entre ellas se pueden mencionar las facultades de nombramiento de los agentes diplomáticos, a los coroneles y mandos superiores de las fuerzas armadas, del Procurador General de la República, así como proponer la terna para designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (Art. 89 fraccs. III, IV, IX, XVIII de la Constitución).

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

(...)

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

(...)

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones

¹⁵⁰Cfr. CARBONELL, *op. cit.*, p. 27.

a la aprobación del propio Senado;

También son de carácter administrativo las facultades de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación (Art. 89 fracc. VI), disponer de la Guardia Nacional para los mismos efectos (Art. 89 fracc. VII), declarar la guerra, previa ley del Congreso de la Unión (Art. 89 fracc. VIII),¹⁵¹ habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, así como establecer su ubicación (Art. 89 fracc. XIII).

IV. 2. 2. 2 Facultades legislativas.

El Presidente tiene diversas facultades en materia de creación normativa, ya sea para dictar directamente normas jurídicas, reglamentos, o bien para el efecto de concurrir a procedimientos de creación normativa a través de iniciativas de leyes o decretos presentadas a las Cámaras del Congreso General.¹⁵²

a). Facultad reglamentaria.

Los reglamentos son un conjunto de normas y reglas, ordenadas sistemáticamente, de naturaleza administrativa, secundaria, accesoria, obligatorias y de vigencia permanente. Sus disposiciones son de naturaleza obligatoria e imperativas, ya que de considerarse potestativa su observancia, la ley a la que intenta hacer aplicable no lo sería, volviéndose nugatoria la voluntad del Legislativo que la creó.¹⁵³

Son de naturaleza secundaria, puesto que se colocan jerárquicamente en un rango inferior a la norma que reglamentan, sea ésta la Constitución o alguna ley emitida por los órganos legislativos. Son por tanto actos accesorios, porque su existencia depende de otra principal y su vida será determinada por la vigencia de la otra que la originó; es decir sigue la suerte de la principal.¹⁵⁴

La facultad reglamentaria del Ejecutivo: Federal, Estatal o del Distrito Federal, se ejerce sólo en relación a una ley emitida por el Congreso de la Unión, Congresos Estatales y Asamblea Legislativa, según sea el caso. Esta

¹⁵¹*Ibidem*, pp. 120 y ss.

¹⁵²*Cfr.* CARBONELL, Miguel, *Presidencialismo y creación legislativa*”, en Gutiérrez Rivas, *op. cit.*, pp. 135-187.

¹⁵³*Cfr.* ARTEAGA Nava Elisur, *op. cit.*, p. 1086.

¹⁵⁴*Ibidem*, p. 1086.

facultad es de naturaleza materialmente legislativa, puesto que implica la posibilidad de emitir principios de observancia general, impersonales, objetivos y obligatorios. Desde un punto de vista formal, es un acto administrativo derivado de una autoridad administrativa y tiene por objeto proveer la instrumentación y aplicación de una ley a la que regula. Pretende hacer operante un derecho, efectiva una institución, observable una limitación, cumplida una obligación o deber y respetada una prohibición, todos estos supuestos establecidos o consignados en una Ley.¹⁵⁵

Para la autoridad administrativa, surge la posibilidad de ejercer su facultad reglamentaria al momento mismo de ser publicada una ley y ésta entra en vigencia, sin embargo, habrá que estar atento a lo disponga la propia ley.¹⁵⁶

Entre las facultades de creación normativa directa, destaca la facultad de emitir reglamentos, establecida en el artículo 92 de la Constitución. Aunque para algunos actores el fundamento Constitucional para la emisión de reglamentos, se encuentra en el artículo 89, fracción I, siendo en tal caso ambiguo y no del todo claro. Lo que establece el artículo 89 en su fracción I, es que es una facultad del Presidente: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Para Gabino Fraga, el verbo “proveer” que se emplea en el artículo 89, implica la obligación del Presidente de facilitar la ejecución de las leyes, de forma que dicho precepto sí contendría la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio adecuado para poder observar la ley. Tena Ramírez refuta la interpretación de Fraga al señalar que la Constitución no emplea el término “proveer”, sino el gerundio “proveyendo”, de lo que se infiere, de acuerdo con una interpretación gramatical, que la facultad del Presidente abarca la ejecución de las leyes, pero no la emisión de reglamentos. Aunque Tena Ramírez afirma que el Poder Constituyente empleó incorrectamente el término, concluye señalando que “hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria”. Al respecto, coincido con el maestro Tena Ramírez; sin embargo, si tomamos la interpretación gramatical del concepto “proveer”, como lo considera Fraga, para el diccionario de la Lengua Española, proviene de la raíz latina *providere* y significa preparar, reunir lo necesario para un fin; de tal manera que si el reglamento prepara a la ley para un fin, entonces podría considerarse bien

¹⁵⁵*Ibidem*, p. 1086.

¹⁵⁶*Ibidem*, p. 1086.

definido; sin embargo, no estoy muy convencido de ello. Mucho más clara que la actual redacción constitucional, era la que se establecía en la fracción IV del artículo 87, de las Bases Orgánicas de 1843, cuyo texto disponía que era facultad del Presidente: “Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.” Como se aprecia el texto constitucional aludido era muy claro y no dejaba dudas.

Los reglamentos de la fracción I del artículo 89, serían de los que la teoría del derecho administrativo llama “ejecutivos”; es decir, que están del todo subordinados a la ley.¹⁵⁷ Junto a ellos, la Constitución contempla un supuesto concreto en el que se podrían dictar reglamentos “autónomos”, para cuya existencia no es necesaria una ley previa; se trata del caso de extracción y alumbramiento de aguas del subsuelo, contemplando en el artículo 27 párrafo cuarto de la Constitución.

... Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional....

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar la fracción I del artículo 89 Constitucional, ha sostenido diversos criterios. Conviene recuperar un ejemplo en el que se precisa de manera genérica el sentido de la fracción I del artículo 89 que estamos comentando:

...el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes; y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo puede expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto

¹⁵⁷Ignacio de Otto define a los reglamentos ejecutivos como “los que se dictan en ejecución de una ley preexistente, función muy amplia que comprende tanto los reglamentos que detallan, desarrollan o complementan los preceptos legales, cuanto aquellos que preparan la ejecución propiamente dicha disponiendo los instrumentos técnicos necesarios”, Derecho Constitucional. Sistema de fuentes, Barcelona, Ariel, 1989, p. 217, citado por CARBONELL, *op. cit.*, 29.

*la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión...*¹⁵⁸

Las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la facultad reglamentaria del Presidente de la República, al parecer de Carbonell, han ido mucho más lejos. Lo que explica el porqué la llamada “facultad reglamentaria”, delegada en manos del Presidente, representa una excepción al *principio de la separación de poderes* y, por lo mismo, es muy delicada. La Constitución, la doctrina y la lógica democrática, sugieren que esa facultad sólo debe ejercerse por el funcionario específicamente facultado y en el marco de una ley previamente emitida por el Poder Legislativo. El reglamento, de acuerdo con Víctor Blanco, debe servir sólo para aplicar la ley a casos concretos. Y, en principio, debe ser una facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo.¹⁵⁹

Sin embargo, nos continúa diciendo Miguel Carbonell, en los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha presentado variaciones a su criterio original, estableciendo que la facultad reglamentaria puede ser delegada por el Presidente de la República, en funcionarios de la administración pública de los más distintos niveles, mediante leyes aprobadas por el Poder legislativo o a través de actos netamente administrativos, la competencia de creación normativa por vía del reglamento y otras provisiones administrativas de carácter general, se vaya extendiendo, sin que haya mediado un cambio sustantivo en las normas constitucionales.¹⁶⁰

Nos encontramos aquí una materia pendiente, no obstante la referencia que el artículo 92 hace de los reglamentos, cuando habla de la figura del “refrendo”, como uno de los actos del Presidente.

*Artículo 92.- Todos los **reglamentos**, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. (Énfasis añadido)*

¹⁵⁸ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, tercera parte, tesis 404, p. 709.

¹⁵⁹ Cfr. BLANCO, Víctor, La normatividad administrativa y los reglamentos en México, visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, México, Fontamara, 2006, citado por CARBONELL, *op. cit.*, p. 29.

¹⁶⁰ Cfr. CARBONELL, *op. cit.*, p. 29.

A manera de ejemplo, Carbonell compara algunos criterios de tesis (todas de la Segunda Sala) en los que evidencia el viraje habido en la interpretación de la Corte de una facultad exclusiva del Presidente hacia una delegación presidencial. Así en 1939, la Segunda Sala de la Corte estableció que “ninguna disposición constitucional autoriza al Ejecutivo para delegar esa facultad (la facultad reglamentaria) en los Secretarios de Estado (...) por lo tanto debe ser ejercida directamente por el Presidente de la República”. Ese mismo criterio se impuso en 1942, en otra tesis que rezaba: “la facultad reglamentaria únicamente puede ser ejercitada por el titular de ese poder (Ejecutivo), sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación”. Infringir esta lógica, advertía, con justa razón, la Corte, equivaldría a subvertir el orden constitucional. Sin embargo, algunas décadas después, sin haber habido modificaciones a la Constitución en esta materia, el sentido de la interpretación dio un giro radical; así en una tesis de agosto de 2001, la misma Segunda Sala concluía que:¹⁶¹

...si al realizarse la división de poderes el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos (...) no existe sustento alguno para sostener que se transgredí el principio en comento de división de Poderes) por el hecho de que en un acto formalmente legislativo se confiera a una autoridad administrativa o judicial, la facultad de emitir disposiciones de observancia general.

La misma Sala, en 2002, interpretaba la posibilidad de que el presidente hiciera delegaciones de la facultad reglamentaria, porque “no existe precepto constitucional alguno que impida al Congreso de la Unión otorgar a una dependencia administrativa la atribución para expedir reglas generales administrativas”.¹⁶²

El cambio de criterio en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, en los últimos 10 años, se debe por dos razones: en primer lugar, la existencia de la “nueva” Suprema Corte, que surgió con la reforma constitucional de 1994, en la que, además de cambiar su composición,

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 30.

¹⁶² *Ibidem*, p. 30.

recibió del Constituyente, facultades de control de la constitucionalidad, sin precedentes en el sistema jurídico mexicano; en segundo lugar, a que la interpretación jurisdiccional coincidía con la transformación del sistema jurídico-político por la apertura económica a la que nuestro país se había incorporado. Resulta pues significativo, que la nueva interpretación de la Suprema Corte, amplía la potestad normativa de los órganos de la administración pública coincidente con los tiempos de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.¹⁶³

Víctor Blanco, recoge múltiples tesis y jurisprudencias en torno a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992) y las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) que son una insolencia de la transformación que, al margen de la Constitución, ha tenido el sistema de distribución de competencias, y de su impacto lesivo para el principio de separación de poderes. El argumento en el que se basan muchas de estas interpretaciones, que favorecen al Ejecutivo en contra del Legislativo, son de corte tecnocrático; para los intérpretes constitucionales, el "Poder Legislativo no suele ocuparse de (...) detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública", por lo que ésta debe contar con las atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley específica que expida el Congreso de la Unión". Si bien el sentido de estas interpretaciones coincide con el sentido original de la facultad reglamentaria, no es comprensible su delegación a funcionarios distintos del Presidente de la República.¹⁶⁴

El texto constitucional de 1917 disponía facultades de creación normativa al Presidente, en el artículo 131, texto que se mantiene en el primer párrafo de la Constitución vigente.

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

(El subrayado es propio)

¹⁶³Ibidem, pp. 30-31.

¹⁶⁴Ibidem, p. 31.

Los reglamentos, al igual que las leyes, son obligatorios sólo hasta que se hayan publicado en una gaceta, periódico o diario oficial. La forma deberá ser igual que la utilizada por las leyes; es decir, identificar a la autoridad que lo emite, la ley que reglamenta, transcribir íntegramente el texto y certificar que fue firmado por la autoridad legalmente autorizada para ello; es decir, el titular del Ejecutivo Federal, Local o del Distrito Federal, pudiendo haber, como ya se dijo, algunas autoridades a las que se les haya delegado legalmente tal función.¹⁶⁵

Al igual que cualquier ley, los reglamentos pueden ser derogados, reformas parciales, o abrogados por la autoridad que los emitió, independientemente de que los titulares hayan dejado de serlo y sustituidos por otros.¹⁶⁶

Adicionalmente, el presidente puede ser habilitado para contar con facultades extraordinarias para legislar en el supuesto del artículo 29, suspensión de garantías, realizada de conformidad con el mismo precepto.

b). Intervención en el procedimiento legislativo

El Presidente de la República concurre con el Poder Legislativo en los procedimientos de creación normativa. El Presidente participa dentro del proceso legislativo, establecido en el artículo 71 Constitucional.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

(...)

El procedimiento se señala en el artículo 72, como complemento del artículo 71 y se establecen tres momentos en los que puede intervenir el Presidente: el primero, que corresponde al derecho de iniciar leyes o iniciativas; el segundo, el derecho de hacer observaciones (vetar) a un proyecto aprobado por la Cámara del Congreso, y la tercera etapa la de publicación de la Ley.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

¹⁶⁵Cfr. ARTEAGA Nava, *op. cit.*, pp. 1088-1089.

¹⁶⁶*Ibidem*, p. 1090.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a

presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionales o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

1. Presentar iniciativas.

Como se observa, la facultad de iniciativa está estipulada, en general, en la fracción I del artículo 71 constitucional y en el artículo 122 inciso B, fracción I; en esta última por lo que se refiere a leyes del Congreso de la Unión para el Distrito Federal. Esta facultad es muy relevante porque convierte al Presidente en parte del órgano legislador,¹⁶⁷ o como diría André Hauriou en “el animador y director del trabajo parlamentario”.¹⁶⁸ En México, se había convertido en una tradición que la gran mayoría de las iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, provinieran del Presidente de la República, cuyos

¹⁶⁷ Cfr. SCHMILL, Ulises “Las fuentes del derecho” en VV.AA., Conceptos dogmáticos y teoría del derecho. México, UNAM, 1979, p. 106, citado por CARBONELL, *op. cit.*, p. 32.

¹⁶⁸ Derecho constitucional e instituciones políticas. 2ª. Ed., Barcelona, Ariel, 1980, citado por CARBONELL, *op. cit.*, p. 32.

proyectos no eran ni siquiera discutidos, sino que se aprobaban directamente por la enorme mayoría de legisladores de su partido en ambas Cámaras.¹⁶⁹ Situación que cambió a partir de que se perdió la mayoría absoluta de un partido, primero en la Cámara de Diputados y después en ambas Cámaras, siendo necesario conseguir alianzas con otro u otros partidos, para lograr la aprobación de leyes de gran interés del Ejecutivo o bien llevar a cabo reformas a la Constitución. Si bien la iniciativa de ley otorgada al Presidente, en el artículo 71, fracción I, es un derecho Constitucional, en algunas materias la Constitución dispone que se ejerza como una obligación y en un tiempo determinado. Tal es el caso de las iniciativas de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales el Presidente debe presentar a más tardar el 8 de septiembre de cada año, o el 15 de diciembre en el año en el que tome posesión del cargo, según lo dispone la fracción IV del artículo 74 Constitucional.¹⁷⁰

2. Hacer observaciones (veto)

La facultad de hacer observaciones (veto) por parte del Presidente a un proyecto aprobado por ambas Cámaras, se encuentra en los incisos "A" y "B" del artículo 72, que se inspiraron en la Constitución de los Estados Unidos (Art. I, sección 7, párrafo segundo) y en diversos precedentes del constitucionalismo histórico mexicano.¹⁷¹ El Presidente cuenta con 10 días útiles (hábiles) para hacer sus observaciones; transcurrido ese plazo operaría una especie de sanción tácita del proyecto y el Ejecutivo estaría obligado a publicarlo. En la práctica esto no sucede, puesto que la Constitución no expresa qué hacer cuando el Presidente deja de hacerlo, el Congreso pretendió corregir esta falla procedimental estableciendo un plazo de 30 días como máximo para que devolviera el Presidente los decretos de ley aprobados por ambas Cámaras, con o sin observaciones; en caso contrario, la Cámara de origen procedería a ordenar al DOF su publicación. Esta iniciativa de la Cámara de Diputados fue aprobada con observaciones por unanimidad en el Senado, remitiendo la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados, quien sin observaciones la aprobó, quedando pendiente la votación del Senado y su remisión posteriora los Congresos Estatales para su aprobación.¹⁷²

¹⁶⁹Cfr. CARBONELL, *op. cit.*, p. 32.

¹⁷⁰*Ibidem*, p.32.

¹⁷¹Véanse los artículos 144 al 150 de la Constitución gaditana de 1812 y 55 a 57 de la Constitución de 1824, citado por Carbonell, *op. cit.*, p. 30.

¹⁷²El Senado de la República aprobó por unanimidad, durante el primer período extraordinar-

El veto puede ser total o parcial, en virtud de que el inciso “C” del artículo 72 dispone que el Presidente pueda devolver todo o una parte del proyecto. El veto presidencial no es absoluto ya que puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de ambas Cámaras. En ese caso, el Presidente está obligado a publicar la ley tal como fue aprobada por el Congreso de la Unión. Lo que no prevé la Constitución, es el caso de que el Presidente no devuelva el decreto de ley, lo que se le ha denominado “veto de bolsillo” y que se pretende corregir con las reformas arriba mencionadas. Curiosamente, el texto original de la Constitución de 1857 no contenía el derecho de veto al Presidente de República, el cual se introdujo en la reforma de 1874 a la Carta Magna. Detrás de su incorporación en la Constitución de 1917 seguramente pesaron, a decir de Carbonell, además de los diversos antecedentes mencionados, las palabras de Emilio Rabasa, quien advertía que “no hay que ser pesimista para prever que un Congreso libre sería implacable con un Presidente desarmado, y el arma es el veto fuerte, sólo subordinado al voto de los dos tercios de representantes de cada Cámara”.¹⁷³

Es importante mencionar que la Constitución enuncia en su artículo 72, fracción “J”, que el Presidente no tiene facultad de hacer observaciones al Congreso o alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales y tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

io, la eliminación del llamado “veto de bolsillo”, a fin de garantizar que el titular del Ejecutivo federal no pueda “congelar” o frenar leyes aprobadas por el Congreso. Sin que hubiera debate, los grupos legislativos aprobaron la reforma de los Artículos 71, 72 y 78 de la Constitución, la cual contaba con el dictamen de la Cámara de Diputados desde el 15 de abril de 2003. El dictamen del Senado establece que a partir de la aprobación de leyes o decretos, el presidente contará con 30 días naturales para formular las observaciones convenientes y devolverlas a la Cámara de origen, de no hacerlo así, se dará por sentada su promulgación. En consecuencia, el Ejecutivo federal tendrá un plazo de 10 días naturales para publicarlo en el Diario Oficial de la Federación; en caso de no cumplir con esta disposición, se considerarán promulgados y el presidente de la Cámara de origen ordenará su publicación al Diario Oficial de la Federación en los siguientes 10 días naturales, lo que sumará un total de 50 días. Este plazo no quedará interrumpido en caso de que el Congreso de la Unión no esté sesionando, toda vez que las observaciones del Ejecutivo se deberán hacer a la Comisión Permanente. La minuta del Senado se turnó a la Cámara de Diputados, quien confirmó las observaciones hechas a la iniciativa por el Senado, quedando pendiente la confirmación del Pleno senatorial.

¹⁷³ Cfr. RABASA, *op cit.*, p. 177, citado por CARBONELL, *op. cit.*, pp. 32-33.

Al respecto, convendría estudiar la posibilidad de agregar a estas excepciones, la de que el Ejecutivo no podrá, sin autorización previa de la Cámara de Diputados, modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación. En concordancia con esta prohibición expresa al Ejecutivo, se tendrá que reformar la fracción I, cuarto párrafo del artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, requiriéndose la previa autorización del Pleno de la Cámara de Diputados, no sólo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que es la facultada actualmente para emitir opinión sobre las adecuaciones hechas al Presupuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando éstas representen una variación mayor al 5 por ciento.

De la misma forma, el Ejecutivo tampoco puede vetar una reforma constitucional aprobada por el poder reformador en los términos del artículo 135 de la Carta Magna.¹⁷⁴

Sin embargo, habrá que reconocer que ni en el artículo 135, ni en el 89 y menos en el 72, se hace expresa tal prohibición, por lo que también debería explicitarse en su fracción “J” o bien en cualquiera de los otros artículos referidos. No obstante ello, tal prohibición, se puede derivar del texto del artículo 87 Constitucional, donde el Presidente protesta respetar la Constitución, que se entiende la Constitución vigente, es decir en su integridad, que incluye por supuesto el procedimiento estatuido en el artículo 135, referido a las reformas y adiciones a la Constitución, donde el Ejecutivo no es parte, es decir no tiene la facultad que sí se le otorga en el artículo 71, para intervenir sólo en las iniciativas de ley o decreto.

Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande.”

Conviene, asimismo, hacer referencia a los debates académicos, políticos y jurisdiccionales que ha despertado la cuestión del veto en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación, que es aprobado por la Cámara

¹⁷⁴Cfr. CARBONELL, *op. cit.*, p. 33.

de Diputados en el ejercicio de la facultad exclusiva que le otorga el artículo 74 fracción IV constitucional.¹⁷⁵

La pregunta que muchos se hacen es: ¿Se puede vetar el presupuesto? y si así fuera, ¿habría lugar para un veto parcial o tendría que ser total?¹⁷⁶ El examen de este tema en el derecho comparado demuestra que en la mayoría de los países existe la tendencia a reconocer la facultad de veto presidencial en materia presupuestal, ya sea de forma parcial o total. Con la excepción de tres países: México, Costa Rica y Honduras. Pero en todos los casos en que el veto existe, la legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría absoluta o con el voto favorable de dos terceras partes de la Cámara.¹⁷⁷

El caso de México quizás requiere de algún argumento adicional, porque la posibilidad o imposibilidad del veto, sea parcial o total, por parte del Presidente de la República sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados, ha sido objeto de fuertes controversias en los albores del siglo XXI. La facultad de hacer observaciones por el Presidente de la República, se encuentra en el artículo 72, inciso “C” constitucional. Dicho artículo se refiere al procedimiento que debe seguirse para la aprobación de una ley; es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas Cámaras. Siguiendo esta idea parece seguro sostener que el veto opera sólo cuando se trata de actos susceptibles de enmarcarse dentro del procedimiento legislativo, pero no opera para el caso de las facultades exclusivas de una de las Cámaras, como lo es la aprobación del presupuesto.¹⁷⁸

Sin embargo, al no tener posibilidad de vetar el presupuesto, el Presidente podría quedar en una posición difícil, al ser quien formula el proyecto y no tener la capacidad para hacer observaciones al Presupuesto que remita el legislativo, en tal situación nos encontramos, a decir de Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, con un Ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace

¹⁷⁵GUTIÉRREZ, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, Inst. Inv. Jur.-UNAM, 2001, p. 62, citado por CARBONELL, *op. cit.*, p. 33.

¹⁷⁶Sobre las clases de vetos y las condiciones para su superación véase Matthew S. Shugart y Jon M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, pp. 134 y ss, citado por CARBONELL, *op. cit.*, p. 33.

¹⁷⁷CARRILLO Ulises y Alonso Lujambio, *La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000*, Revista Mexicana de Sociología, año LX, núm. 2, México, abril-junio de 1998, p. 258, citado por CARBONELL, *op. cit.*, p. 33.

¹⁷⁸Cfr. CARBONELL, *op. cit.*, p. 33.

los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública.¹⁷⁹

Al respecto me permito diferir de tal afirmación, puesto que como se pretende, contrario a las disposiciones constitucionales, se le niega esta facultad a la Cámara de Diputados, ésta se convertirá eso si en una mera oficialía de partes, contrariando la Constitución y los principios de separación de poderes; la representación en la Cámara Baja, como ya se explicó ampliamente en el Capítulo III, tiene la potestad de controlar al Ejecutivo a través del gasto público. De conformidad con la fracción IV del artículo 74 Constitucional, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar anualmente el Presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo, y si del Presupuesto discutido y corregido por los Diputados el Presidente le hace observaciones, tendría que, como cualquier ley del Congreso, devolverse a la Cámara de origen para ser discutido de nuevo por ésta, salvo que sea confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, en cuyo caso el proyecto de Presupuesto será promulgado por el Ejecutivo en los mismos términos que lo aprobó la Cámara de Diputados.

Desde un punto de vista constitucional y con independencia del juicio de valor y de lo inadecuado que pueda parecer dejar al Ejecutivo sin defensa, frente una decisión de la Cámara de Diputados, lo cierto es, a juicio de Carbonell, que, si nos atenemos a lo que establecen las normas, el veto presidencial parece no tener cabida en materia de Presupuesto.¹⁸⁰

Sin embargo, es importante considerar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 109/2004, sostuvo un criterio diferente al que se acaba de delinear y que cuenta con un amplio consenso doctrinario. En la sentencia relativa a la controversia antes mencionada, la Suprema Corte, con apenas una exigua mayoría de seis votos contra cinco, reconoció al Presidente de la República la facultad de interponer un veto en contra del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el año de 2005, que había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004.

Más allá de los efectos negativos que la sentencia podría llegar a tener sobre la certeza jurídica en torno al presupuesto, lo que más controversia

179Carrillo y Lujambio, op. cit, p. 260, citado por CARBONELL, op. cit, p. 34.

¹⁸⁰Cfr. CARBONELL, op. cit, p. 34.

suscitó de dicha resolución fue la -al menos aparente- “invención” jurisdiccional de una facultad para el Presidente de la República que la Constitución no le reconoce. No hay ningún precepto en la Carta Magna que establezca la facultad del Presidente para vetar el presupuesto. Pero tampoco una prohibición expresa como la establecida en la fracción “J” del artículo 72 Constitucional, de ahí la conveniencia de incorporarla en la misma. Por el contrario, insiste Carbonell, existen diversos artículos que invitan a concluir en sentido contrario; por ejemplo, el artículo 74, fracción IV de la propia Constitución señala que es una facultad “exclusiva” de la Cámara de Diputados, el análisis, la discusión y la aprobación del presupuesto. No obstante, mediante una interpretación ampliamente discutida, la Corte sostuvo en su sentencia que dicha exclusividad debe ser compartida con el Poder Ejecutivo. -Criterio totalmente fuera de cualquier lógica elemental, ya no digamos jurídica-. No cabe duda que los Ministros de la Suprema Corte se dejaron llevar posiblemente por la afrenta de que la Cámara de Diputados no les aprobó el Presupuesto solicitado o algún otro criterio nada claro que motivó su decisión.

Además, para reconocer la facultad de veto presidencial en materia de presupuesto, la escasa mayoría de 5 ministros, trasladó en un ejercicio mental, no creo que bien razonado, las observaciones que el Presidente puede hacer en los actos legislativos que son aprobados por ambas Cámaras del Congreso, hacia la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto. Esta decisión de la Corte, al igual que las que ha resuelto sobre la delegación de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, ha generado un gran desconcierto en la doctrina y en la práctica jurídica, porque parece entrar en conflicto con el “principio de legalidad”, que indica que las autoridades solamente pueden hacer aquello para lo que se encuentran expresamente facultadas por una norma jurídica.¹⁸¹

La sentencia en comento, tiene también otras implicaciones de orden y técnica legislativa; por ejemplo, cómo se compaginaría la existencia del veto presidencial al Presupuesto con el mandato del artículo 74, fracción IV párrafo segundo Constitucional, que ordena que el presupuesto deberá estar aprobado antes del 15 de noviembre. Al respecto explica Carbonell, que supongamos que cumpliendo con ese mandato, la Cámara de Diputados aprueba el presupuesto el 14 de noviembre de un año cualquiera, y el Presidente ejerce la facultad de veto que le ha sido reconocida por la Corte: ¿cómo podría cumplir la Cámara con su mandato constitucional?. Lo que decretó la Corte con su controvertida sentencia del 2005, es que el plazo

¹⁸¹ *Ibidem*, pp. 34-35.

del artículo 74, fracción IV no debe cumplirse necesariamente; esto es, que la Constitución puede o no cumplirse, según sea el caso. Lo cual no sobra advertirlo, es un mensaje desafortunado aun cuando se comparta el sentido de fondo de la sentencia que apunta hacia el reconocimiento de la facultad de veto presidencial en materia de presupuesto. Lo cierto es que dicho reconocimiento sólo puede otorgarse constitucionalmente y no mediante una interpretación jurisdiccional.¹⁸²

En todo caso, como insisten varios autores, -entre ellos yo-, debería incorporarse a la Constitución la prohibición expresa al Ejecutivo de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

3. Publicar la ley o decreto aprobados por el Legislativo.

Con la publicación de la ley o decreto, a cargo del Ejecutivo, se permite su entrada en vigor, con lo cual se completa el procedimiento legislativo.¹⁸³ El Presidente manda publicar la ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación, que, por mandato del artículo 27 fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está a cargo de la Secretaría de Gobernación. El Diario Oficial se encuentra también regulado por la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (publicada en el propio Diario el 24 de diciembre de 1986). Es muy importante subrayar que la publicación de la ley o decreto no es una facultad del Presidente sino una obligación, pues si no se interpone el veto, o si habiéndolo interpuesto es superado por el voto necesario de las Cámaras, no existe constitucionalmente la posibilidad de que la ley deje de ser publicada así “el Presidente está obligado a publicar la ley”. Esto significa que en México no está permitido lo que se conoce como “veto de cajón”.¹⁸⁴

4. Celebrar Tratados internacionales.

El Presidente también interviene, en colaboración con el Senado de la República, en el procedimiento para crear tratados internacionales o para incorporar al orden jurídico nacional los ya existentes. De acuerdo con las previsiones de los artículos 76 fracción I, 89 fracción X, y 133 constitucionales,

¹⁸²Gutiérrez, Lujambio y Valadés, *El proceso presupuestario...*, op. cit, pp. 64-65 y 164, citado por CARBONELL, *op. cit*, p. 35.

¹⁸³Paloma Biglino, *La publicación de la ley*, Madrid, Tecnos, 1993, citado por CARBONELL, *op. cit*, p. 35.

¹⁸⁴*Cfr.* CARBONELL, *op. cit*, p. 35.

los tratados internacionales son firmados por el Presidente y ratificados por el Senado.¹⁸⁵

Una vez que se cumple con ambos requisitos, son publicados y entran en vigor, los tratados pasan a formar parte de la ley suprema de toda la Unión (art. 133) y tienen aplicabilidad plena en el ordenamiento jurídico mexicano.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Habiendo visto las facultades que la Constitución otorga al Presidente de la República en materia de creación normativa, pasaremos a estudiar las dadas en materia jurisdiccional.

IV. 2. 2. 3 Facultades jurisdiccionales.

Las facultades del Presidente de la República en materia jurisdiccional, tienen diversas expresiones en el texto constitucional. Por ejemplo el Presidente interviene en el nombramiento y selección de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la conformación de una terna que somete a la consideración del Senado (arts. 89 fracción XVIII, 96 y 98); nombra directamente a un Consejero de la Judicatura Federal (art. 100, párrafo segundo); presta su auxilio para el ejercicio expedito de las funciones del Poder Judicial (art. 89 fracc. XII); y puede otorgar indultos conforme a las leyes a reos sentenciados por delitos federales y del orden común sólo en el Distrito Federal (art. 89 fracc. XIV). De igual manera tiene bajo su estructura orgánica a diversos tribunales administrativos, tal como los que ejercen la jurisdicción laboral o los que conocen de los procedimientos contencioso-administrativos.¹⁸⁶

IV. 2. 2. 4 Facultades de Gobierno.

¹⁸⁵MÉNDEZ Silva, Ricardo “*La firma de los tratados*”. Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional, núm. 3, México, julio-diciembre de 2000, pp.209 y ss., citado por CARBONELL, *op. cit.*, p. 36.

¹⁸⁶*Cfr.* Héctor Fix-Zamudio y José Cossío, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, citado por CARBONELL, *op. cit.*, p. 37.

Dentro de las facultades denominadas de gobierno, podemos mencionar a todas aquellas que tienen que ver con el desempeño de lo que la doctrina italiana llama el *indirizzo político*. Entre ellas se encuentra la dirección de la política exterior (art. 89 fracc. X), la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, derivado del mandato constitucional que dispone el establecimiento de un sistema de planeación democrático para el desarrollo nacional (art. 26) y la propuesta al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento que puede contratar el gobierno del Distrito Federal.¹⁸⁷

IV. 3. El control del Legislativo.

Como ya se comentó en el apartado II.1, “Concepto de control”, el control que lleva a cabo el Poder Legislativo es uno de los instrumentos superiores de las democracias, y se manifiesta a través del desarrollo de acciones de fiscalización sobre los actos del Poder Ejecutivo, que con fundamento en la Constitución efectúa el Poder Legislativo, mediante las figuras parlamentarias de: comparecencias, preguntas, interpelaciones, mociones, puntos de acuerdo y encuestas públicas; o bien a través del examen que realice la Cámara de Diputados por medio de su entidad de fiscalización superior, la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de revisar la Cuenta Pública. El control del Legislativo sobre el Poder Ejecutivo tiene su fundamento en la Constitución. Las principales funciones de control constitucional por parte del Poder Legislativo se encuentran establecidas en los artículos 73 y 74, que se complementan con el control de fiscalización establecido en el artículo 79, que realiza el Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación.

El control legislativo, de acuerdo con Lanz Cárdenas, se realiza de tres maneras:¹⁸⁸

α) El control de legislación, que comprende la implementación de medios de control a través de leyes o decretos que establecen una normatividad tendente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos.

β) El control presupuestal, que abarca tanto la aprobación inicial del Presupuesto de Egresos de la Federación, como la revisión de la Cuenta Pública.

¹⁸⁷ Cfr. CARBONELL, *op. cit.*, p. 37.

¹⁸⁸ Cfr. LANZ Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el control interno en México*, FCE, p. 469, citado por Huerta Ochoa Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 2001, pp. 128-129.

χ) El control político, que se ejerce a través de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal, que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre su desempeño, relacionado con el cumplimiento de programas y los ejercicios presupuestales.

De las anteriores formas de control, estudiaremos con mayor detalle la correspondiente al control presupuestal, por ser el tema central de este trabajo.

Mediante el control presupuestal, el Legislativo acota la actuación del Ejecutivo, a través del examen, discusión y en su caso modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y el análisis de la gestión financiera por medio de la revisión de la Cuenta Pública. De conformidad con la fracción IV del artículo 74 Constitucional, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de examinar, discutir y, en su caso, modificar el proyecto de Presupuesto anual enviado por el Ejecutivo Federal, después de que se hubiesen aprobado las contribuciones necesarias para cubrirlo. Aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo tiene que apegarse a las cantidades asignadas a cada una de las partidas del gasto, debiendo cumplir con lo estatuido en el art. 126 Constitucional que dice:

No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por Ley posterior.

Que se complementa con lo dictado en los párrafos primero y segundo del artículo 134.

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

La Cámara de Diputados se auxiliará en esta tarea, principalmente con el trabajo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en cuanto a la conformación del Presupuesto; y en la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, por lo que respecta a la revisión de la Cuenta Pública. Dentro de los controles financieros, por parte del Legislativo, está el que se realiza sobre la Deuda Pública, con la diferencia de que esta facultad se encuentra otorgada a ambas Cámaras, es decir sujeta a la aprobación del Congreso, tema que se tratará más adelante.

Las facultades legislativas, independientes de la de iniciar leyes o decretos, delegadas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal, se encuentran limitadas sólo a situaciones emergentes, como los son la suspensión de garantías señaladas en el artículo 29 y las relativas al comercio exterior indicadas en el artículo 131.

IV. 3. 1. El Proceso Legislativo Ordinario

La función legislativa del Congreso, a grandes rasgos, consiste en que éste o sus Cámaras formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas. Este proceso, ordinario, consiste en la formación o creación de leyes o decretos. Debido a que nuestra Constitución es escrita o rígida, requiere para su reforma de una tramitación especial o de un proceso legislativo más exigente que en el ordinario; así lo dispone el artículo 135 Constitucional.

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

La función legislativa se encuentra regulada por la Constitución en su artículo 72, en relación al 71 y al 122 Constitucionales, así como en la Ley Orgánica del Congreso General, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y en el Código Civil. Por lo general consta de 6 etapas en la mayoría de los países, y en el caso de México está constituido por 7

etapas que son: iniciación, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

a). Iniciativa

Es la primera etapa del proceso legislativo y se encuentra regulada por el artículo 71 Constitucional, y se refiere al acto a través del cual el Presidente de la República, los Diputados, los Senadores y las Legislaturas de los Estados, promueven ante cualquiera de las dos Cámaras del Congreso Federal un proyecto de una Ley o Decreto.¹⁸⁹

Cualquiera de las Cámaras puede recibir, como Cámara de origen, la iniciativas de Ley formuladas por el Presidente de la República; sin embargo, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 Constitucional las relacionadas en el inciso H, que estatuye que *“los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán presentarse primero en la Cámara de Diputados”*.

El Presidente de la República tiene, de igual manera, la facultad, que en estos casos también son obligaciones, de presentar las iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; y sin ser una iniciativa, debe presentar ante la Cámara de Diputados el resultado de la Cuenta Pública. Por lo que respecta a la Ley de Ingresos y cualquier otra ley fiscal, la Cámara de origen siempre será la Cámara de Diputados y en cuanto al Proyecto de Decreto del Presupuesto éste es facultad exclusiva de la Cámara Baja. Al recibirse la iniciativa presidencial, el Presidente de la Cámara de origen, la turnará directamente a la Comisión correspondiente, de acuerdo a la naturaleza del tema de que se trate (artículos 55 al 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General), quien la estudiará y resolverá a través de un dictamen, si es o no tomada en consideración. El Dictamen se someterá a la aprobación del Pleno, quien podrá aprobarla o desecharla, devolviéndola en este último caso a la Comisión para su nuevo estudio o dictamen.

b). Discusión.

Es la segunda etapa del proceso legislativo ordinario, y consiste en el acto por el cual las Cámaras del Congreso de la Unión, deliberan sobre las

¹⁸⁹La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ, de la Constitución, tiene también la facultad de presentar iniciativas; sin embargo, las mismas sólo pueden versar sobre las materias relativas al Distrito Federal.

iniciativas de proyectos de Ley o Decreto, con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Esta etapa se encuentra regulada por el artículo 72, en relación al artículo 63, Constitucionales.

Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de un proyecto de ley o decreto, es indispensable en primer lugar contar con el quórum necesario para iniciar la sesión, es decir estar presente al abrirse la misma, la mitad mas uno de sus integrantes, 251 en el caso de la Cámara de Diputados y 75 en el de la de Senadores. Con el fin de que los legisladores puedan conocer oportunamente en cada Cámara, el texto de las iniciativas a discusión, se publican íntegra y previamente, acompañadas del dictamen correspondiente, en la Gaceta Parlamentaria. Listado el asunto en el orden del día, la Presidencia de la Mesa Directiva integrará dos listas con los nombres de los legisladores, para que se pronuncien y expresen sus razones para hablar a favor o en contra de la iniciativa presentada a consideración del Pleno; previo a ello, un miembro de la Comisión que la hubiese dictaminado explicará el contenido y sentido de la iniciativa, sujeta a discusión y aprobación. Terminadas las intervenciones de los legisladores, la Presidencia de la Cámara preguntará al Pleno si ya fue suficientemente tratado el asunto y en caso de que así lo determine la mayoría de los presentes, se procederá a su votación (artículos 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior).

c) Revisión.

Las Cámaras harán la revisión de conformidad con lo preceptuado en el artículo 72 Constitucional. Cuando la Cámara revisora realice observaciones o modificaciones a un proyecto de ley, o se hagan por el Ejecutivo, al regresar a la Cámara de origen, pasarán a la Comisión que la dictaminó. Sólo se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados. Los proyectos que pasen de una Cámara a otra para su revisión, irán firmados por el Presidente y dos secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes; sólo en los casos graves o urgentes, se podrá omitir el extracto referido, pero pasará a una Comisión nombrada por el Presidente. (Artículos 135 al 145 del Reglamento para el Gobierno Interior).

d). Aprobación

Es el acto legislativo por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de Ley o Decreto. De conformidad con el artículo 72 Constitucional.¹⁹⁰

¹⁹⁰Las disposiciones comprendidas en este artículo y transcritas, no guardan el mismo orden

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”

Las votaciones para aprobar un presupuesto de Ley o Decreto, serán siempre nominales; actualmente se lleva a cabo la votación utilizando un sistema electrónico, cuyo resultado queda en el Acta de la Sesión correspondiente, consignando los votos en pro, los votos en contra y las abstenciones. Si la aprobación corresponde a una minuta de la Cámara de origen, se incluirán en el Acta las votaciones de ambas Cámaras.

(Discutido y) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

Con relación a esta proposición, se encuentra en proceso, como ya fue comentado, una reforma a este artículo para evitar que el Ejecutivo mantenga sin devolver algún proyecto de ley o decreto aprobado por ambas Cámaras, el denominado “veto de bolsillo”.

El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la

que el texto Constitucional, esto se hizo con el fin de darle un orden más lógico pero sin alterar el sentido del mismo, además se le agregaron algunos comentarios que consideré ayudan más a su comprensión.

mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su

origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

El artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, establece que *“todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen (sic) las dos terceras partes”*. Los artículos 146 al 164 del Reglamento para el Gobierno Interior, se refieren a las votaciones.

e). Sanción

Es la aceptación por el Ejecutivo de una iniciativa de Ley o Decreto aprobada por las dos Cámaras del Congreso de la Unión; o bien por la Cámara de Diputados cuando se refiere al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya aprobación compete de manera exclusiva a la Cámara Baja.

Si la Iniciativa aprobada, que ha sido enviada al Presidente de la República, no es devuelta por éste a la Cámara de origen, con sus observaciones, dentro de diez días útiles, se entenderá aprobada. Siendo la excepción a esta regla cuando coincida el procedimiento con la conclusión de las sesiones ordinarias del Congreso; en tal caso, el plazo se interrumpe y la devolución del proyecto con sus observaciones deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso se reúna. En esta etapa, antes de la sanción, en que el Ejecutivo puede ejercer el denominado “veto”, sobre la iniciativa de Ley o Decreto, se dice que el objeto de la figura del “veto”, es que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo; se evite la participación en el proceso legislativo ordinario, y que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso. Si el proyecto se devuelve con observaciones a la Cámara de origen, ésta la discutirá y si la aprobare con las dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes, se pasará a la Cámara revisora para su discusión y aprobación, si la revisora la aprueba también con las dos terceras partes de los miembros presentes, se remitirá al Ejecutivo para que la promulgue inmediatamente y sobre ésta iniciativa el Presidente no tendrá ninguna posibilidad de rechazo total o parcial.

f). Promulgación

En el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo sobre la Ley o Decreto que han sido aprobados, de conformidad con el proceso legislativo y deben ser obedecidos. De esta manera el Ejecutivo certifica su autenticidad.

g). Publicación

Una vez aprobada, sancionada y promulgada, la Ley o Decreto, el Ejecutivo la remite al Diario Oficial de la Federación para su publicación.

h). Inicio de vigencia

De conformidad con los artículos 3º y 4º del Código Civil Federal, las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otra disposición de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, excepto cuando se fije el día en que comenzará a regir; es decir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

IV. 4. Facultades del Congreso de la Unión en materia económica.

Los principios que regulan las actividades económicas (hacendarias y presupuestales) y las instituciones mediante las cuales ésta se ejerce, fueron ideados, definidos y creados por los parlamentarios ingleses y franceses, y llegaron a nuestro país por una doble vía: la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y por el orden normativo derivado de la Constitución de Cádiz de 1812.¹⁹¹

La Constitución americana faculta al Congreso *“para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos, para pagar las deudas”* y también lo faculta para contraer empréstitos a cargo de crédito de ese país, y dispone de igual manera que *“ninguna cantidad podrá extraerse del Tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por ley, y de tiempo en tiempo deberá publicarse un estado y cuenta ordenados de los ingresos y gastos del Tesoro”*. La Constitución de Cádiz, por su parte, faculta a las Cortes para fijar los gastos de la administración pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, tomar caudales a préstamo en caso de necesidad, sobre el crédito de la nación y examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.¹⁹²

¹⁹¹ Cfr. ARTEAGA Nava, *op. cit.*, p. 973.

¹⁹² *Ibidem*, p. 974.

Como se puede apreciar, ambos ordenamientos influyeron en la definición del marco normativo hacendario mexicano, adoptado en 1824, y determinaron en gran medida, la naturaleza de las instituciones mexicanas posteriores.¹⁹³

La Constitución de 1917, vigente, incorpora de manera explícita un número importante de facultades en materia económica, localizadas en varios apartados de la misma. En dichos artículos nos encontramos:

1. Los objetivos del Estado mexicano, que son los de mayor trascendencia;
2. La organización y operación del Estado; y
3. Las facultades exclusivas y concurrentes, otorgadas a las Cámaras de Diputados y de Senadores, para legislar o aprobar sobre todas las materias de contenido económico.

Los objetivos del Estado mexicano, se hallan descritos explícitamente en los artículos 25, 26, 27, 28 y 31 Constitucionales; ya comentados en su oportunidad. Respecto a la organización y operación del Estado, conocida como la “parte orgánica”, se refiere a aquellos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regulan: la soberanía, la forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación, la división de poderes, la distribución de facultades entre los tres Poderes de la Unión, las responsabilidades de los servidores públicos, las facultades de los Estados de la República y del Distrito Federal, así como las de los Municipios, la supremacía de la Constitución, su reforma y finalmente su inviolabilidad.

Por lo que toca a las facultades exclusivas del Congreso Federal en materia económica, éstas se derivan de lo estatuido en el artículo 73 Constitucional y que se precisan en las siguientes fracciones:

El Congreso tiene facultad:

(...)

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

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos,

¹⁹³ *Ibidem*, p. 975.

salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

(...)

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

(...)

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

(...)

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de

información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

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

(...)

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

(...)

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y

que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

(...)

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

(...)

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Como se puede observar, son muchas y de gran trascendencia las facultades en materia económica que el Constituyente Permanente le ha otorgado a la Federación, a través de permitir al Congreso General legislar de manera exclusiva en temas tan diversos. Este artículo ha sido de los más reformados desde la promulgación de la Constitución de 1917. Basta saber que al 18 de junio de 2008, los artículos constitucionales se han reformado 472 veces, de los cuales el artículo 73, motivo de este análisis, ha sufrido 57 reformas y adiciones, muy lejos de todos los demás, de los cuales el más cercano, el 123, se ha reformado 22 veces.

Es conveniente aclarar, que la gran mayoría de las reformas al artículo 73 Constitucional ha tenido por objeto ampliar la facultad legislativa del Congreso, fortaleciendo la supremacía del régimen federal sobre las Legislaturas locales, cuyas facultades son sólo residuales, deteriorando en los hechos el pacto federal.

IV. 4. 1. Las relacionadas con la operación y administración del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le ha otorgado al Poder Legislativo las facultades necesarias para legislar en materia económica; las que podríamos dividir, por sus efectos jurídicos, de la manera siguiente:

a) Las destinadas a la ordenación de las actividades económicas.

Que podemos clasificar de la siguiente manera:

1. Actividades financieras del Estado, que las encontramos en las fracciones: VII (contribuciones para cubrir el presupuesto), VIII (deuda pública), XI (empleos públicos), XVIII (casas de moneda), XXIV (fiscalización) y XXIX (contribuciones en general);
2. Planeación económica, localizadas en las fracciones XXIX-D (planeación y estadística nacional) y XXIX-E (abasto);
3. Comercio, IX (libertad comercial);
4. Económicas en general, fracción X (hidrocarburos, minería, explosivos, comercio, servicios financieros, minería, industria cinematográfica);
5. Comunicaciones, correos y aguas federales, fracción XVII;
6. Contabilidad gubernamental, fracción XXVIII;
7. Inversión y tecnología, fracción XXIX-F (inversión nacional y extranjera, transferencia de tecnología);
8. Responsabilidad administrativa, fracción XXIX-H (tribunales contencioso-administrativos y responsabilidad de servidores públicos);
9. Turismo, fracción XXIX-K;
10. Pesca y acuicultura, fracción XXIX-L; y
11. Cooperativas, fracción XXIX-N.

Estas atribuciones del Congreso de la Unión, se complementan con las otorgadas de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, previstas en las fracciones II, IV y VI, del artículo 74, como veremos a continuación y que se refieren a la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, a la revisión de la Cuenta Pública y a la coordinación y evaluación de la Auditoría Superior de la Federación.

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

(...)

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión,

el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

(...)

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

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

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

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

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

(...)

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

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

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

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

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

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

En el artículo 75 de la Constitución, nos encontramos también otra disposición que se relaciona con la aprobación del Presupuesto, que más que una atribución es un mandato hacia la Cámara de Diputados y pretende solventar una posible omisión. Al respecto, es conveniente señalar que a esta disposición se le ha dado una interpretación mayor por parte de algunos constitucionalistas que ven en ella la salida a una posible falta de aprobación del Presupuesto, dentro de los plazos constitucionales.

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera

circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

b). Las referidas a las relaciones con el exterior.

Con respecto a las relaciones con el exterior, la Constitución le otorgó a la Cámara de Senadores, en su artículo 76, la facultad de aprobar los Tratados Internacionales, incluyendo por supuesto los relacionados con el Comercio Exterior, que en la etapa actual son de gran relevancia para nuestro país, inmerso en el mundo global; por tanto esta facultad resulta de gran importancia.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

Sin embargo, existen muchas voces que recomiendan hacer un alto en el camino con el fin de revisar algunos Tratados, que al paso del tiempo se ha cuestionado la conveniencia de mantenerlos en los mismos términos en que fueron suscritos; sobre todo en ciertas materias como la agropecuaria y de transportes, donde se dice no ha sido tan favorable. Aun cuando se afirma que éstos no son susceptibles de revisión, mi opinión es que sí lo son, e incluso pueden darse por terminados. Por la trascendencia de los mismos, sobre todo los Tratados comerciales, se ha propuesto que su aprobación se amplíe como una facultad del Congreso General y no sólo sea una atribución del Senado, entre otras causas porque a los Tratados la Constitución le da un rango semejante a las leyes federales, no obstante encontrarse fuera del procedimiento legislativo.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces

de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación las sitúa por encima de las leyes federales y sólo por debajo de la Constitución al establecerse que deben estar de acuerdo con la misma; es decir, no pueden oponerse a la norma superior que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “pacta sunt servanda”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

IV. 5. Las Finanzas Públicas.¹⁹⁴

Las finanzas públicas del Estado, deben complementar, no sustituir, a las inversiones privadas en las actividades económicas, exceptuando las que la Constitución considera como estratégicas a favor de la Nación, incluyendo por supuesto a las del sistema financiero, en la enorme tarea de impulsar las políticas macroeconómicas, de creación de empleos e incremento en la producción nacional. No obstante ello, por el destino del gasto, la acción del Gobierno tiene una gran repercusión en la sociedad, de ahí su enorme trascendencia. Las finanzas públicas constituyen el aspecto central para definir el sistema económico de un Estado.¹⁹⁵

El Estado mexicano, como órgano representativo de nuestra sociedad, además de desempeñar su rol característico de Gobierno, en lo externo y en lo interno, se encarga de atender las demandas sociales más requeridas por su población, como son: educación, salud, seguridad pública, empleo, vivienda, seguridad jurídica y administración de justicia; siendo consideradas todas éstas como necesidades de interés público. Para cumplir con sus funciones, el Estado necesita de las Finanzas Públicas; es decir, contar con los recursos económicos necesarios para el desarrollo de sus funciones sustantivas, pero también facilitar las actividades de los particulares. De esta forma, las Finanzas Públicas han servido como uno de los más eficaces instrumentos del Estado para el cumplimiento de las políticas públicas. Como la actividad financiera tiene como sujeto activo al Estado, cabe deducir que ella responde a los fines políticos de éste, depende de sus decisiones y éstas, a su vez, derivan del tipo de Estado y de las fuerzas políticas y socioeconómicas que ejercen el poder estatal. De ahí los esfuerzos de la doctrina para definir los fines del Estado como punto de partida para determinar el contenido y la naturaleza de la actividad financiera estatal. Esta actividad financiera se sustenta en la Política Fiscal, que tiene como objeto facilitar e incentivar el buen desempeño

¹⁹⁴Cfr., VALERO Flores, Carlos Norberto, *La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, como autoridad responsable en el juicio de amparo*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho UNAM, México 2003, pp. 10 a 31.

¹⁹⁵Cfr. WITKER V. Jorge, *Introducción al derecho Económico*, Tercera edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Harla, México 1997, p. 96.

de la economía nacional para lograr niveles aceptables o sobresalientes de crecimiento del PIB, control de la inflación, estabilización monetaria, equilibrio de las finanzas públicas y el abatimiento de la tasa de desempleo, entre otras variables macroeconómicas. Otra acepción del fenómeno financiero nos dice que la actividad financiera es vista como un conjunto de operaciones (la obtención de recursos y la realización del gasto), cuyo objetivo final es la satisfacción de necesidades públicas.

De todo lo antes expuesto, podemos derivar que la Política Fiscal se ve influida por la presencia de los siguientes elementos, cuya importancia puede ser permanente o coyuntural:

1. Políticos: la Política Fiscal, presupone una determinación de política a priori, que considera las repercusiones políticas que tendrá la implementación de las políticas para conseguir los fines y los medios necesarios para alcanzarla.
2. Económicos: los recursos para realizar toda operación financiera derivada de la Política Fiscal son económicos.
3. Jurídicos: la Política Fiscal está regulada por normas y principios de derecho público.
4. Sociales: todas las operaciones de la Política Fiscal a través de su vertiente del gasto público, tienden a satisfacer las necesidades públicas, que como son de interés general, corresponden a la sociedad mexicana.
5. Administrativos: se relacionan con la parte técnica o funcional de la operación y administración financiera de la Política Fiscal.
6. Federalista: por la necesaria participación de todos los Estados que integran la Federación, en su implementación y obtención de los beneficios o perjuicios de la Política Fiscal.

IV. 5.1 Antecedentes Constitucionales de las Finanzas Públicas.

El poder tributario del Estado está inserto dentro de un poder más amplio, que se denomina poder financiero, el que a su vez es la expresión del poder soberano que surgió a finales de la edad media, para justificar la victoria que alcanzó el rey sobre las tres potestades que le habían mermado su autoridad soberana: el Papado, el Imperio, y los señores feudales. Señala Tena Ramírez que esta expresión de soberanía representa el poder del rey sobre las demás potestades, y que fue mencionada por Bodino al definir al Estado en sus

funciones de soberanía, como un gobierno de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana. Así al sustituir la soberanía del rey por la del pueblo, los doctrinarios que influyeron en la revolución francesa no hicieron sino trasladar al nuevo titular de la soberanía, el pueblo, las notas de exclusividad, de independencia, de indivisibilidad y de ilimitación que habían caracterizado al poder soberano.¹⁹⁶ El desarrollo del sistema representativo, que constituye el eje de las revoluciones inglesa, americana y francesa, está relacionado con dos cuestiones centrales, resueltas constitucionalmente desde el siglo XVIII, que son: la defensa de las libertades y el control del poder. Los problemas concernientes al acceso al poder (partidos políticos e instituciones electorales), identificadas con el sistema democrático, son característicos del constitucionalismo del siglo XX. Un diseño constitucional que contenga elementos de desarrollo asimétrico, entre el sistema representativo y el sistema democrático, puede crear problemas institucionales importantes. En este sentido, la elaboración del presupuesto, así como su ejercicio y control, representan una cuestión de la mayor relevancia para el sistema de representación popular, el Parlamento o para la Cámara de Diputados en el caso de nuestro país. Al respecto la Constitución de los Estados Unidos de América en su artículo 1º, sección 9, contiene la expresión normativa que sintetiza la demanda popular dominante de la revolución de independencia: *no taxation without representation* (no hay tributación sin representación). De esta manera, quedó registrada la estrecha vinculación que debe existir entre la representación popular y la función recaudatoria y por ende financiera del Estado.¹⁹⁷

En el caso mexicano, con el objeto de conocer cómo ha venido evolucionando el proceso presupuestario en cuanto a las facultades del Poder Legislativo, enseguida se presentan las disposiciones constitucionales que lo han regulado a partir de la Constitución de 1824 hasta la fecha.¹⁹⁸

¹⁹⁶TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Trigésima sexta edición, México, 2004. p. 5.

¹⁹⁷Cfr. GUTIÉRREZ, Gerónimo, Lujambio Alonso, Valadés Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. Una perspectiva histórica comparada*. Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 65, México 2001, p. 72.

¹⁹⁸GAMBOA Montejano, Claudia, *Aprobación del presupuesto*, Centro de Documentación, Información y Análisis de la H. Cámara de Diputados, LX Legislatura. México 2007, pp. 10-13.

α) Constitución de 1824.

En un inicio el Congreso General, compuesto por las Cámaras de Diputados y de Senadores, tenía la facultad exclusiva, compartida, de conocer y aprobar todo lo relacionado con el proceso de las finanzas públicas, es decir la política recaudatoria de los ingresos fiscales y el destino del gasto presupuestal. De esta manera precisaba en el texto constitucional lo siguiente:

Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

...

VIII Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

Sin embargo, establecía que la materia fiscal, como se mantiene actualmente en la Constitución vigente, tendría siempre como Cámara de origen a la Cámara baja.

Art. 51. La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados.

β) Constitución de 1836.

Tercera Ley.

Art. 1 El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras.

Art. 14. Las sesiones del congreso general se abrirán en 1° de enero y en 1° de julio de cada año. Las del primer período se podrán cerrar en 31 de marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos a que exclusivamente se dedican. El objeto exclusivo de dicho segundo período de sesiones será el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente, y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo.

Las reformas hechas a la Constitución de 1824, le dieron a la Cámara de Diputados el carácter de Cámara de origen para cualquier tipo de ley o decreto, quedando en consecuencia la Cámara de Senadores sólo como

revisora; actualmente, se mantiene esta disposición en el inciso H del artículo 72, pero sólo para ciertas materias, entre ellas las relacionadas con las contribuciones.¹⁹⁹

La Tercera Ley mantenía la facultad al Congreso General de decretar el gasto público e incorporaba por primera vez la atribución de examinar y aprobar la Cuenta General.

Artículo 25. Toda ley se iniciará precisamente en la cámara de diputados: a la de senadores sólo corresponderá la revisión.

Artículo 26. Corresponde la iniciativa de las leyes:

I. Al supremo poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias.

(...)

III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

(...)

Artículo 44. Corresponde al congreso general exclusivamente:

(...)

III. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.

IV. Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.

Cuarta Ley.

Artículo 17. Son atribuciones del Presidente de la República:

(...)

IX. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo de las leyes.

χ) Constitución de 1857.

La facultad de examinar y aprobar el presupuesto, las contribuciones para cubrirlo, así como la revisión de la cuenta pública, se mantuvo otorgada al

¹⁹⁹Art. 72, "H". La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Congreso en esta Constitución. Como se aprecia en los artículos 68, 69 y 72.

Artículo 68. El segundo período de sesiones se destinará, de toda eferencia (sic), al ecsámen (sic) y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; á (sic) decretar las contribuciones para cubrirlos y á (sic) la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.

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

Artículo 72. El congreso tiene facultad:

(...)

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é (sic) imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

δ) Adiciones y Reformas de 13 de noviembre de 1874.

Con las reformas hechas a la Constitución de 1857, el 13 de noviembre de 1874, la facultad exclusiva de examinar la Cuenta Pública, aprobar el Presupuesto e iniciar las contribuciones, quedó por primera vez a cargo de la Cámara de Diputados, potestad que retomó la Constitución de 1917 y continúa vigente.

Artículo 72.

(...)

A.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

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

ε) Constitución de 1917. (Texto Original)

Como se puede apreciar, la Constitución de 1917 mantuvo la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto y el iniciar las discusiones sobre las

contribuciones en la Cámara de Diputados, mandato que se mantiene actualmente, con algunas variantes.

*Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
(...)*

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

φ) **Constitución de 1917. (Texto Vigente al mes de mayo de 2008)**

Mediante las subsecuentes reformas hechas a este precepto, se aprobó la creación de una entidad de fiscalización superior para que auxiliara a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública de la Federación, quedando el texto Constitucional de la manera siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este ordenamiento se complementa con el siguiente, que ha sido muy recurrido en la última década, sin llegar a aplicarse, por haberse aprobado el Presupuesto de Egresos en los últimos minutos, incluso en las primeras horas del ejercicio, por el Pleno de Cámara en sesión extraordinaria.

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

Como ya fue expresado a detalle, el fundamento legal que tiene el Estado mexicano para la obtención de los recursos financieros y el ejercicio de su gasto, se deriva del artículo 74 Constitucional. Este artículo complementa lo establecido en la fracción IV del numeral 31 de la Constitución que expresa: *“Son obligaciones de los mexicanos: ...Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.*

Este último ordenamiento incorpora el principio de legalidad.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.- Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad...²⁰⁰

Hasta mediados de los setenta, la gran mayoría de los mexicanos no dudaba del buen desempeño de la economía nacional. Sobraban calificativos para destacar la fortaleza de la economía, que había mantenido un ritmo de crecimiento muy por encima del de la población; en materia de empleo, por ejemplo, al inicio del Gobierno de Echeverría, en 1970, el 7.5% del personal ocupado trabajaba en el Gobierno Federal; para 1975, éste empleaba el 10.6%; en 1980, con López Portillo, la cifra subió a 12.9%; y en 1985, con De la Madrid al 16.8%. Es decir 17 de cada 100 personas empleadas dependía directamente del Gobierno Federal; en este período el Gobierno Federal creó por sí solo empleos directos a un ritmo de 8.2% anual, contra un crecimiento promedio del PIB nacional de un 3%, sin considerar a los empleados estatales y municipales.²⁰¹ La economía mexicana creció y se fortaleció internamente con ayuda de las políticas públicas, que por seis décadas se dedicaron a practicar un proteccionismo a favor de los productores nacionales. A partir de la apertura comercial, iniciada con la adhesión de México al GATT, y 200SCJN. Amparo en revisión 2402/96.-Arrendadora e Inmobiliaria Dolores, S.A. de C.V.-14 de agosto de 1997.-Mayoría de siete votos.-Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo.-Ausente: Juan N. Silva Meza.-Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.-Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas. Precedente relevante. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo: I, Constitucional, Sección Precedente relevante S.C.J.N. Tesis: 1545. Página: 1,089. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, página 78, Pleno, tesis P. CXLVIII/97. Fuente: Apéndice 1917-2000.

²⁰¹Cfr., DORNBUSH, Rudiger. El Problema de la Deuda: algunas soluciones. El Colegio de México, citado por Santiago de León en Las Crisis Evitables de México, CV Ediciones. México. 2000, p. 141.

luego a la incorporación de nuestra economía a los mercados globales, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los sucesivos Tratados comerciales, con más de cuarenta países, cambió la política económica gubernamental, identificada ahora con las tendencias neoliberales; así los resultados económicos han sufrido enormes transformaciones, sobre todo en la escasa creación de empleos, muy por debajo del crecimiento de la población, y como contrapartida en la gran concentración de la riqueza en unas cuantas familias, menos de 400, que contrastan frente a la existencia de más de 53 millones de pobres en el país.

Las Finanzas Públicas comprenden subsistemas: de ingresos–recaudatorios y endeudamiento- y distributivos del gasto; así como otro subsistema supervisor del ejercicio del mismo. De conformidad con la doctrina de las Finanzas Públicas, el Gobierno mexicano obtiene legalmente sus recursos a través de la aplicación de la Ley de Ingresos, y los administra por medio del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en los planes y programas elaborados por toda la Administración Pública para un ejercicio anual.

IV. 5. 2. Política Fiscal.

La Política Fiscal es el conjunto de medidas e instrumentos que tiene el Estado, para recaudar los ingresos necesarios para la realización de las funciones del sector público. El gobierno gasta los ingresos recabados de la aplicación de la Política Fiscal, a través del ejercicio del Presupuesto, traducido en gastos para la operación del aparato gubernamental, inversiones en obras públicas y en egresos de los programas sociales así como el pago del ejercicio de la deuda pública. El propósito de la Política Fiscal es darle mayor estabilidad al sistema económico, al mismo tiempo que trata de conseguir el objetivo de abatir la desocupación. La Política Fiscal tiene dos componentes, los ingresos y el gasto públicos.

IV. 5. 2. 1. La Recaudación o Ingresos Públicos

La recaudación mide el conjunto de acciones en el proceso de la gestión pública vinculado a las contribuciones, que aplican los gobiernos, en su política económica. Las contribuciones, son las prestaciones en dinero o en especie

que el Estado, en su ejercicio de poder de imperio, exige con el objeto de tener recursos para el cumplimiento de sus fines. La recaudación es un elemento importante de la política económica, porque financia el presupuesto público; es la herramienta más importante de la política fiscal, en ella se especifican tanto los recursos destinados a cada programa como su financiamiento. Este presupuesto es preparado por el gobierno Federal y aprobado por la Cámara de Diputados, como facultad exclusiva. Trata de incorporar las diferentes demandas de los sectores sociales. Es un factor clave que dichas demandas se concilien con las posibilidades reales de financiamiento, para así mantener la estabilidad macroeconómica. La pérdida de control sobre el presupuesto es fuente de desequilibrio e inestabilidad con efectos negativos insospechados. Es importante mencionar que los ingresos y gastos gubernamentales se ven afectados por el comportamiento de otras variables macroeconómicas, como el tipo de cambio, los términos de intercambio, el crecimiento del PIB, la inflación, etc.

Además la Política Fiscal puede incentivar el crecimiento de determinados sectores, por ejemplo, otorgando exenciones e incentivos. De este modo la Política Fiscal es un elemento importante porque ayuda a crecer, mantener o decrecer la economía en la medida que los indicadores de gestión se hayan llevado en forma eficiente a través de ciertas estrategias (Recaudación, presentación de la Declaración Jurada, para detectar el cumplimiento de los contribuyentes). La Política Fiscal óptima es aquella que aplica a todos los contribuyentes de manera general, universal y equitativamente, de manera permanente, con un sistema de administración tributario eficiente y eficaz. Si la Política Fiscal es óptima genera credibilidad y certeza jurídica atrayendo más inversión.

a) Instrumentos fiscales.

El sector público tiene tres ramas de actividades o funciones principales:

- 1) La función de estabilización y crecimiento: que se interesa en mantener el balance macroeconómico a fin de prevenir tanto grandes inclinaciones en el empleo y la actividad económica y severos ataques de inflación, así como asegurar una adecuada tasa de crecimiento económico;
- 2) La función de distribución: que se refiere a la adecuada distribución de la renta entre los diversos grupos de la economía.
- 3) La función de asignación: que se relaciona con la eficiente asignación de

recursos en toda la economía. Cada una de estas funciones representa no solamente un objetivo legítimo de política gubernamental sino también un importante aspecto de desarrollo económico.

Las tres metas del sistema tributario señaladas anteriormente, con frecuencia están en conflicto, particularmente cuando se deben mantener los ingresos globales, forzando así a los formuladores de políticas a escoger entre las mismas al tomar sus decisiones de política tributaria. Más importante en ese respecto, es el conflicto entre un sistema tributario eficiente o uno que interfiere menos con el comportamiento económico y crean un menor impacto sobre las decisiones para trabajar o ahorrar o invertir, y un sistema tributario de distribución deseable o uno que logre mejor los objetivos de equidad de la sociedad.

Además los instrumentos tributarios también difieren en las demandas que se hacen a la administración tributaria así como en la característica de cumplimiento. Los impuestos basados en transacción tienden a ser más fáciles de administrar que los impuestos que requiere complejas reglas de medición de renta para ser aplicadas. Igualmente, los impuestos que pueden ser recaudados a través de retención serán más fácilmente administrados que aquellos que requieren la presentación de declaración de impuestos.

En caso de incumplimiento, factores tales como la oportunidad de evadir impuestos, las ganancias de la evasión tributaria, los riesgos de la detección, y las sanciones aplicadas, pueden variar de un impuesto a otro.

Los formuladores de políticas generalmente recurren a dos tipos de acciones al tratar de manejar el problema de conflictos entre las metas. Primero, pueden escoger una mezcla de impuestos; segundo, adoptan disposiciones particulares dentro de la estructura de cada tipo de impuestos, en un intento por resolver los conflictos de metas.

b) Repercusiones de la Política Fiscal.

Definitivamente que la política económica aplicada en cualquier país tendrá una repercusión positiva o negativa sobre la sociedad que conforma dicho país, incluyendo empresas, ciudadanos, industrias, etc. En el caso de México, lamentablemente es necesario reconocer que las políticas económicas y por ende las políticas fiscales aplicadas a lo largo de los últimos 20 años, no han sido muy afortunadas.

Si bien el proceso de privatización de algunas empresas del Estado, caracterizadas anteriormente por arrojar pérdidas en lugar de ganancias,

tuvo como finalidad reducir el déficit del Estado, ahorrando de esta manera millones de pesos en inversiones que no tenían ningún sentido para el gobierno y transfiriendo esos activos improductivos a manos privadas. A su vez las empresas que continúan en manos del Estado se han visto en la necesidad de ajustar las tarifas de sus bienes y servicios, incidiendo nuevamente en el alza de los precios y en la inflación, tal es el caso de PEMEX y la CFE.

c) La política Fiscal como elemento del Desarrollo Económico

La política fiscal puede estar orientada hacia dos corrientes principales; a apoyar la demanda o en favor de la oferta, si bien ambas buscan el equilibrio macroeconómico, necesario para lograr el crecimiento sostenido y el desarrollo de las naciones, lo hacen a través de distintos métodos:

La política fiscal a favor de la demanda, se concentra en medidas coyunturales, es decir, de políticas intervencionistas del Estado, a fin de generar un desplazamiento de la curva de la demanda agregada, con el fin de equilibrar la situación económica y lograr la situación de pleno empleo. Sin embargo, por tratarse de medidas coyunturales, éstas pueden y deben ser reducidas gradualmente, una vez alcanzado el fin deseado, y dejarse preferentemente en manos del mercado el destino económico; sin embargo, el Estado debe intervenir cuando el mercado no logre por sí solo equilibrar la situación. Una vez logrado el equilibrio, el Estado debe reducir nuevamente su intervención, sin olvidar sus funciones de supervisión. La política a favor de la demanda si se aplica en exceso y sin control, por parte del Estado, genera un efecto devastador a largo plazo, como lo es la inflación y el endeudamiento, si la oferta no se incrementa internamente o se complementa con el exterior. La excesiva aplicación de políticas de demanda auspicia un incremento en el gasto público del Estado, con el fin de activar el crecimiento económico, aunque pueden incurrir en un constante déficit fiscal, si superan los ingresos públicos ordinarios. Por su parte la política fiscal en apoyo preferente hacia la oferta, sin un impulso a la demanda agregada, genera por el contrario un exceso de inventarios nacionales y la estanflación, este fenómeno lo ha padecido Japón por más de 10 años. La estanflación, reúne todas las características del estancamiento económico (desempleo e industria paralizada) junto con la ya referida inflación, producto del aumento de los precios generados por los incrementos en la masa monetaria sin respuesta de la demanda agregada.

Las políticas de la oferta, proponen un control estricto sobre la oferta monetaria, que si bien es cierto regula la inflación, como lo hace el Banco de

México, no es suficiente para lograr los propósitos del crecimiento y desarrollo económico perseguido, puesto que el crecimiento depende de la demanda agregada, por lo que el uso de políticas fiscales dirigidas preferentemente hacia la oferta generan estabilidad de precios pero también un estancamiento de la economía. Estas medidas corresponden a políticas económicas de shock, más su aplicación no debe de ser permanente, puesto que mantienen maniatada a la economía y no le permiten crecer. Las políticas de oferta se orientan a flexibilizar las reglas del juego dentro de la economía, evitando las presiones sobre los distintos componentes del sistema productivo, aspirando a constituirse en una acción coherente, encaminada a propiciar el natural desarrollo de las fuerzas económicas que actúan en el mercado, tanto internas como externas, en un mundo globalizado y abierto.

Lamentablemente, la excesiva aplicación de las políticas populistas a favor de la demanda se han visto disminuidas por las políticas opuestas de excesivo control de la misma, por la política monetaria, que a falta de una política de fomento a la oferta ha propiciado que nuestra economía requiera de una decidida e inteligente intervención del Estado, que genere las condiciones propicias para la inversión nacional y no sólo la sustitución de inversionistas nacionales por extranjeros, que corresponden más bien a inversiones sustitutivas que a inversiones complementarias; por lo que es recomendable avanzar en los procesos de desregulación y de simplificación administrativa, en los tres niveles de gobierno, además de una modernización en el campo jurisdiccional, simplificando y reduciendo los largos procesos judiciales; proporcionando seguridad en materia jurídica y fiscal, para crear las condiciones que permitan atraer nuevas inversiones directas y no sólo especulativas, para desarrollar y explotar nuestro enorme potencial de recursos naturales y humanos; destinando mayores recursos a la investigación y capacitación científica, que nos permitan ser más competitivos en el mercado internacional.

La Política Fiscal se sustenta en el Derecho Financiero; éste es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en tres momentos:

- 1.El establecimiento de los tributos y la obtención de los recursos fiscales.
- 2.La gestión y manejo de los bienes patrimoniales y la erogación de los recursos generados en el gasto público.
- 3.Las relaciones jurídicas que el ejercicio de la actividad Estatal establece entre el Estado y los particulares.

Francisco de la Garza, nos dice, que las relaciones jurídicas que se dan en los actos de Gobierno relativos al establecimiento de los tributos y la obtención de los recursos fiscales, corresponde al Derecho Fiscal; en tanto que, la gestión y manejo de los bienes patrimoniales está relacionada con el Derecho Patrimonial; y la erogación de los recursos fiscales le concierne al Derecho Presupuestario.

Adolfo Arrijo Vizcaíno, afirma a su vez, que el estudio de la materia fiscal ha recibido diversas denominaciones tendentes a identificar su objeto; tal es el caso de los denominados: Derecho Financiero, Derecho Impositivo, Derecho Tributario y Derecho Fiscal. Este autor, define al Derecho Financiero: como una disciplina cuyo estudio comprende el análisis y evaluación del conjunto de normas jurídicas, que regulan la obtención, por parte del Estado, de todos los recursos económicos necesarios para la composición del Presupuesto de Egresos y por tanto el Derecho Fiscal forma parte del Derecho Financiero, más no se le debe considerar como un equivalente.

En cuanto al Derecho Impositivo, tampoco se le debe interpretar, como sinónimo del Derecho Fiscal, no obstante que los impuestos representan el principal ingreso que el Estado obtiene de los contribuyentes. Por lo que respecta al Derecho Tributario, si bien su nombre se encuentra más identificado con su origen histórico, su acepción moderna incluye a cualquier prestación económica, que los contribuyentes aportan para el sostenimiento del Estado, es decir comprende por igual a los impuestos, las aportaciones de seguridad social, los derechos, las contribuciones especiales y los accesorios. Se trata pues de una denominación semejante al Derecho Fiscal, es decir se les puede considerar como sinónimos.

El Derecho Fiscal, tiene también en su denominación un carácter histórico. La palabra Fiscal proviene del latín "*fiscum*", que significa bolsa o cesto. En el Derecho Romano los "*pater familias*" tenían una serie de obligaciones, entre ellas de la manutención de la esposa, hijos, nueras, nietos y esclavos; debiendo llevar un libro diario en el que se anotaban escrupulosamente todos los ingresos y los gastos familiares; este libro servía para que los recaudadores lo revisaran una vez al año y determinaran los impuestos a pagar, el que tenía que ser pagado de inmediato, mediante su depósito en la ranura que para tal fin tuviera la bolsa o cesto llamada "*fiscum*". Derivada de esta actividad, el nombre de "*fiscum*" se le adjudicó por costumbre, indistintamente tanto a los recaudadores como los encargados de la recaudación, de igual manera a la función que se había atribuido el propio Estado, de obtener los recursos económicos de los súbditos, necesarios para cubrir los gastos públicos. El

Derecho Fiscal es tal vez la rama del derecho que más modificaciones sufre anualmente; entre otros motivos, por la falta de conocimientos técnico-científicos de nuestros legisladores, y de quienes elaboran las respectivas iniciativas de ley; de allí que ahora más que nunca se hace necesario conocer a fondo el espíritu jurídico fiscal, tanto para evitar abusos de la autoridad, como para lograr concientizar a los contribuyentes de la necesidad y obligación constitucional que tenemos, de contribuir para los gastos públicos de la nación, según dicta el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal. La nueva composición de nuestros órganos legislativos, tanto en el ámbito federal, como local, nos obligan a quienes tenemos relación con la actividad financiera del Estado, a mantenernos constantemente actualizados en esta importante rama del Derecho. Actualmente se define al Derecho Fiscal como al *“conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Fisco, entendiendo por Fisco al órgano del Estado encargado de la determinación, liquidación y administración de los tributos”*.

Rafael Bielsa, citado por Arrijo Vizcaíno, nos da la siguiente definición de Derecho Fiscal: *“Es el conjunto de normas jurídicas y principios de Derecho Público que regulan la actividad del Estado como Fisco”*.²⁰²

De la definición de Bielsa se derivan los siguientes conceptos:

1. Al ser su fundamento una norma jurídica, se tiene implícita su bilateralidad. Lo que significa que al mismo tiempo que impone obligaciones otorga derechos.
2. El cobro de los tributos o contribuciones es, en última instancia un acto de soberanía del Estado, regulado y limitado por la Ley, en consecuencia es evidente la integración del Derecho Fiscal al Derecho Público.
3. El contenido de las normas fiscales deben considerar los principios de constitucionalidad, legalidad, justicia, proporcionalidad, equidad y certeza jurídica, además de los elementos de: comodidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, economía y vinculación con el gasto público.
4. Como el concepto fisco se refiere al órgano estatal encargado de la determinación, liquidación, administración y recaudación de los tributos, podemos decir que fisco es la entidad gubernamental facultada para aplicar la legislación tributaria.

²⁰²ARRIOJA Vizcaíno Adolfo. *Derecho Fiscal*. Edit. THEMIS. Tercera Reimpresión a la Décima quinta edición. México, 2001. P. 19.

e) Concepto de Derecho Tributario.²⁰³

Derecho Tributario es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos y a las relaciones jurídicas que se establecen entre las autoridades fiscales y los particulares, con motivo de su origen, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos relacionados, así como a los probables ilícitos y a las sanciones derivadas de la violación del orden normativo aplicable.

d) Derecho Tributario Sustantivo o Material.²⁰⁴

Se compone por el conjunto de normas jurídicas que disciplinan el nacimiento, efectos y extinción de la obligación tributaria, y los supuestos que originan la misma; es decir, la relación jurídica principal y las accesorias vinculadas con el tributo. Las relaciones sustantivas son siempre obligatorias y consisten en el pago imperativo de una cantidad de dinero o en especie, consignadas en la Ley tributaria.

f) Derecho Tributario Formal o Administrativo.²⁰⁵

Es el conjunto de normas que regulan la actividad de la Administración Pública Tributaria, que se encarga de la determinación y de la recaudación de los tributos, y de su tutela, en su sentido más amplio. A la Administración Pública Tributaria le corresponde la aplicación del Derecho Tributario Sustantivo o Material.

g) Derecho Constitucional Tributario.²⁰⁶

Es el conjunto de normas jurídicas derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que delimitan y limitan el poder tributario del Estado. Estas normas Constitucionales representan el fundamento legal del Derecho Sustantivo Tributario.

h) Derecho Procesal Tributario.²⁰⁷

Es el conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos en que se resuelven las controversias entre las Autoridades Fiscales competentes y los causantes de las obligaciones fiscales.

²⁰³DE LA GARZA. *Op. cit.*, p. 26

²⁰⁴*Idem*, p. 27

²⁰⁵*Ibidem*, p. 28

²⁰⁶*Ibidem*, p. 28

²⁰⁷*Ibidem*, p. 29

i) Derecho Penal Tributario.²⁰⁸

Es el conjunto de normas jurídicas que tipifican penalmente los hechos ilícitos en materia tributaria, así como las penas aplicables en cada caso.

j) Derecho Internacional Tributario.²⁰⁹

Está integrado por las normas consuetudinarias o convencionales, derivadas del Derecho de gentes, y que buscan evitar aplicaciones de doble tributación, coordinar métodos para evitar la evasión fiscal y organizar mediante la tributación, formas convenidas de cooperación en materia fiscal.

IV. 5. 3. Los Tributos o Contribuciones.

La creación de una teoría jurídica de la tributación, se debe, a decir de Francisco de la Garza, a los juristas alemanes e italianos. En el caso de México, la terminología usada en materia de tributos es variada y por tanto se presta a confusiones, así nuestra Constitución en su artículo 31, fracción IV, nos habla de contribuciones, como género, dividido en tres especies: los impuestos; los derechos y las contribuciones especiales. De acuerdo con el criterio expresado por el antiguo Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se refiere a todos los ingresos del Estado, cualquiera que sea su naturaleza; dentro de ellos se encuentran:

- I. Impuestos;
- II. Contribuciones de Mejoras;
- III. Derechos;
- Iç. Contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago;
- ç. Productos;
- çI. Aprovechamientos;
- çII. Ingresos de Organismos y Empresas;
- çIII. Aportaciones de Seguridad Social; e
- IΞ. Ingresos derivados de Financiamientos.²¹⁰

²⁰⁸*Ibidem.* p. 29

²⁰⁹*Ibidem.* p. 29

²¹⁰Artículo 1º. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004.

a) Terminologías.

No obstante la costumbre de considerar como sinónimos a los tributos y a las contribuciones, en México no encontramos definido el término de tributo en ninguna Ley; mientras que por cuanto al concepto de contribuciones, el artículo 2º. del Código Fiscal de la Federación (CFF) se concreta a darnos una clasificación de la misma al señalar que:

Artículo 2º. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos...

Sin embargo, este mismo artículo si define los conceptos de Impuestos, Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de Mejoras, Derechos y los Accesorios de las Contribuciones. A manera de complemento, el Diccionario de la Lengua Española, nos precisa que contribución es la *“cuota o cantidad que se paga para algún fin, y principalmente la que se impone para las cargas del Estado”*²¹¹ Definición que nos aclara cualquier duda al respecto. De la Garza nos da a su vez la siguiente definición: *“tributos o contribuciones son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el fin de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.”*²¹²

IV. 5. 3. 1. Carácter de la Tributación.²¹³

De las anteriores definiciones y de las diversas manifestaciones de los tratadistas del Derecho Fiscal o Tributario, los tributos tienen intrínsecamente las siguientes características:

1. Son de carácter público.

Su objeto es el cumplimiento de las funciones del Estado, por lo que forman parte del Derecho Público.

2. Es una prestación que se paga en dinero o en especie.

Así lo establece el Código Fiscal de la Federación.

²¹¹REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española* Décimonovena edición. España 1970.

²¹²DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Edit. Porrúa. Décimaoctava edición. México, 2000. P. 320.

²¹³*Ídem*, pp.. 322-325.

Artículo 20. Las contriciones y accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional. Los pagos que deban efectuarse en el extranjero se podrán realizar en la moneda del país de que se trate... El SAT, mediante reglas de carácter general, podrá autorizar otros medios de pago.” Por ejemplo la dación en pago o el pago en especie de los pintores y escultores.

1. Es una obligación *ex lege*.

El principio de legalidad, derivado del Derecho Romano “*nullum tributum sine lege*”, lo encontramos consagrado en el artículo 31 Constitucional, fracción IV,

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

2. Es bilateral.

La relación de obligatoriedad se establece entre dos sujetos: el Estado como acreedor que exige el pago de la prestación y el contribuyente o deudor del tributo. Se trata de una relación personal, es decir una relación de derecho.

3. Tiene por objeto proporcionar recursos económicos al Estado, para que éste realice sus funciones.

Como veremos más adelante, una parte de las actividades financieras del Estado consiste en recabar los recursos económicos necesarios y con ellos efectuar los gastos públicos para que el Estado cumpla con las funciones que le competen.

4. Deben ser proporcionales y equitativos (ser justos).

Estos principios también los encontramos en el texto de la fracción IV del Artículo 31 Constitucional. Los tributos que no cumplen con estos principios de ser proporcionales y equitativos son inconstitucionales, y el contribuyente puede combatirlos mediante el Juicio de Amparo.

5. Los recursos captados no deben tener un fin determinado (excepción las contribuciones de mejoras).

Se le denomina a esta característica como de la “*unidad de ejercicio*”, que consiste en que el destino de los recursos que obtiene el Estado, derivado

de las contribuciones, no sean destinados como regla general a un fin específico, sino que ingresan a un fondo general que se distribuye de conformidad con un ordenamiento legal que es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se exceptúan de esta regla, las contribuciones de mejoras, que como señala la fracción III del artículo 2º. del Código Fiscal de la Federación, *“son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas”*.

a) Principios de los Tributos.

Las contribuciones o tributos se pueden clasificar en tres grandes grupos de conformidad con el principio de distribución:

1. Los Derechos. Son aquellas contribuciones que se causan por el contribuyente como contraprestación al recibir un servicio determinado. De conformidad con la doctrina, se identifica con la tasa, que corresponde a *“la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado en virtud de la Ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado.”*²¹⁴
2. Contribución especiales. Se trata de un tributo especial que consiste en una prestación en dinero, legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que se benefician de una obra pública. Se refiere a las contribuciones de mejoras, ya comentadas, y a las aportaciones de seguridad social, que en muchos países están incorporadas a su Derecho Fiscal como contribuciones. La obligación del pago de las contribuciones de mejoras, proviene del hecho de que el sujeto pasivo de la contribución de mejoras, es el propietario del inmueble que se beneficia de la plusvalía derivada de la obra pública realizada.
3. Los Impuestos. Doctrinalmente los impuestos son: *“la prestación pecuniaria que el Estado u otro ente público tiene el derecho de exigir, en virtud de su potestad de imperio originaria o derivada, en los casos, en la medida y en el modo establecido por la Ley con el fin de conseguir un ingreso.”*

b) Objeto del Derecho Fiscal.²¹⁵

Independientemente de las dos corrientes que existen sobre el grado

²¹⁴DE LA GARZA, *op., cit.*, p. 329.

²¹⁵ARRIOJA Vizcaino. *Op. cit.* P. 3

de intervención del Estado en la economía, en lo referente al empleo y a la actividad económica, Adolfo Arrijo Vizcaíno señala que el crecimiento de los servicios de salubridad pública, el auxilio a los desocupados y la educación, entre otros, son indicadores de la actitud más moderna de las actividades gubernamentales. Esta actitud se traduce en el papel que los tratadistas del Derecho Público y de Economía Política le asignan al Derecho Fiscal. La relación recíproca que se da, cuando los particulares se desprenden de parte de sus ingresos para sufragar los gastos públicos, representa la esencia del Derecho Fiscal, es decir debe fundarse en un elemento normativo creado por el Poder Legislativo, para que el Estado sustente legalmente todos sus actos, y no caiga en la arbitrariedad y el despotismo, pretextando su imperiosa necesidad de bienes y recursos que lo podrían llevar a someter a la población a toda clase de exacciones, despojos y confiscaciones, sin ninguna tasa o medida, más que la derivada de su capricho y albedrío.²¹⁶

De tal manera que, única y exclusivamente a través de la Ley, se garantice la necesaria vinculación económica entre el Estado y sus gobernados, en un marco de equidad, equilibrio y armonía. Así pues, la Ley debe establecer no sólo las facultades precisas de las autoridades fiscalizadoras del Estado con la correlativa obligación de los contribuyentes, sino también determinar los límites de la autoridad en esta materia y como contrapartida los derechos de los contribuyentes oponibles a los actos de la autoridad fiscal; precisando los medios y procedimientos para ejercitarlos.

Arrijo Vizcaíno, precisa que el objeto del Derecho Fiscal consiste en *“estudiar y analizar las diversas normas jurídicas que regulan la relación en virtud de la cual el Estado exige de los particulares sometidos a su autoridad o potestad soberana, la entrega de determinadas prestaciones económicas para sufragar los gastos públicos”*.²¹⁷

En este objeto, nos dice el maestro Arrijo Vizcaíno, podemos encontrar los siguientes elementos:

1. El objeto está constituido por una relación económica entre el Estado y los contribuyentes.
2. Esta relación económica es indispensable para otorgarle al Estado los recursos económicos para el cumplimiento de sus fines.

²¹⁶ *Ídem*. P. 5.

²¹⁷ *Ibidem*. P. 6.

3. La relación se da de manera obligatoria; así el Estado exige y el contribuyente debe cumplir.
4. El Estado está obligado a retribuir a los gobernados, no sólo a los contribuyentes, de las obras y los servicios públicos, de interés general, financiados con los recursos obtenidos por la aplicación de las medidas fiscales (impuestos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras), así como los derivados de sus funciones de Derecho Público (derechos y aprovechamientos), y por sus funciones de Derecho Privado (productos).
5. El contenido de esta relación económica, debe estar fundada expresamente en normas y ordenamientos legales, previamente establecidos, que delimiten y limiten las facultades de las autoridades fiscales y precise los derechos oponibles de los contribuyentes.

c) Justificación Histórica de la Relación Jurídica Tributaria.

Al momento en que el hombre se vuelve sedentario, empiezan a surgir las primeras necesidades colectivas de las nacientes ciudades, por ejemplo el liderazgo de dichos grupos, la organización de su defensa contra otros grupos externos y la impartición de justicia entre ellos. En principio, todos contribuían en la medida de sus posibilidades, de manera voluntaria, pero conforme las ciudades se volvieron más complejas, los individuos se fueron especializando hasta crear un gobierno permanente, bajo la figura del soberano, que decidía sobre como atender las necesidades de la comunidad; requiriendo para ello de recursos económicos, pero de manera permanente, lo que demandó su conversión de voluntario a obligatorio, para garantizar la sobrevivencia del Gobierno-Estado. Característica que permanece hasta nuestros días.

d) Justificación Doctrinaria.

Para el maestro Arrijo Vizcaíno, son dos las teorías más importantes en el moderno Derecho Fiscal:

1. La Teoría de la relación sujeción; y
2. La Teoría del beneficio equivalente.

La Teoría de la relación sujeción, deriva de la escuela germana de Derecho Público, que afirma que la relación jurídica-tributaria se justifica por el simple hecho de la existencia de súbditos dentro de un Estado. Deviene de la actitud antigua del Soberano, que de manera imperativa imponía los tributos a los

súbditos del Reino. En esta teoría, la obligación contributiva no depende de las ventajas o beneficios que los ciudadanos esperan obtener, puesto que su fundamento jurídico radica pura y llanamente en la relación de sujeción; es decir, basta con tener la calidad de gobernado para estar obligado a contribuir a los gastos públicos, independientemente de que la acción del Estado, resultada de su contribución, le beneficie o no.

La Teoría del beneficio equivalente, es sostenida por la escuela anglosajona del Derecho Público y de la Economía Política, que expresa que los tributos tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que tales servicios deben representar para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas. El sentido que la mayoría de los contribuyentes tenga en lo individual o bien como sociedad, con respecto a ambas Teorías, dependerá de su disponibilidad a la sujeción de las políticas tributarias. Los países en que los individuos perciben que disfrutan de mejores servicios y prestaciones, por parte de los gobiernos, son aquellos en que los contribuyentes pagan con mayor regularidad y existe, en consecuencia, una menor evasión fiscal.

IV. 6. La obtención de los ingresos necesarios para cubrir los gastos públicos.

Las facultades que tiene el Congreso expresadas en las fracciones VII y XXIX, de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, se fundamentan a su vez en la fracción IV del artículo 31, que establece la razón de la política fiscal, relacionada con las obligaciones de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos. Esta facultad se materializa en la Ley de Ingresos de la Federación y las leyes fiscales que la integran. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fijar las contribuciones es una facultad exclusiva del Congreso, excepto la atribución delegada al Ejecutivo establecida en el artículo 131 Constitucional, que se refiere a las facultades delegadas por el Legislativo a favor del Ejecutivo, a fin de regular la economía del país y el comercio exterior; siendo una excepción al principio de *División de Poderes*, y por su carácter especial produce la consecuencia de que, tanto la Legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usarla, lo hagan con la justa medida y precisión, para no sobrepasar el margen de la excepción.²¹⁸

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías

²¹⁸Cfr. ARTEAGA, *op. cit.*, p. 957.

que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117. El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

El ejemplo más reciente de esta facultad, se dio en el mes de mayo de 2008, con las medidas anunciadas por el Presidente Felipe Calderón de eliminar los aranceles de importación a los granos provenientes de orígenes distintos al de los países del Tratado del Libre Comercio de América del Norte, para mitigar la escalada de precios al consumidor.²¹⁹

IV. 6. 1. Ley de Ingresos de la Federación.

El derecho expreso de iniciativa al Ejecutivo Federal de la Ley de Ingresos, aparece en la Constitución de 1857 (Art. 69), por considerar que el Ejecutivo estaba en mejores condiciones que el propio Legislativo para conocer las condiciones particulares económicas del país y por consecuencia de determinar las posibilidades del mismo para contribuir a los fondos públicos. Sin embargo -dice De la Garza-, el precepto desapareció en la Constitución de 1917, y sólo quedó la facultad general de iniciativa que reconoce al Presidente de la República la fracción I del artículo 71. Al respecto, Fraga observó que el Poder Ejecutivo no ha dejado de presentar la iniciativa, “considerando que

²¹⁹Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial. DOF del 27 de mayo de 2008. Se exenta del arancel de importaciones a los siguientes granos básicos: maíz, trigo y arroz.

de otra manera faltaría la previsión y los cálculos necesarios para mantener el equilibrio financiero del Estado”. Tena Ramírez, por su parte, apuntó que la “laguna constitucional no ha trascendido en la práctica.”²²⁰

De lo antes dicho por los ilustres maestros, convendría precisar que el texto actual de nuestra Constitución, si bien no lo establece en los mismos términos que su antecesora, la Constitución de 1857, si le otorga expresamente tal facultad de iniciativa de la Ley de Ingresos al Ejecutivo Federal, al señalar dentro del segundo y tercer párrafos de la fracción IV del artículo 74 que:

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

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

La Ley de Ingresos de la Federación, es el acto legislativo que determina los ingresos que el Estado mexicano, a través del Gobierno Federal, está facultado para recaudar en un año determinado, y constituye, por lo general, la lista de conceptos por los cuales puede percibir ingresos el Gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos; sujeto, hecho imponible, alícuota, tasa o tarifa del gravamen, y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.²²¹ Tiene su fundamento doctrinario, en la apropiación que hace el Estado de los recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades colectivas o públicas de su población. En tanto que su fundamento Constitucional se deriva del artículo 31.

La Constitución en su artículo 73, fracción VII, otorga facultades al Congreso de la Unión “para imponer las contribuciones necesarias a cubrir

²²⁰Cfr. DE LA GARZA, *op. cit.*, p. 112.

²²¹*Ibidem*, p. 109.

el presupuesto”, las cuales se discutirán primero en la Cámara de Diputados y después por la de Senadores (Art. 72, fracción H).

Con el fin de contar con una clasificación de las contribuciones, que nos permitan una visión general de las mismas, utilizaré la que incorporó la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, siendo ésta la indicada a continuación. La Federación obtendrá ingresos por los siguientes conceptos:²²²

TRIBUTARIOS:

- I. Impuestos
- II. Aportaciones de Seguridad Social
- III. Contribuciones de Mejoras
- IV. Derechos
- V. Contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

NO TRIBUTARIOS:

- VI. Productos
- VII. Aprovechamientos
- VIII. Ingresos de Organismos y Empresas
- IX. Ingresos derivados de Financiamiento

Los ingresos tributarios corresponden a los de derecho público y tienen un carácter coactivo, los no tributarios, por su parte, son los que el Estado percibe en el ejercicio de sus funciones de derecho privado. Los primeros se derivan de la facultad o poder que tiene el Estado como órgano político jurídico para obtener de manera unilateral recursos de los particulares, conocidos como potestad tributaria.

El artículo 1° de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2008, nos presenta la siguiente clasificación:

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2008, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos (...) que a continuación se enumeran:

²²²Artículo 1°. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003.

CONCEPTO

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

I. Impuestos:

1. Impuesto sobre la renta.
2. Impuesto empresarial a tasa única
3. Impuesto al valor agregado.
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:
 - A. Gasolinas, diesel para combustión automotriz.
 - a) Artículo 2o.-A, fracción I
 - b) Artículo 2o.-A, fracción II
 - B. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:
 - a) Bebidas alcohólicas.
 - b) Cervezas y bebidas refrescantes.
 - C. Tabacos labrados.
 - D. Juegos y sorteos.
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.
9. Impuestos al comercio exterior:
 - A. A la importación.
 - B. A la exportación.
10. Impuesto a los depósitos en efectivo.
11. Accesorios.

II. Contribuciones de mejoras:

Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

III. Derechos:

1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:
 - A. Secretaría de Gobernación.
 - B. Secretaría de Relaciones Exteriores.
 - C. Secretaría de la Defensa Nacional.
 - D. Secretaría de Marina.
 - E. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - F. Secretaría de la Función Pública.
 - G. Secretaría de Energía.
 - H. Secretaría de Economía.

- I. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
 - J. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 - K. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
 - L. Secretaría de Educación Pública.
 - M. Secretaría de Salud.
 - N. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 - Ñ. Secretaría de la Reforma Agraria.
 - O. Secretaría de Turismo.
 - P. Secretaría de Seguridad Pública.
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público:
- A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - B. Secretaría de la Función Pública.
 - C. Secretaría de Economía.
 - D. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 - E. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
 - F. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
 - G. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
3. Derechos a los hidrocarburos.
- A. Derecho ordinario sobre hidrocarburos.
 - B. Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.
 - C. Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo.
 - D. Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía.
 - E. Derecho para la fiscalización petrolera.
 - F. Derecho único sobre hidrocarburos.
- IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.
- V. Productos:
- 1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.
 - 2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes no sujetos al régimen de dominio público:
 - A. Explotación de tierras y aguas.
 - B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.
 - C. Enajenación de bienes:

- a) Muebles.
 - b) Inmuebles.
 - D. Intereses de valores, créditos y bonos.
 - E. Utilidades:
 - a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
 - b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
 - c) De Pronósticos para la Asistencia Pública.
 - d) Otras.
 - F. Otros.
- VI. Aprovechamientos:
1. Multas.
 2. Indemnizaciones.
 3. Reintegros:
 - A. Sostenerimiento de las Escuelas Artículo 123.
 - B. Servicio de Vigilancia Forestal.
 - C. Otros.
 4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.
 5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.
 6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.
 7. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.
 8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.
 9. Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.
 10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.
 11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.

12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:
 - Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito
 - A. Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.
 - B. De las reservas nacionales forestales.
 - C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.
 - D. Otros conceptos.
16. Cuotas Compensatorias.
17. Hospitales Militares.
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.
19. Recuperaciones de capital:
 - A. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de Entidades Federativas y empresas públicas.
 - B. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares.
 - C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.
 - D. Desincorporaciones.
 - E. Otros.
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.
21. Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.
22. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.
23. Otros:
 - A. Remanente de operación del Banco de México.
 - B. Utilidades por Recompra de Deuda.
 - C. Rendimiento mínimo garantizado.

D. Otros.

INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS

VII. Ingresos de organismos y empresas:

1. Ingresos propios de organismos y empresas:
 - A. Petróleos Mexicanos.
 - B. Comisión Federal de Electricidad.
 - C. Luz y Fuerza del Centro.
 - D. Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - E. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
2. Otros ingresos de empresas de participación estatal.

VIII. Aportaciones de seguridad social:

1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones.
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS

IX. Ingresos derivados de financiamientos:

1. Endeudamiento neto del Gobierno Federal:
 - A. Interno.
 - B. Externo.
2. Otros financiamientos:
 - A. Diferimiento de pagos.
 - B. Otros.
3. Superávit de organismos y empresas de control directo (se resta).

Fuente: Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2007.

Como se puede observar, la clasificación actual es muy amplia; sin embargo, mantiene en lo esencial la estructura de la de 2003, que me parece más sencilla y didáctica.

A través de su poder de imperio, el Estado fija las contribuciones que los particulares deben aportarle en los términos del artículo 31, fracción IV Constitucional. Este artículo establece también los principios de proporcionalidad y equidad que deben cumplir todos los tributos.

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.²²³

²²³SCJN. Jurisprudencia. Tesis: 419. P. 482. *Materia: Constitucional. Séptima Época. Pleno, tesis 275. Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, p. 256.*

La fuente normal de obtención de los recursos monetarios por parte del Estado, la representa la recaudación de impuestos, en el que éste, por un acto unilateral, actuando con su poder de imperio, determina en forma obligatoria para los gobernados las cantidades que deben serle entregadas para el cumplimiento de sus fines. En un sentido lato, los impuestos son la porción de riqueza con que los particulares contribuyen al sostenimiento del Estado, para permitirle que realice los gastos públicos necesarios en el ejercicio de sus funciones.²²⁴

Los impuestos además de representar la principal forma de recaudar los ingresos del Estado, cumplen también como un instrumento de política fiscal en la importante tarea de redistribuir la riqueza dentro de la sociedad, cuando se trata de impuestos progresivos a los ingresos; generando los fondos necesarios para cubrir los programas sociales, en beneficio, fundamentalmente, de los grupos de población de menores ingresos. Dependiendo de su forma de aplicación, el impuesto puede ser proporcional o progresivo; al primero pertenecen los impuestos al consumo, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que generalmente tienen una tasa fija; y al segundo corresponden los impuestos al ingreso: Impuesto Especial de Tasa Única (IETU) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), cuyas tasas no deberían ser fijas, sino que tienen que variar en función de la capacidad económica del contribuyente. Los impuestos al consumo, son proporcionales y por su naturaleza regresivos, al aplicarse en la misma proporción a los contribuyentes, independientemente de su capacidad económica; en tanto que los impuestos al ingreso tienen que ser progresivos, y sus tasas variar de acuerdo con la capacidad contributiva de las personas.

La mayoría de los países, sobre todo los más desarrollados económicamente, han adoptado en su política fiscal como principio fundamental, el de la capacidad contributiva, no así en el caso de los países que como el nuestro, han argumentado que una alta tasa en el ISR desestimula el ahorro y la inversión, lo cual es sólo una falacia, pero con grandes adeptos dentro de las autoridades, que representan o bien se identifican con los grupos más poderosos dentro de la economía nacional.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fijar las contribuciones es una facultad exclusiva del Congreso, con sólo dos excepciones que le corresponden al Ejecutivo:

- 1.- En el caso de una emergencia que ponga en peligro la seguridad del

²²⁴Cfr., CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz, *El régimen financiero del Estado en las Constituciones latinoamericanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie B Estudios Comparativos, d) Derecho Latinoamericano, núm. 2, México 1973, p. 15.

país (artículo 29 Constitucional, -suspensión de garantías-), y

2.- Cuando el Ejecutivo sea autorizado por el Congreso de la Unión para legislar, a fin de regular la economía del país y el comercio exterior (artículo 131 Constitucional) –cuotas y tarifas de importación o exportación-, en casos urgentes, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Los ingresos no tributarios, se originan de la explotación de los recursos con que cuenta el Estado, o de los financiamientos (deuda pública) que se requieran para completar el presupuesto. Corresponden a los primeros, los ingresos patrimoniales denominados también productos, y a los segundos los ingresos crediticios. Se consideran también como ingresos patrimoniales del Estado, los llamados aprovechamientos, que si bien se derivan de sus funciones de derecho público, no son tributos, por ejemplo las multas, las indemnizaciones, las regalías, las participaciones, los reintegros. En suma, los ingresos patrimoniales son los que el Estado obtiene por la administración de su patrimonio. Otro tipo de ingresos no tributarios, lo constituyen los créditos derivados del financiamiento directo, interno o externo, o bien por la emisión de bonos o certificados que deben ser reembolsados en su oportunidad. A éstos se les denomina instrumentos de deuda pública y su aprobación también es una facultad exclusiva del Congreso, establecida en el artículo 73, fracción VIII Constitucional, regulada por la Ley General de Deuda Pública.

IV. 6. 2. Contenido de la Ley de Ingresos de la Federación.

Los lineamientos jurídicos para la elaboración de la Ley de Ingresos de la Federación, los encontramos en los artículos 16 y 40 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establecen:

Artículo 16.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

1. Las líneas generales de política económica;

II. Los objetivos anuales, estrategias y metas;

III. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de 5 años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes, y

IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Artículo 40.- El proyecto de Ley de Ingresos contendrá:

I. La exposición de motivos en la que se señale:

a) La política de ingresos del Ejecutivo Federal;

b) Los montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales;

c) La estimación de los ingresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;

d) La explicación para el año que se presupuesta sobre los gastos fiscales, incluyendo los estímulos, así como los remanentes de Banco de México y su composición;

e) La propuesta de endeudamiento neto para el año que se presupuesta y las estimaciones para los siguientes cinco ejercicios fiscales;

f) La evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anterior y en curso;

g) La estimación de las amortizaciones para el año que se presupuesta y el calendario de amortizaciones de los siguientes ejercicios fiscales;

h) La estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público para el año que se presupuesta y los siguientes cinco ejercicios fiscales.

II. El proyecto de decreto de Ley de Ingresos, el cual incluirá:

a) La estimación de ingresos del Gobierno Federal, de las entidades de control directo, así como los ingresos provenientes de financiamiento;

b) Las propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, de las entidades y del Distrito Federal, así como la intermediación financiera, en los términos de los artículos 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

c) Un apartado que señale el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como, en su caso, los nuevos

proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión, en los términos de esta Ley y de la Ley General de Deuda Pública;

d) En su caso, disposiciones generales, regímenes específicos y estímulos en materia fiscal, aplicables en el ejercicio fiscal en cuestión;

e) Disposiciones en materia de transparencia fiscal e información que se deberá incluir en los informes trimestrales,

f) El aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal.

III. En caso de considerarse ingresos por financiamiento, se deberá incluir en la Ley de Ingresos:

a) Los ingresos por financiamiento;

b) El saldo y composición de la deuda pública y el monto de los pasivos;

c) El saldo y composición de la deuda del Gobierno Federal y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado diferenciando el interno del proveniente del exterior;

d) Saldo y composición de la deuda de las entidades y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado, diferenciando el interno y el externo;

e) Justificación del programa de financiamiento al sector privado y social, las actividades de fomento y los gastos de operación de la banca de desarrollo, así como los fondos de fomento y fideicomisos públicos;

f) La previsión de que, en caso de otorgarse avales y garantías, éstos se ajustarán a lo dispuesto en la normatividad aplicable;

g) Memorias de cálculo con las que se efectuaron las estimaciones presentadas; proyecciones de las amortizaciones y disposiciones a tres años en adición al ejercicio fiscal de que se trate.

De lo anterior se deduce que la elaboración del proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación cuenta con tres apartados, a saber:

1. La exposición de motivos;
2. El proyecto de decreto propiamente dicho; y
3. La deuda estimada, en su caso, para cubrir cualquier déficit presupuestal programado o alguna posible contingencia. Es decir se trata de un proyecto de Ley que cuenta con un procedimiento propio y muy especializado.

Como cualquier otra ley, La Ley de Ingresos de la Federación debe pasar por un proceso legislativo, el que se realiza en tres fases:

- 1.- Iniciativa.
- 2.- Discusión
- 3.- Aprobación y ejecución.

De conformidad con el artículo 74, Constitucional, fracción IV, le corresponde al Ejecutivo Federal, formular la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, misma que deberá hacer llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre del año inmediato anterior al ejercicio fiscal de que se trate.

La etapa de la discusión, en este caso, deberá iniciarse invariablemente en la Cámara de Diputados²²⁵ y revisada después en la Cámara de Senadores; sin embargo, tendrá que ser aprobada por ambas Cámaras.

Este ejercicio le otorga al Congreso la facultad de revisar anualmente las leyes fiscales en vigor para abrogarlas o reformarlas.

La ejecución de las leyes fiscales, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria (SAT), pudiéndose delegar esta facultad a las oficinas tributarias de los Estados y del Distrito Federal, adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

IV. 7. Facultades de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria.

Nuestra Constitución le otorga atribuciones explícitas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en la elaboración y aprobación del Presupuesto. Así, mientras que el primero tiene la facultad de elaborar la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación; el segundo, por medio de la Cámara de Diputados, tiene la facultad expresa de: *“Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una*

²²⁵El artículo 72, fracción H de la Constitución establece que: *La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.*

vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.” Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria, se encuentran expresas en el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como hemos podido ver, la función de los Parlamentos, como órganos de control en materia económica, representa una de las atribuciones más importantes del Poder Legislativo dentro de los Estados democráticos. Su antecedente, incluso, precede al constitucionalismo moderno, y fue incorporado a la mayoría de las Constituciones a partir de las revoluciones americana y francesa. La figura de un órgano de control, dependiente del Legislativo, es el instrumento que con fundamento en la Constitución, ejerce la Cámara de Diputados como facultad exclusiva, al revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública.

IV. 7.1. Concepto de Presupuesto.

Puede decirse que desde 1215, en Inglaterra, con la “Carta Magna” impuesta a “Juan sin tierra”, se plasmó la necesidad de que el pueblo esté representado en el órgano que determina las contribuciones; tradición hecha ley, que persiste hasta nuestros días; desde entonces, la materia presupuestaria ha tenido una importancia decisiva en las cuestiones de Estado. Siglos después, se observó un avance en el orden del control del gasto público; así en Francia, con el establecimiento del Régimen Parlamentario y el control político sobre el Ejecutivo, aparece el denominado derecho presupuestario. La independencia de las colonias americanas respecto a Inglaterra, constituye un claro exponente del desarrollo paralelo de las instituciones financieras y las instituciones políticas. Siempre que ha habido un cambio político, éste ha ido acompañado por otro de carácter financiero en sentido lato.²²⁶

El Presupuesto, como forma de registro contable, es conocido desde la antigüedad; sin embargo, como forma de control de los gastos del Ejecutivo, tiene su origen en el desarrollo de los Parlamentos y su identificación con la práctica de la democracia moderna; se trata de poner un límite a la actuación discrecional del Ejecutivo -en materia fiscal-, en beneficio de la libertad de los

²²⁶Cfr. MIJANGOS Borja, María de la Luz, *El control del Presupuesto en una democracia*, El Poder Legislativo en la actualidad, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura-Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G, estudios doctrinales, núm. 162, México 1994, pp. 97- 98.

ciudadanos.²²⁷ Salinas Sánchez,²²⁸ expresa que la institución presupuestaria descansa, básicamente, sobre dos pilares: a) el de la racionalidad económica, que se traduce en el principio de responsabilidad fiscal; y b) el fundamento político que se concreta en el principio general de equilibrio de poderes.²²⁹

La responsabilidad que tienen los Estados en el adecuado manejo de sus recursos, los lleva a elaborar presupuestos cada vez más eficientes y racionales, sin olvidar el binomio ingresos-gastos. El problema actual, señala Mijangos Borja, surge a consecuencia de que el Estado da una cobertura directa mayor o una promoción indirecta de ciertos objetivos sociales. En consecuencia, un Estado intervencionista cede cuotas de poder y preponderancia al Ejecutivo, -característica que se identifica con los regímenes gobernados por un Ejecutivo dominante, como lo ha sido el sistema presidencial- y “con ello se introduce subrepticamente una patología del sistema democrático que algunos no han dudado en calificar como de dictadura elegida.”²³⁰

Afirma Mijangos Borja, que se derivan del Presupuesto dos retos: el primero, corresponde al reto económico, que consiste en lograr una eficiencia y racionalidad en el gasto público, a la que yo agregaría también la eficacia; y el segundo, relativo al reto político, que implica eludir los riesgos de la quiebra política de la institución (gubernamental). La quiebra política tiene a su vez dos fuentes: la primera, relacionada con la creciente discrepancia entre las expectativas (generadas por el gobierno a través de la propaganda) y las

²²⁷ *Ibidem*, p. 98.

²²⁸ Cfr. SALINAS Sánchez, Francisco Javier, *Economía política-constitucional de los presupuestos públicos*, Madrid, Editorial Tecnos, pp. 60 y ss., citado por MIJANGOS Borja, op. cit. p. 98.

²²⁹ “La racionalidad jurídico- política que inspira a la institución presupuestaria... es heredada del principio político de la Ilustración que aboga por el contrapeso de poderes en la configuración del Estado. De acuerdo con esa idea, la institución presupuestaria se diseña sobre una responsabilidad compartida en materia presupuestaria entre el Poder Legislativo -responsable de la aprobación del documento que contiene el presupuesto- , y el Poder Ejecutivo -responsable de su elaboración y ejecución- y el Poder Judicial -responsable de su fiscalización- (en el caso mexicano la elaboración y ejecución del proyecto de Presupuesto le corresponde al Poder Ejecutivo, la revisión y en su caso modificación, así como su aprobación y fiscalización del ejercicio del gasto le corresponde al Poder Legislativo a través de sus órganos de fiscalización, tanto a nivel federal como local, y al Poder Judicial le corresponde el control constitucional). El equilibrio entre las competencias presupuestarias respectivas plasma, en la actividad financiera, la idea de la división de Poderes como un mecanismo procedimental que garantiza el sometimiento de la economía pública a la voluntad de los ciudadanos.”

²³⁰ Cfr. MIJANGOS, op. cit., pp. 98- 99.

satisfacciones (percibidas por la sociedad, por medio de las políticas públicas). Un claro ejemplo es la utilización de programas sociales con fines políticos.²³¹ Verbi gracia: “solidaridad”, “progreso”, “oportunidades” y “vivir mejor” que se han aplicado a nivel federal, y el programa de “adultos mayores”, en el caso del Distrito Federal. En sus orígenes, el Presupuesto para los gastos del Estado, representó un acto impuesto al soberano por los nobles y los señores feudales, para controlar el gasto del reino; práctica que quedó y permanece hasta nuestros días, dentro de las atribuciones del Parlamento, como una de las principales funciones del sistema parlamentario, dentro del esquema de *división de poderes* y de *frenos y contrapesos*. El Estado tiene que ejercer un determinado gasto y, en consecuencia, obtener los ingresos necesarios. La manera en que el Gobierno en representación del Estado ejerza sus actividades con eficiencia y eficacia, constituye el principal elemento para evaluar su desempeño.

El Estado mexicano, como cualquier organización administrativa, requiere de recursos económicos para el desempeño de sus funciones fundamentales, cuyos principales objetivos son:²³²

1. Dotar a la economía de un marco legal que defina y proteja los derechos privados de la propiedad y delimite los del Estado.
2. Vigilar que la procuración y administración de justicia garantice estos derechos.
3. Propiciar un clima de gobernabilidad y paz social.
4. Obtener los recursos presupuestales suficientes para el desarrollo de las políticas públicas: administración pública, obras de inversión en infraestructura, empleo, servicios de atención a los programas sociales de educación, salud y vivienda; seguridad pública, ejército, armada, seguridad jurídica y administración de justicia; así como el cumplimiento del pago de la deuda gubernamental.
5. Apoyar a través de programas sectoriales, a los grupos sociales marginados.
6. Fortalecer el régimen Federal.
7. Mantener la estabilidad macroeconómica (control de la inflación y equilibrio presupuestal).
8. Desarrollar una política fiscal proporcional y equitativa, y que otorgue

²³¹ *Ibidem*, p. 99.

²³² *Cfr.* VALERO Flores, Carlos Norberto. *Las Finanzas del Estado Mexicano*, Trabajo Inédito, 28 de mayo de 2000.

- incentivos fiscales a la inversión productiva.
9. Promover la creación de empleos, el crecimiento de la demanda interna y el incremento del Producto Interno Bruto.
 10. Corregir, en su caso, las fallas de los mercados comerciales y financieros.

IV. 7. 2. El Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el caso mexicano, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el ordenamiento legal a través del cual se asignan los fondos públicos a los órganos de los Poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y a los Órganos Autónomos Constitucionales -Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos- para que sean ejercidos durante un período fiscal, del 1 de enero al 31 de diciembre, de acuerdo a sus programas anuales.

El Presupuesto es uno de los instrumentos de política económica más importantes, ya que establece la fuente de los recursos presupuestales y la asignación de los mismos; es decir, cómo y a quiénes se le van a recaudar las contribuciones y cómo y a quiénes van a distribuirse los beneficios, es por eso que, como lo expresa Roberto Anguiano, citando a Gerardo Colm: *“El presupuesto constituye el centro nervioso de la economía pública”*.²³³

*Por “Presupuesto de Egresos” se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado.*²³⁴

El Presupuesto *“es el programa de acción de las fuerzas políticas que gobiernan al Estado”, cuyas ideas se van a manifestar en el monto y naturaleza de los gastos, en la relación de éstos con los ingresos (teoría del equilibrio y del desequilibrio presupuestal).*²³⁵

²³³Cfr. ARRIAGA Conchas, Enrique. *Finanzas Públicas de México*. Instituto Politécnico Nacional. 1995. Pág. 23, citado por Claudia Gamboa Montejano, *Aprobación del presupuesto*, Centro de Documentación, Información y Análisis de la H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.

²³⁴SCJN. Novena Época. Jurisprudencia. Acción de Inconstitucionalidad. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página ²⁵¹, Pleno, tesis P./J. 24/99.

²³⁵Cfr. COLM, Gerhard, *Tratado de Finanzas Públicas*. El Ateneo, Buenos Aires, 1971, p. 390, citado por WITKER, op. cit., p. 96.

Para Colm, el Presupuesto “es como si dijéramos, el centro nervioso de la economía pública, y desempeña en ella el papel del mercado en la economía privada. En la economía pública, las resoluciones sobre la disposición de bienes y servicios, sobre la distribución y el pago de los mismos, son adoptadas principalmente por la organización política, es decir, por la colaboración entre los órganos parlamentarios, ejecutivos y administrativos, según las normas constitucionales de cada país. Estos órganos posibilitan la expresión de las fuerzas sociales inclusive la representación de la opinión pública, que luego influye en las decisiones del gobierno.”²³⁶

Los partidarios de las concepciones liberales en materia financiera, afirma Witker, coinciden en el sentido de atribuir a la función parlamentaria del control del presupuesto, la obtención de una triple respuesta: ¿cuánto debe gastar el gobierno?, ¿en qué debe gastar?, ¿cómo debe financiarse el gasto?²³⁷

La fuente jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, la encontramos en el artículo 74 Constitucional. El marco institucional que regula el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación en nuestro país, sobre todo en la parte relacionada con el examen y discusión del mismo, fue ignorado, en la práctica, durante muchas décadas por los Diputados. Esta apatía, se debió fundamentalmente al monopolio, de hecho, presente en la Cámara de Diputados, por parte del Partido del Presidente de la República, caracterizado por una disciplina absoluta a los intereses políticos del Ejecutivo Federal y la lealtad al denominado “Jefe Máximo”. Sin embargo, los grandes cambios ocurridos en la composición del Congreso, sobre todo en la denominada Cámara Baja, derivada de la voluntad de los votantes expresada en las urnas, concluyeron con la conformación del primer gobierno sin mayoría absoluta en 1997, y pusieron de manifiesto las deficiencias del marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México; y en consecuencia, la urgente necesidad de reformarlo.²³⁸

Al respecto, afirma Gerloff,²³⁹ que el punto de partida del Presupuesto ha de ser la distinción entre gastos forzosos y gastos operativos; los primeros garantizan la satisfacción de la demanda existencial del Estado y a la vez el modo de vivir de la población en general, respecto a sus garantías fundamentales y la satisfacción de sus necesidades básicas. El gasto público, dice este autor,

²³⁶ Cfr. WITKER, *op. cit.*, pp. 96 y 97.

²³⁷ *Ibidem*, p. 97.

²³⁸ Cfr. CASAR Pérez, María Amparo, *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*. Trabajo de Investigación.

²³⁹ Cfr. COLM, *op. cit.*, citado por WITKER, *op. cit.*, p. 97.

es la expresión de un estándar de vida, que debe estar relacionada con otros factores como la calidad social y cultural de la población.

Nos hace ver, que la estructura del Presupuesto está sujeta a alteraciones que dependerán de la evolución de la vida nacional, su desarrollo político y el incremento de la productividad económica nacional, junto a una creciente participación de las masas en el producto social; lo que repercutirá en un aumento de los gastos públicos y por consecuencia en los gastos operativos y por supuesto en los gastos forzosos.

En un mundo globalizado, el Presupuesto se encuentra también sujeto a influencias exógenas, derivadas de nuestro comercio internacional, un ejemplo sobresaliente lo es el mercado petrolero, que en el caso de nuestro país es el motor de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno, pero también el talón de Aquiles, de ahí su enorme importancia en la vida nacional. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) representa el instrumento idóneo para la programación de las actividades de la Administración Pública Federal, teniendo para ello una relación directa en la planeación nacional, cuyas características son: ser racional y sustentable, previstas en los artículos 25 y 26 Constitucionales.

El PEF cuenta con una ley reglamentaria, denominada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la que en su artículo 4º establece:

El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

- I. El Poder Legislativo;*
- II. El Poder Judicial;*
- III. Los entes autónomos;*
- IV. Los tribunales administrativos;*
- V. La Procuraduría General de la República;*
- VI. La Presidencia de la República;*
- VII. Las dependencias, y*
- VIII. Las entidades.*

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la

operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

IV. 7. 2. 1. Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dividió la elaboración del Presupuesto en dos fases, con sus respectivas competencias: la primera, que consiste en la preparación del proyecto del Presupuesto, a cargo del Ejecutivo Federal; y la segunda, la revisión, modificación, en su caso, y aprobación por parte de la Cámara de Diputados. De donde se advierte que el aspecto más importante del Presupuesto tiene como naturaleza jurídica el control del mismo por parte del Legislativo, para legitimar la existencia de un Estado de Derecho. Por su parte nos dice De la Garza, que la doctrina ha discutido mucho en relación a si el Presupuesto tiene el carácter de acto legislativo, tanto en su aspecto formal como en su aspecto material. Muchos autores influidos por Duguit y Jéze, inspirados a su vez por Leband y Jellinek, se han inclinado por considerar el Presupuesto como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y de autorización.²⁴⁰

Al respecto Fraga expone que para poder llegar a una conclusión sobre la naturaleza intrínseca del Presupuesto, es necesario conocer a fondo sus efectos jurídicos que son:²⁴¹

²⁴⁰Cfr. DE LA GARZA, *op.cit.*, p. 129.

²⁴¹Cfr. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, citado por De la Garza, *op.cit.*, p. 129.

- a) El Presupuesto constituye la autorización legal Constitucional para que el Ejecutivo pueda ejercer el gasto público. Que se relaciona con el artículo 126 Constitucional que dice:
No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.
- b) Es la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo, por conducto de la Cámara de Diputados.
Facultad expresa en el artículo 74, fracción VI, que establece:
VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- c) Produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga el Legislativo.

El objeto de la revisión de la Cuenta Pública, que se realiza por la Auditoría Superior de la Federación, en cumplimiento a la facultad de la Cámara de Diputados se establece en el artículo 14 de la Ley que la regula:

La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;*
- II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;*
- III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;*
- IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;*
- V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;*
- VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos,*

reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;

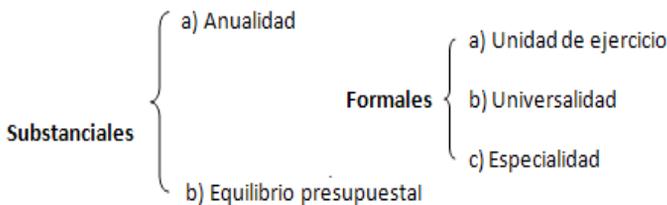
VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y

IX. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

a) Es el documento base para determinar una probable responsabilidad administrativa, cuando el Ejecutivo realiza un gasto fuera del autorizado.

De acuerdo con la doctrina, el Presupuesto de Egresos deberá regirse por los siguientes principios:



|

a). Principio de anualidad.

El *principio de anualidad* es uno de los denominados principios substantiales y tiene como antecedente, la práctica instituida por el Parlamento inglés a partir del siglo XVII y contribuyeron a su afianzamiento los argumentos de orden político, ya que el sistema robustecía la facultad parlamentaria de controlar al Ejecutivo, de tal modo que la práctica iniciada

bajo la forma de voto anual del impuesto se transformó en un medio efectivo de conocer, vigilar y limitar al gobierno en el ejercicio de su gasto. La influencia de los principios liberales de la Revolución Francesa y la difusión de las instituciones políticas inglesas, resultaron factores predominantes en la generación del principio de anualidad presupuestaria.

El *principio de anualidad*, está referido al año calendario fiscal, del 1 de enero al 31 de diciembre y se sustenta en el artículo 74 Constitucional, fracción IV, primer párrafo.

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

(El énfasis es propio)

La reforma a este artículo del 18 de enero de 2008, publicada en el DOF el 7 de mayo del mismo año, acota el principio de anualidad pero sólo en el caso de los proyectos de inversión en infraestructura, cuyas erogaciones que sobrepasen el calendario fiscal de un año deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos.

Aun cuando en materia del ejercicio del presupuesto, la práctica en la mayoría de los países es referirlo a un año; no todos corresponden al período del 1 de enero al 31 de diciembre; por ejemplo en Alemania y Gran Bretaña inicia el 1° de abril; en los Estados Unidos de América el 1° de octubre; en Italia el 1° de julio, y en Argentina el 1° de noviembre.²⁴²

b). Principio del equilibrio presupuestal.

El *principio del equilibrio presupuestal* es el segundo principio substancial, de gran importancia en el manejo eficaz de las finanzas públicas, porque le da sustentabilidad a las mismas y las hace más sanas. La teoría clásica sostenía que el Presupuesto no debía tener ni déficit ni superávit; sin embargo llegaba a considerar el déficit como un mal necesario sobre todo en situaciones excepcionales, en cuyo caso había que recurrir en forma limitada al crédito público.²⁴³

²⁴²Cfr. DE LA GARZA, *op.cit.*, pp. 133 y 134.

²⁴³*Ibidem*, p. 131.

Roberto Ríos Elizondo lo denomina principio de exactitud y afirma que se aplica en la preparación y sanción del Presupuesto, y exige que tanto los gastos como los ingresos dados en cifras, se calculen mediante estudios socioeconómicos que permitan llegar a cifras reales, entre lo que habrá de recaudarse y lo que se gastará en el mismo ejercicio.²⁴⁴

Por su parte Giuliani Fonrouge nos dice que el equilibrio presupuestario financiero o contable, ha sido sustituido por un equilibrio económico, manifestándose una evolución de lo estático hacia lo dinámico. Se condena al déficit por las siguientes causas: a) el desarrollo del crédito público sustrae fondos a las actividades productivas privadas; b) los presupuestos desequilibrados son propicios para expandir las actividades estatales y para la irresponsabilidad gubernativa; c) el uso del crédito determina el aumento futuro de las cargas por la acumulación de intereses; d) es costoso; y e) provocan inflación. Las objeciones al superávit se fundan en un aspecto político, por la tendencia de los legisladores a incurrir en gastos de tipo demagógicos que podría traducirse en déficit; en tanto que actualmente se prefiere el argumento económico de que ese proceder sustraería recursos a la economía, disminuyendo el poder adquisitivo.²⁴⁵

La teoría moderna, representada por economistas como Duverger, Einaudi, Grizzioti, Hansen, Lerner, Keynes y Beveridge, sostienen que el empréstito es, en muchas de las ocasiones, menos oneroso que el impuesto extraordinario, que determina el aumento de la riqueza como multiplicador de inversiones y que incrementa el PIB en un ritmo superior al aumento de la deuda pública, por lo que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un país padece un desequilibrio económico.²⁴⁶

Teoría que comparto parcialmente, el problema no es tanto el endeudamiento sino el destino de la deuda, porque si su fin es utilizarlo para gasto corriente o actividades improductivas, como el de publicidad para la venta de bienes o servicios únicos del gobierno, donde no hay competencia, el resultado se reflejará a la larga en un aumento de los intereses internos, por la demanda adicional del crédito y por consiguiente en una inflación.

En torno al principio del equilibrio presupuestal, la Ley Federal de

²⁴⁴Cfr. RÍOS Elizondo, Roberto, *El Presupuesto de Egresos en Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, UNAM/Fondo de Cultura Económica, México 1972, citado por DE LA GARZA, *op.cit.*, p. 130.

²⁴⁵Cfr. GIULIANI Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Buenos Aires 1969, cit. por DE LA GARZA, *op.cit.*, p. 131

²⁴⁶Cfr. DE LA GARZA, *op.cit.*, p. 131.

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que:

Artículo 17.- El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario.

Circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos:

I. El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario;

II. Las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario, y

III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

El déficit presupuestario deberá eliminarse durante el plazo que se establezca conforme a lo señalado en la fracción III de este artículo.

El Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales el avance de las acciones, hasta en tanto no se recupere el equilibrio presupuestario.

En caso de que el Congreso de la Unión modifique el déficit presupuestario en la Ley de Ingresos, deberá motivar su decisión sujetándose a las fracciones I y II de este artículo. A partir de la aprobación del déficit a que se refiere este párrafo el Ejecutivo Federal deberá dar cumplimiento a los demás requisitos previstos en este artículo.

c). Principio de unidad del ejercicio.

El principio de unidad del ejercicio, consiste en la formalidad de que todas las partidas presupuestales estén señaladas en un solo documento.

Para Fraga este principio se deriva del hecho de que hay un solo Presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible, por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas. Giuliani Fonrouge, por su parte, dice que la unidad consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único.²⁴⁷

²⁴⁷ *Ibidem*, pp. 135 y 136.

CONTRIBUCIONES, NO EXISTE INCONVENIENTE CONSTITUCIONAL ALGUNO PARA DECRETAR LAS (IMPUESTOS, DERECHOS O CONTRIBUCIÓN ESPECIAL), QUE DEBA RECAUDARSE EN UN AÑO DETERMINADO AUN SIN ESTAR ENUMERADAS EN LA LEY DE INGRESOS DE ESE AÑO. De acuerdo con nuestro sistema legal, anualmente debe el Congreso decretar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto del año fiscal siguiente (Art. 65, fracción II, de la Constitución). La forma en que normalmente se decretan tales contribuciones es haciendo en la Ley de Ingresos respectiva una simple enumeración de las diversas exacciones que deben cubrirse durante el año, sin especificar, salvo casos excepcionales, ni cuotas, ni formas de constitución del crédito fiscal y sólo estableciendo que las contribuciones enumeradas se causarán y recaudarán conforme a las leyes en vigor. Sin embargo, esto no significa que el Congreso de la Unión tenga dos facultades distintas para expedir, por una parte las leyes específicas impositivas y, por otra, la Ley de Ingresos, sino que en los términos en que están redactados los textos constitucionales, no hay más que una facultad. Lo que sucede es que el Congreso se vale de un procedimiento práctico para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación fiscal que ha regido en años anteriores y que debe seguir rigiendo en un año determinado, pero si el Congreso considera necesario decretar otro gravamen para cubrir las necesidades previstas por el presupuesto de egresos no es indispensable que se prevea en la Ley de Ingresos, constitucionalmente hasta que esté en una ley expedida por el Congreso de la Unión, salvo los casos limitativamente señalados en el artículo 131 de la Carta Magna. Por ello no existe inconveniente constitucional para decretar una contribución que deba recaudarse en un año determinado aun sin estar enumerada en la Ley de Ingresos ya que la Constitución sólo se refiere a que los mexicanos están obligados a contribuir a los gastos públicos en la forma proporcional y equitativa que señalan las leyes (en plural) por lo cual ello puede hacerse en uno o varios ordenamientos.²⁴⁸

d). Principio de Universalidad.

El *principio de universalidad*, es otro de los principios formales, y establece que todos los gastos públicos deben estar autorizados en el Presupuesto de Egresos, con fundamento en el artículo 126 Constitucional, que dicta: “No

²⁴⁸SCJN. Jurisprudencia. Séptima Época. Instancia: Pleno. *Materia Constitucional*. Tomo: I, Sección Tesis: 157, página 193. Fuente: Apéndice 1917-2000.

podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”.

e). Principio de Especialidad.

Este *principio de especialidad* es otro de los principios formales. La especialidad para Fraga, significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado y que la finalidad de esta regla es, no sólo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones.²⁴⁹

En tanto que para Ríos Elizondo el *principio de especialidad* se refiere a la ejecución del Presupuesto y se divide en cualitativa y cuantitativa; la primera, exige que todos los recursos aprobados sean invertidos en los fines señalados en el Presupuesto; y la segunda, requiere que los gastos no excedan en ningún caso, el importe asignado a cada concepto en el Presupuesto autorizado.²⁵⁰

Sobre este principio, Giuliani Fonrouge explica que como resultado de una prolongada lucha entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, durante el siglo XIX, se llegó en Francia a la formulación del principio de “*especialité des crédits*”, que es más propio llamarle especialización de gasto, principio que se generalizó incorporándose a las prácticas presupuestarias de casi todos los países. Conforme a este principio, la sanción parlamentaria no debe traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la administración, sino que debe consistir en informes detallados para cada tipo de erogaciones.²⁵¹

El *principio de especialidad*, denominado también *de especificación o separación del gasto*, se refiere a que todas las partidas deben estar de manera detallada; al respecto el artículo 74 Constitucional, fracción IV, cuarto párrafo, señala:

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

Este principio, se encuentra regulado a su vez por el artículo 18, segundo párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece:

²⁴⁹Cfr. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, citado por DE LA GARZA, *op.cit.*, p. 137.

²⁵⁰Cfr. DE LA GARZA, *op.cit.*, p. 137.

²⁵¹*Ibidem*, p. 137.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos, en los términos del párrafo anterior.

Algunos autores como Ríos Elizondo, nos dicen que existe un principio más que es el de publicidad, que es muy importante porque el Presupuesto debe ser conocido por el pueblo y por tanto su difusión debe hacerse lo más amplia posible, tanto en su fundamento como en sus cifras.²⁵²

El problema de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, asevera María de la Luz Mijangos Borja, está ligado a la competencia o atribuciones de los Poderes. Si el Presupuesto es un acto del Poder Ejecutivo, en el cual el Legislativo interviene solamente para ejercer una función de control político y jurídico, o si, por el contrario, se trata de un acto del Poder Legislativo en ejercicio de una función puramente legislativa y no sólo de mero control. (...) Se puede sostener que el Presupuesto es un acto preponderantemente del Ejecutivo, que el Legislativo no tiene una función legislativa y que, por tanto, no puede enmendar el Presupuesto, limitándose a aprobarlo o denegarlo en bloque. Por el contrario, si se afirma que el presupuesto es un acto del Poder Legislativo en función propiamente legislativa, por razón de la materia, concluido a través de un procedimiento legislativo, este Poder puede ejercer el derecho de enmienda, coparticipando con el Ejecutivo en la determinación de su contenido, y no limitándose simplemente a una aprobación o denegación global de control, constituyéndose realmente en un contrapeso al Ejecutivo.²⁵³

La respuesta a ¿cuál es la naturaleza jurídica del presupuesto? debe partir del análisis del ordenamiento jurídico de cada país; es decir, no existe una naturaleza global y única, tal vez en el plano ideal ésta pudiera darse, siempre y cuando se partiera de parámetros de organización política y jurídica muy definidos como son los del Estado de derecho democrático. La cuestión nodal en esta discusión, es la de conocer las relaciones jurídicas que se dan entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; saber si el Poder Legislativo tiene preponderancia sobre el Poder Ejecutivo o a la inversa, o bien si existe un

²⁵² *Ibidem*, p. 139.

²⁵³ Cfr. MIJANGOS Borja, María de la Luz, *La naturaleza jurídica del Presupuesto*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año XXVIII, número 82, enero-abril de 1995, p. 1,

real equilibrio entre ambos. Con toda seguridad, afirma la maestra Mijangos, las conclusiones no serán iguales en un régimen Parlamentario que en uno Presidencial, -como lo es el caso de México-, en un régimen democrático o en uno que no lo es.²⁵⁴

Francisco Javier Osornio, concluye que la naturaleza del Presupuesto es la de un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo. Miguel Acosta Romero y Andrés Serra Rojas, no exploran a profundidad los temas relacionados con la naturaleza jurídica del Presupuesto. Al respecto el maestro Acosta Romero afirma que *“todos coincidimos en que es un acto o un documento que contiene los gastos y los ingresos o unos con independencia de otros, que va a realizar el Estado en un ejercicio futuro y debe ser aprobado invariablemente por el Congreso”*.²⁵⁵

Los elementos de la Teoría Nacional sobre la naturaleza del Presupuesto en México, según la doctrina citada, y con fundamento en las normas constitucionales y legales vigentes, son los siguientes:²⁵⁶

- a) La aceptación de la Teoría Dualista de la ley. Que sostiene que el Presupuesto de Egresos de la Federación, es un acto administrativo con forma de ley, salvo aquellos casos en donde en el Presupuesto se contemplan disposiciones generales para su aplicación. Por lo que respecta a la Ley de Ingresos de la Federación, se trata de una Ley en sentido material.
- b) Separación formal entre el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. Al contrario de lo que sucede en el derecho comparado, en donde el Presupuesto comprende tanto a los ingresos como a los egresos; en nuestro país, se trata de dos documentos distintos pero complementarios, y su aprobación obedece a dos procedimientos diferentes; por ejemplo, la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación compete exclusivamente a la Cámara de Diputados, de conformidad con la fracción IV del artículo 74, de la Constitución; en tanto que la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación, es una atribución compartida entre las Cámaras de Diputados y de Senadores, esto es, corresponde al Congreso, como lo establece la fracción VII del artículo 73 de la norma fundamental, con la única salvedad de que en el segundo de los casos la Cámara de origen siempre será la de Diputados.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 1.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 11.

²⁵⁶ *Ibidem*, pp. 11-12.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

(...)

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. (El énfasis es propio)

c) El Presupuesto no es un acto unitario. Es un acto complejo en donde intervienen todos los sujetos del gasto público en su conformación, se concentra en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo somete a consideración del Jefe del Ejecutivo y es remitido a la Cámara de Diputados para su examen, discusión, modificación y aprobación.

d) La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, por la Cámara de Diputados no es una función propiamente legislativa, sino de control político. Mientras la Ley de Ingresos de la Federación es una ley en sentido material, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un Decreto en sentido formal al que muchos autores califican de acto administrativo. No existe disposición constitucional que prevea soluciones o procedimientos a posibles conflictos en la discusión del PEF entre el Legislativo y Ejecutivo, en caso de que la Cámara de Diputados se negara a aprobar el presupuesto. –Sin embargo la opinión generalizada sobre este problema coincide en que se continuará aplicando el presupuesto anterior en lo sustantivo, es decir en el pago de las remuneraciones de los trabajadores.²⁵⁷

Antes del 30 de julio de 2004, la norma constitucional no establecía si la Cámara de Diputados podía modificar el proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo, situación que se subsanó con la reforma hecha a la fracción IV del artículo 74, al agregarle el siguiente concepto: “y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”. Si bien esta atribución no se encontraba señalada de forma explícita, sí se consideraba como una facultad

²⁵⁷ Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

implícita, si acudimos a la técnica y a la práctica legislativa indicada en el artículo 72 Constitucional.²⁵⁸

Este artículo, si bien se refiere al caso de las iniciativas cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, también hace mención a la técnica legislativa, es decir a la necesaria *discusión* de todo proyecto de ley o decreto, de conformidad con el Reglamento de Debates; lo que invariablemente debe y se aplica al proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación; no se trata de un mero trámite o de un refrendo por parte de la Cámara de Diputados, porque si fuera así se estaría perdiendo el principio de control del gasto, que representa una de las funciones sustantivas parlamentarias, como ya se explicó ampliamente. Como complemento del mandato constitucional, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 42, establece el procedimiento a seguir en la aprobación de la misma; y en su fracción VIII, precisa también la facultad de modificación del proyecto de Presupuesto, sin establecer ninguna restricción pero si algunos criterios o principios, de los que habrá de destacar el inciso “c”, que textualmente dice: “*Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos*”; es decir los Diputados sólo deberán señalar las modificaciones (ajustes) de programas o proyectos.

Artículo 42.- La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos:

- a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;*
- b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;*
- c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;*
- d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.*

II. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura

²⁵⁸ Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos. La estructura programática que se envíe a la Cámara se apegará a lo establecido en esta Ley.

Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

III. El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año:

a) Los criterios generales de política económica en los términos del artículo 16 de esta Ley, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley;

b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y

c) El proyecto de Presupuesto de Egresos;

IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre;

V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre;

VI. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados.

Asimismo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado;

VII. La Cámara de Diputados, en el marco de las disposiciones de la presente Ley, podrá prever en el Presupuesto de Egresos los lineamientos de carácter general que sean necesarios a fin de asegurar que el gasto sea ejercido de acuerdo con los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley;

VIII. En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la

Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:

a) Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley, así como observando los criterios generales de política económica;

b) Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintas a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos;

c) Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;

d) Se podrán plantear requerimientos específicos de información;

e) En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo; y

f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.

IX. Podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.

g) Sólo tres artículos constitucionales ofrecen soluciones específicas para el ejercicio del Presupuesto, el 75 y el 126, relacionados con la operación y el 134, sobre el cuidado del mismo:

El artículo 75 determina que “la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y, en caso de *que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá*

por señalada, la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo”.

El artículo 126 señala que “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”, y el artículo 134, en su primer párrafo, mandata que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

La doctrina nacional sobre la naturaleza del presupuesto, en opinión de la maestra Mijangos,²⁵⁹ además de su insuficiencia, porque no presenta una exposición coherente y a profundidad de todas las temáticas, es obsoleta. Para ella el trabajo más importante en esta materia sigue siendo el de Gabino Fraga y después de él, los autores nacionales se han conformado con repetirlo sin intentar abundar en desarrollos teóricos más actuales y conformes con lo que es el presupuesto a finales de siglo en los Estados contemporáneos. Además, continúa opinando la maestra Mijangos, la teoría sobre la naturaleza del Presupuesto en México presenta ciertas contradicciones con el derecho positivo debido a que nuestros autores han repetido la obra de los doctrinarios extranjeros, sobre todo los franceses de finales de siglo pasado y principios de éste, sin contrastarla debidamente con el derecho interno.

Comparto con la maestra Mijangos su afirmación, de que la función del Legislativo en materia presupuestaria tiene la dualidad de ser legislativa y de control; como también considero que el Decreto que aprueba el Presupuesto, al igual que cualquier producto normativo del Legislativo, aun cuando sea facultad exclusiva de una sola de sus Cámaras —en este caso la de Diputados—, el procedimiento indicado en el artículo 72 debe aplicarse en el proceso legislativo de aprobación del Presupuesto; es decir, la recepción de la iniciativa o proyecto elaborado por el Ejecutivo, su discusión y aprobación de conformidad con el reglamento de debates, previa revisión (examen y modificación, en su caso) y remisión al Ejecutivo, quien como a cualquier ordenamiento legal aprobado por el Legislativo, aun cuando en este caso esté representado por una sola de sus dos Cámaras, sí puede hacerle observaciones y regresarla a consideración de la Cámara de Diputados para que revise sólo lo observado, y si la Cámara de Diputados, que en este caso de exclusividad hace las veces de origen y de revisora, acepta las observaciones o bien decide confirmar en todos sus términos el Decreto aprobado por las

²⁵⁹*Ibidem*, pp. 14-15.

dos terceras partes del número total de votos, de conformidad con la fracción C del artículo 72 referido, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

De igual manera, coincido en la necesidad de que la Constitución prevea resolver el hecho de no contar con un Presupuesto autorizado en los plazos fijados en la misma; situación que actualmente puede darse en el primer año del inicio de un período sexenal, ya que la Constitución señala que la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre, es decir los Diputados cuentan con un periodo de 38 días, desde el 8 de septiembre al 15 de noviembre, que se considera suficientes; sin embargo, en el caso del inicio del encargo del Ejecutivo, el proyecto del Presupuesto deberá entregarse a la Cámara de Diputados el 15 de diciembre, por lo que todo el proceso de examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto, incluyendo las observaciones del Ejecutivo y su discusión por el Pleno, deberá realizarse en sólo 15 días, lo que es totalmente inapropiado, si lo comparamos con el resto de los demás ejercicios del período sexenal. Por lo que considero necesario, se realice otra reforma a la fracción IV y concretamente al párrafo tercero de la misma, ampliando los plazos a los mismos 38 días; es decir, el Ejecutivo en funciones, con el visto bueno del Presidente electo, deberá entregar el proyecto de Presupuesto para el ejercicio siguiente, a más tardar el 8 de octubre y ser aprobado a más tardar el 15 de diciembre; esta reforma terminaría con la incertidumbre de que se llegara al 31 de diciembre sin un acuerdo del Pleno sobre la aprobación del Presupuesto.

IV. 7. 2. 2. Contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los lineamientos jurídicos para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los encontramos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en sus artículos 16 y 41, que establecen los lineamientos y contenido:

Artículo 16.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de

Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

- I. Las líneas generales de política económica;
- II. Los objetivos anuales, estrategias y metas;
- III. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de 5 años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes, y
- IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Artículo 41.- El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

- I. *La exposición de motivos en la que se señale:*
 - a) *La política de gasto del Ejecutivo Federal;*
 - b) *Las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos;*
 - c) *Los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales;*
 - d) *La estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;*
 - e) *Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley;*
- II. *El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:*
 - a) *Las previsiones de gasto de los ramos autónomos;*
 - b) *Las previsiones de gasto de los ramos administrativos;*
 - c) *Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control directo;*
 - d) *Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control indirecto;*
 - e) *Las previsiones de gasto de los ramos generales;*
 - f) *Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a gastos obligatorios;*
 - g) *Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a los compromisos plurianuales;*
 - h) *Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;*

- i) Un capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas a que se refiere el artículo 33, fracción II de esta Ley;*
- j) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades;*
- k) En su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal;*
- l) Un apartado que contenga las principales variaciones que se proponen con respecto al año en curso y su justificación, en términos de las distintas clasificaciones del gasto; los principales programas y, en su caso, aquéllos que se proponen por primera vez;*
- m) La información que permita distinguir el gasto regular de operación; el gasto adicional que se propone, y las propuestas de ajustes al gasto;*
- n) El destino que corresponda a los ingresos provenientes del aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal, el cual corresponderá a las entidades federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente, y*
- ñ) Un capítulo específico que incorpore las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, aprobadas en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y*

III. Los anexos informativos, los cuales contendrán:

- a) La metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso, así como la utilizada para calendarizar el gasto según su clasificación económica;*
- b) La distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto, y*
- c) La demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos a que se refiere este artículo así como la que solicite la Cámara*

de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, en su caso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

De lo anterior se deduce, que la elaboración del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación cuenta con tres apartados:

1. La exposición de motivos;
2. El proyecto de decreto propiamente dicho; y
3. Los anexos informativos. Es decir, se trata de un proyecto de Decreto que como en el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, cuenta con un procedimiento propio y muy especializado.

IV. 7. 2. 3. Fases del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con la técnica legislativa, está compuesto de tres fases necesarias, más una de control, es decir:

- a) Preparación o elaboración.
- b) Sanción o aprobación.
- c) Ejecución.
- d) Control.

a). Preparación y Elaboración.

De conformidad con la fracción IV del artículo 74 Constitucional, es facultad del titular del Poder Ejecutivo presentar ante la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que deberá hacer "...a más tardar el día 8 de septiembre del año inmediato anterior, o hasta el día 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83...".

El artículo 31, en sus fracciones XIV y XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para:

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;
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;

Establece también, en sus fracciones II y III, la obligación de:

Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal (sic) y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (sic);

Esta etapa, comprende la vinculación de las estructuras programáticas con el proyecto económico establecido en los “Criterios Generales de Política Económica”, y tiene por objeto precisar las metas, acciones e instrumentos que el Gobierno Federal considera aplicar en materia económica durante el ejercicio presupuestal de que se trate, debiendo estar relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, se pretende facilitar el análisis integral de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al año fiscal de que se trate, toda vez que los Criterios Generales de Política Económica, constituyen el marco de referencia en el que se circunscriben ambos documentos. El proceso de programación correspondiente a las actividades a desarrollar en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, corresponde a la etapa administrativa que se inicia el 1° de abril y culmina el 8 de septiembre, con la entrega del proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados, y se realizará de conformidad con las etapas y temporalidades siguientes, bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Calendario de actividades para la elaboración del PEF

<p>Etapa preparatoria, consistente en: Reuniones para la formulación de las actividades institucionales. Reuniones para la elaboración y construcción de las Objetivos, Metas e Indicadores.</p>	<p>1° al 30 de abril del año inmediato anterior.</p>
<p>Formulación de las estructuras programáticas.</p>	<p>15 de abril al 15 de mayo del año inmediato anterior.</p>

Programación y presupuestación.	1° de junio al 31 de agosto del año inmediato anterior.
Entrega del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados	A más tardar el 8 de septiembre del año inmediato anterior. O hasta el 15 de diciembre del año inmediato anterior, cuando se inicie el encargo por el Ejecutivo Federal.
Aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados.	15 de noviembre del año inmediato anterior. Aun cuando la Constitución no lo señala, la fecha de aprobación en el caso del inicio del encargo del Ejecutivo Federal, deberá ser a más tardar el 31 de diciembre del año inmediato anterior.

b). Sanción o Aprobación.

Esta etapa se realiza la función legislativa por parte de la Cámara de Diputados, con el fin de examinar, discutir y en su caso, modificar el proyecto de Presupuesto, entregado por el titular del Poder Ejecutivo, para su aprobación por el órgano legislativo facultado para ello.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 74, fracción IV, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el *“Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”*. Indicándose también que *“la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.”* Salvo *“cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.”*

c). Ejecución.

Aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, procede la ejecución del mismo, la que se realiza por medio de tres etapas:

1. Compromiso;
2. Ministración; y
3. Pago.

1. El compromiso.

El compromiso, se sustenta en el artículo 126 Constitucional, que dicta que *“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”*.

En nuestro sistema jurídico, las Entidades Públicas al contraer el compromiso deberán observar lo siguiente:

- a) Se realice de acuerdo con los calendarios financieros y metas autorizadas.
- b) No se consideren obligaciones anteriores a la fecha en que se suscriben.
- c) No se refieran a obligaciones con cargo a presupuestos de años anteriores.

2. La ministración.

La ministración, consiste en suministrar a las entidades públicas, los recursos económicos para que hagan frente a los compromisos.

3. El Pago.

El pago, constituye el acto jurídico que tiene como fin la extinción de una obligación crediticia a cargo de un ente público. Un elemento muy importante dentro del gasto público, es la parte correspondiente a los emolumentos, tal situación se encuentra prevista en el artículo 75 de la Constitución, que establece la manera en que éstos se determinan:

La Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponde a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijado en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

IV. 7. 2. 4 Adecuaciones al Presupuesto.

La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el Capítulo III, denominado *“De las Adecuaciones Presupuestarias”*, establece el procedimiento para llevar a cabo las adecuaciones al Presupuesto, atribuyendo

tal función a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Respecto a estas disposiciones, considero relevante la indicada en el artículo 58, fracción III, cuarto párrafo, relacionada con las adecuaciones equivalentes hasta por el 5 por ciento del presupuesto total de cada ramo o el de una entidad; cifra que se antoja muy importante si tomamos en cuenta que la mayoría del Presupuesto está destinado al gasto corriente o de operación, que incluye los emolumentos de los trabajadores al servicio del Estado, de ahí la conveniencia de que las adecuaciones presupuestarias sean reguladas y controladas a partir de cierto monto por la Cámara de Diputados, requiriéndose su autorización previa y no como está establecido, de que la Secretaría de Hacienda y Crédito público reportará las adecuaciones en los informes trimestrales y sobre los mismos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir sólo opiniones.

Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

I. Modificaciones a las estructuras:

- a) Administrativa;*
- b) Funcional y programática;*
- c) Económica; y*
- d) Geográfica*

II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y

III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.

El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.

Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento.

Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

(El énfasis es propio)

Es pues muy importante que en el uso de su facultad exclusiva de aprobación del Presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo, la Cámara de Diputados, lleve a cabo la evaluación del ejercicio y pueda, en consecuencia, realizar las reasignaciones que, en su calidad de representante del pueblo, le correspondería efectuar; de ahí la necesidad de reformar también la ley secundaria, como aquí se propone.

IV. 7. 3. El Gasto Público.

Para Gabino Fraga, el gasto público debe de entenderse como aquellas erogaciones que se destinan a la satisfacción, atribuida al Estado, de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual. Sobre esta definición Flores Zavala y Giuliani Fonrouge, opinan que no todos los gastos del Estado están destinados a una necesidad colectiva, puesto que hay gastos que tienen como fin atender las necesidades individuales, tales como el pago de las pensiones o el pago de una indemnización a un particular por actos indebidos de servidores públicos.²⁶⁰

Otro aspecto importante que resaltar es el caso del ejercicio del gasto, que representa el objetivo de la política de Gobierno, éste se deriva del Presupuesto de Egresos la Federación el que, como ya se comentó, su aprobación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Teóricamente, la distribución del gasto público se realiza:

- a) Por territorio y
- b) Por sectores.

La distribución por territorio, corresponde a las diferentes escalas de descentralización del gasto, las que dependen a su vez, del tipo de régimen (federal o central) y de la voluntad política. Por su parte la asignación sectorial, atiende a las prioridades gubernamentales de los compromisos públicos, y al cumplimiento de las obligaciones del Gobierno en el ámbito de la deuda pública.

En el caso de nuestro país, la distribución del gasto se ajusta a los siguientes criterios:

1. Por destino del gasto (corriente, inversión, deuda pública y Participaciones y Aportaciones a los Estados y Municipios);

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 141.

2. Por Poderes (Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y Órganos Constitucionales Autónomos); y
3. Por Sectores (educación, vivienda, salud, seguridad pública, administración de la justicia, defensa nacional, relaciones exteriores, gobierno interior, agricultura y ganadería, energía, etc.)

a). Concepto de Gasto público.

Se define como gasto público, el que realizan los tres niveles de gobierno a través de inversiones en obras públicas y gastos en programas sociales. Un aumento en el gasto público producirá un incremento en el nivel de la Renta Nacional, y por el contrario una reducción del gasto gubernamental tendrá un efecto en el mismo sentido. Durante un periodo de alta inflación es necesario reducir el gasto público para manejar la curva de la demanda agregada hacia una estabilidad deseada. El manejo del gasto público representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica. El gasto público se ejecuta a través de los Presupuestos o Programas Económicos, establecidos por los distintos gobiernos, y se clasifica de diferentes maneras, pero básicamente considera el Gasto Neto que es la totalidad de las erogaciones del sector público menos las amortizaciones de deuda externa; y el Gasto Primario, el cual no toma en cuenta las erogaciones realizadas para pago de intereses de la deuda pública; este importante indicador económico mide la fortaleza de las finanzas públicas para cubrir la operación e inversión gubernamental con los ingresos tributarios, los no tributarios y el producto de la venta de bienes y servicios, independientemente del saldo de la deuda y de su costo.

b). Gasto Programable.

Es el agregado que más se relaciona con la estrategia para conservar la política fiscal, requerida para apoyar al logro de los objetivos de la política económica. Por otro lado, resume el uso de recursos públicos que se destinan a cumplir y atender funciones y responsabilidades gubernamentales, así como a producir bienes y prestar servicios.

La clasificación del gasto público, permite conocer los capítulos, conceptos y partidas específicas, que registran las adquisiciones de bienes y servicios del sector público. Con base en esta clasificación, el gasto programable se divide en gasto corriente y gasto de capital. Estos componentes a su vez se desagregan en servicios personales, pensiones y otros gastos corrientes, dentro del primer rubro, y en inversión física y financiera, dentro del segundo;

en el caso de México, el Presupuesto de Egresos de la Federación se divide en Programable y No Programable, el primero comprende todos los gastos relativos a los Programas de Gobierno y el segundo se refiere al pago de pasivos, Deuda Pública, IPAB, rescates carreteros, etc.

c). Gasto corriente.

Dada la naturaleza de las funciones gubernamentales, el gasto corriente es el principal rubro del gasto programable; en él se incluyen todas las erogaciones que los Poderes Legislativo y Judicial, de los Órganos Autónomos y la Administración Pública, así como las empresas del Estado, requieren realizar para la operación de sus programas. Estos recursos se destinan a las tareas de legislar, impartir justicia, organizar y vigilar los procesos electorales, y por lo que respecta a las dependencias, los montos presupuestados son para cumplir con las funciones de: administración gubernamental; política y planeación; fomento y regulación económica; y desarrollo social. Por su parte, en las empresas del Estado los egresos corrientes reflejan la adquisición de insumos necesarios para la producción de bienes y servicios. La venta de éstos es lo que permite obtener los ingresos que contribuyen a su viabilidad financiera y a ampliar su infraestructura.

d). Gasto de Capital.

El gasto de capital comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público; como la construcción de hospitales, escuelas, obras pública: carreteras, puentes, obras de riego, presas hidroeléctricas, tendidos eléctricos, oleoductos, instalaciones petroleras, etc.; que contribuyen al aumento de la productividad para promover el crecimiento que requiere la economía.

e). Centralización o descentralización del gasto.

El gasto público cuenta con instrumentos técnicos de clasificación que permiten desglosar, lo mejor posible, el ejercicio del mismo y de esta manera, facilitar su análisis, ejecución, fiscalización y control. Se ha demostrado que entre más centralizado se encuentran los niveles de decisión y ejercicio del gasto público, un mayor porcentaje del mismo se destina a gastos de administración. Sin embargo, colateralmente, existen opiniones que recomiendan que en países con bajos índices de desarrollo, el gasto se debe centralizar a fin de eficientar su uso, y así evitar corrupción y despilfarro en su ejercicio, sin embargo en la práctica sucede lo contrario, puesto que se concentran

en el Ejecutivo –Federal o Local- el poder político y el poder económico.

Habrá que, en consecuencia, comenzar a discutir con seriedad, la posibilidad de establecer mejores y más expeditos, mecanismos de descentralización del gasto público, a efecto de romper las inercias de control político y económico sobre las regiones –Estados y Municipios-, que han producido con el tiempo altos índices de marginación y atraso social. Una nueva distribución del gasto público, requiere de grandes acuerdos entre las principales fuerzas políticas y sociales de nuestro país, a la par de rigurosos criterios técnicos y estudios académicos, que adviertan sobre los riesgos de continuar igual o de cambiar sin orden.

Las excusas más recurrentes en una administración centralista, para no distribuir mayores porcentajes del gasto público hacia los Estados y de éstos a los Municipios, son por un lado el argumento de la falta de preparación administrativa de las Entidades y de los Municipios para el manejo del gasto; y por el otro, la necesidad de tener mayor coordinación en la aplicación de las políticas públicas; sin embargo, estos pretextos han ido perdiendo sustento, ante el esfuerzo realizado por los Estados, y muchos Municipios, que han adquirido a la fecha cierta capacidad administrativa en el manejo de los recursos presupuestales de los Ramos 28 (Participaciones) y 33 (Aportaciones); y por el lado político, las reformas al artículo 115 Constitucional, que le han otorgado mayores facultades a los Municipios, sobre todo en materia de servicios públicos y de seguridad; aunado a nuevos esquemas de gestión, que demuestran que la descentralización no necesariamente implica ineficiencia, e incluso, contribuye a disminuir la corrupción.

Cabe mencionar que en la *praxis*, la centralización de los recursos, ha sometido políticamente a los Gobiernos de los Estados, frente al Ejecutivo Federal, y a los Municipios ante los Gobernadores, derivado de los esquemas de distribución de los recursos, que premian o castigan las actitudes, un tanto serviles o no, de los Gobernadores, o bien se ven influenciados por los orígenes partidistas de los titulares de los Estados y de los Municipios, con respecto al Ejecutivo Federal. No puede pensarse seriamente en una estrategia de progreso y desarrollo nacional, cuando la distribución del gasto público no es equitativa, y no trae consigo reducir las grandes desigualdades existentes entre las diferentes regiones del país; un norte próspero con escasos recursos naturales y un sur pobre -no obstante poseer enormes recursos naturales-, pero cuya explotación ha sido aprovechada básicamente en beneficio del Gobierno Federal, quien históricamente les ha regateado a los Estados del sureste, la aportación que éstos han hecho al resto del país y

a la Federación, por ejemplo en materia energética: producción de petróleo y gas, y generación de energía eléctrica.

Esta actitud centralista ha tenido muy pocas variaciones:

- 1.- La apertura de las autoridades hacendarias, para trasladar parte de las acciones de fiscalización, más no de recaudación, hacia los Estados y Municipios; y
2. La reasignación de los recursos del gasto público, dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; que ha sido hasta ahora la más importante, y derivada de los actos promovidos fundamentalmente por los Diputados Federales, demandando mayores recursos hacia sus distritos.

Queda mucho camino por recorrer en esta materia, puesto que se requiere de un cambio de concepción en materia fiscal, aplicando los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad, plasmados en la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna, que no sólo incremente los ingresos tributarios, eliminado los conceptos inequitativos de “no tributarios” y los “*exentos*”, sino que priorice los egresos con un claro sentido social, y no como ha sucedido en los últimos sexenios, de consentir a una clase económica que actualmente aporta muy poco al desarrollo económico del país, y que disfruta más que si lo hiciera; es el caso de los banqueros mexicanos que dentro de las economías de la APEC ²⁶¹, México ocupa uno de los últimos lugares en el otorgamiento del crédito bancario, el 26.1%; sólo por encima de Rusia que ofrece el 23.9%, contrastando con los países con el más alto nivel de otorgamiento de créditos como EEUU (161.3%), Malasia (143.9%), Japón (143.9%), China (132.7%), Tailandia (122%), Nueva Guinea (118.1%), Nueva Zelanda (118.1%), Corea (104.1%), Australia (90.8%), Singapur (89.6%), Canadá (89%), Chile (74.7%), Indonesia (66.2%), Filipinas (62.9%), Vietnam (35.%) y Perú (26.2%), no obstante que nuestros banqueros reciben un extraordinario ingreso por la venta de sus servicios y que los sitúan en los primeros lugares a nivel mundial en cuanto a las utilidades recibidas.

f). Los proyectos plurianuales.

El 7 de mayo de 2008, se publicó en el DOF la catorceava reforma al

²⁶¹Fuente: BANCO MUNDIAL, Periódico Reforma, página 2 sección A, del 26 de octubre de 2002.

artículo 74 de la Constitución, incorporando la figura de la plurianualidad para las erogaciones relacionadas con proyectos de inversión en infraestructura.

La exposición de motivos, que acompañó a la iniciativa de reforma a la fracción IV del artículo constitucional mencionado, justificó en su punto número 2, la conveniencia de contar dentro de la Carta Magna con tal posibilidad, señalando que:

La infraestructura pública constituye un factor determinante en el éxito de un país; es necesaria para brindar servicios públicos, desarrollar el comercio, comunicar a la población y, en general, desarrollar la economía nacional". ...en ese sentido, es indispensable contar con un marco jurídico que brinde mayor certidumbre a la inversión en infraestructura; para ello, la propuesta de adición al artículo 74, fracción IV constitucional, prevé otorgar facultades a la Cámara de Diputados para autorizar erogaciones para proyectos de inversión en infraestructura que abarquen más de un ejercicio fiscal, señalando que las asignaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos de la federación. Con lo anterior se brinda mayor certidumbre a la inversión pública al contar con asignaciones de gasto garantizadas durante la vida del proyecto de infraestructura respectivo, lo que además reduce los costos de dichos proyectos en beneficio de las finanzas públicas. Cabe señalar que actualmente la aprobación del gasto público se rige por el principio de anualidad del presupuesto previsto en la Constitución. Conforme a este principio la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, determina la disponibilidad presupuestaria para cada uno de los programas federales en el año correspondiente. ... la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé actualmente las autorizaciones para celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios, que tienen por objeto que las dependencias y entidades obtengan mayores beneficios en cuanto a precios, términos y condiciones. No obstante, estos contratos tampoco representan de forma alguna una autorización para realizar erogaciones plurianuales dado que están sujetos a la aprobación anual del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados; por lo tanto, la referida ley sujeta las erogaciones de los años subsecuentes a la celebración del contrato, a la disponibilidad presupuestaria que para tal efecto apruebe la Cámara de Diputados, sin perjuicio de que la ley señala que a estas erogaciones debe dárseles preferencia sobre nuevos gastos. ... la presente propuesta tiene

como propósito prever la plurianualidad de erogaciones solamente en materia de inversión en infraestructura, sin perjuicio de que se mantenga la posibilidad de continuar celebrando contratos plurianuales sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

La propuesta presentada por el Ejecutivo Federal con fecha 19 de junio de 2007, de prever presupuestos plurianuales en los casos de inversión en infraestructura, fue aprobada por ambas Cámaras, con algunas precisiones en cuanto a las facultades y plazos en materia de fiscalización y de revisión de la Cuenta Pública.

IV. 7. 4. La Deuda Pública.

Para efectos del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Deuda Pública comprende las obligaciones provenientes de adeudos contraídos dentro de las asignaciones presupuestales, durante el ejercicio para el cual fueron fijadas, no satisfechas a la terminación del propio ejercicio, y las reconocidas expresamente por el Congreso de la Unión.²⁶²

El artículo 73, en su fracción VIII, otorga al H. Congreso de la Unión la facultad para conocer sobre la materia de Deuda Pública:

El Congreso tiene facultad:

(...)

Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de

²⁶²Cfr. SERRA Rojas, *op. cit.*, p. 346.

dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

Esta actividad se encuentra regulada por la Ley General de Deuda Pública, la que en su artículo 1°. define este concepto:

Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

II.- El Departamento del Distrito Federal. (sic)

III.- Los organismos descentralizados.

IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

V. Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y

VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

De acuerdo con el artículo 3° de esta Ley, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la aplicación de la Ley referida.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

El comportamiento de la Deuda Pública ha estado ligado al errático desenvolvimiento de la economía nacional, siendo uno de los principales índices para conocer la situación de las finanzas públicas. Así se le ha identificado con las crisis recurrentes en que se ha visto envuelto el gobierno mexicano, desde el año de 1982. Al respecto transcribo dos comentarios relativos a la misma, por parecerme muy ilustrativos.

*El 20 de agosto de 1982, se inició lo que se ha convenido en llamar “la crisis de la deuda”. Este día se inscribirá en la historia de la economía mundial como el momento en que hizo erupción un problema que afectó significativamente, a lo largo de las dos últimas décadas del siglo veinte, el desarrollo de las relaciones financieras, económicas y políticas a nivel internacional. En esa fecha, México, el segundo deudor más grande del mundo, declaró en el edificio de la reserva federal de New York, ante sus 120 acreedores de primer nivel, la imposibilidad de continuar con el servicio regular de la deuda externa, requiriendo un período de tres meses para efectuar los pagos pendientes.*²⁶³

La deuda pública se convirtió en un serio problema en el país a finales de 1982, cuando la deuda pública externa acumuló alrededor de 80,000 millones de dólares. Era el último año del mandato de José López Portillo. Se enfrentó un problema grave de liquidez, al no contar el país con recursos para cubrir sus obligaciones en el pago del servicio de la deuda. Lo anterior provocó la primera gran crisis económica a la que nos enfrentamos los mexicanos. En su sexenio Miguel de la Madrid Hurtado tuvo que enfrentar una difícil renegociación de la deuda externa, que implicó adquirir créditos puente para pagar el servicio de la deuda. Al final de su sexenio se acumuló una deuda de aproximadamente 105,000 millones de dólares. Se afectó grandemente la capacidad del gobierno federal para invertir y canalizar recursos al área social. Se llegó a destinar un 60% del total del presupuesto federal al servicio de la deuda. Una de las prioridades de Carlos Salinas de Gortari como presidente de la república, fue renegociar la deuda externa, lo cual logró al inicio de su mandato (1989). Mediante una complicada negociación con los distintos acreedores del país y utilizando diversos mecanismos (descuentos al capital, reducción de intereses, obtención de recursos frescos), se logró reducir la deuda pública externa en alrededor de 70,000 millones de dólares. Lo anterior significó que sólo se destinara un 24% del gasto público al servicio de la deuda. El gobierno tuvo mayores recursos para la inversión y para el gasto social, provocando una inmediata mejoría en la economía. Sin embargo, la crisis que generó la deuda pública externa y lo complicado de sus distintas fases de renegociación, provocaron que perdiera validez como fuente de financiamiento del gasto público. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se empezó a utilizar con más frecuencia un nuevo

²⁶³Cfr. MALAGÓN Vera, Alfonso. *La administración de la deuda pública externa. Contribución al estudio de la deuda*, INAP Premio de Administración Pública 1985, p.11

mecanismo de financiamiento: la deuda pública interna. No se le dio mayor importancia sino hasta finales de 1994 (ya con Salinas de Gortari), donde se convirtió en uno de los elementos claves que desencadenaron la crisis económica actual (la de Zedillo).²⁶⁴

El saldo de la deuda interna neta del Gobierno Federal al cierre de febrero de 2008, fue de 1 billón 741.4 mil millones de pesos, monto inferior en 46.9 mil millones de pesos al registrado al cierre de diciembre de 2007. La variación de los saldos se explica por un endeudamiento neto por 43.5 mil millones de pesos, por ajustes contables a la alza de la deuda indexada a la inflación por 5.5 mil millones de pesos y por una acumulación de disponibilidades del Gobierno Federal por 95.9 mil millones de pesos. El saldo de la deuda externa neta del Gobierno Federal en febrero fue de 42.7 mil millones de dólares, cifra superior en 1.4 mil millones de dólares a la observada al cierre de 2007. Este resultado se explica por un endeudamiento neto acumulado al segundo mes de 2008 de 1.3 mil millones de dólares, ajustes contables a la alza por 0.4 mil millones de dólares y por la acumulación de activos financieros denominados en moneda extranjera por 0.3 mil millones de dólares. En lo que corresponde al saldo de la deuda interna neta del sector público federal (Gobierno Federal, organismos y empresas y banca de desarrollo), al cierre de febrero se ubicó en 1 billón 698.9 mil millones de pesos, lo que significa un incremento de 11.4 mil millones de pesos respecto del saldo registrado al cierre de 2007. Ello obedece a un endeudamiento interno neto durante el periodo de 68.7 mil millones de pesos, a ajustes contables a la alza por 12.0 mil millones de pesos y a un aumento en las disponibilidades del sector público federal por 69.3 mil millones de pesos. Por su parte, el saldo de la deuda externa neta del sector público federal fue de 37.8 mil millones de dólares, monto superior en 3.2 mil millones de dólares al registrado al cierre de 2007. Este resultado se explica por un endeudamiento externo neto de 6.0 mil millones de dólares, así como por ajustes contables a la alza por 1.1 mil millones de dólares y por un incremento en las disponibilidades del sector público federal por 3.8 mil millones de dólares. Cabe destacar que el endeudamiento externo neto es de carácter transitorio y que éste disminuirá gradualmente en la medida que se vayan cubriendo los vencimientos de deuda en los próximos meses.

²⁶⁴Cfr. JIMÉNEZ Rosas, Gustavo, *Análisis de la deuda pública en México*, Dirección General de Institutos Tecnológicos, Instituto Tecnológico de Tehuacán, trabajo inédito, marzo de 2004.

*Ello de acuerdo tanto con el programa de financiamiento establecido para el presente año, como con el desendeudamiento neto externo aprobado por el H. Congreso de la Unión.*²⁶⁵

La Deuda Interna es la que se produce y cumple dentro del mercado financiero de un país.

La Deuda Externa, por su parte, tiene su origen en los créditos o empréstitos provenientes del exterior.

La Deuda Consolidada, es aquella Deuda Pública permanente, atendida por un fondo especial que no requiere el voto anual de los recursos correspondientes, es decir, que el servicio de la deuda está previsto en el Presupuesto.

La Deuda Flotante, por el contrario, es la que el Tesoro del Estado contrae por un breve período para proveer a necesidades momentáneas de caja, en virtud de imprevistos o por retraso en la captación de los ingresos ordinarios.²⁶⁶

La Deuda total del Sector Público al mes de febrero de 2008, se integraba de la siguiente manera:

La deuda externa bruta ascendía a \$62,427.6 millones de dólares (MM DLS), de los cuales \$38,633.4 MM DLS, correspondieron a los mercados de capitales; \$9,077.9 MM DLS a los Organismos Financieros Internacionales; \$8,630.6 MM DLS a la modalidad de Pidiregas; \$3,184.8 MM DLS; al mercado bancario; \$2,824.4 MM DLS al comercio exterior y 76.5 MM DLS a bonos de la Banca Española.

La Deuda Interna del sector público ha presentado una importante transformación y supera en mucho a la Deuda Externa; si bien parece reflejar una mejor posición alejada de las cifras de \$105,000 MM DLS, que se alcanzaron al final del sexenio de De la Madrid, los niveles alcanzados han incidido, por la demanda de crédito, en presiones al alza de las tasas de interés internas; son de más de dos billones de pesos, que representan el 21.12% del valor del PIB anual, estimado por el INEGI en \$9, 650, 566.6 millones. La deuda interna bruta, al mes de febrero de 2008, ascendía a la cantidad de \$2,038,681.3 BM de pesos, compuesta principalmente por \$1,896.654.2 BM, a través de la emisión de papel en el mercado nacional; \$76,795.2 MM, por otras fuentes de financiamiento; \$64,291.1 MM, del Fondo de Ahorro (SAR) y \$940.8 MM, de la Banca comercial.

²⁶⁵Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Información México, 28 de marzo de 2008.

²⁶⁶*Ibidem*, p. 348.

IV. 7. 4. 1. Los Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto (Pidiregas).

A raíz de la crisis económica de diciembre de 1994, la disponibilidad de recursos financieros para la inversión productiva en México era prácticamente nula, por lo que dadas las grandes necesidades de inversión en materia energética, fue necesario que el gobierno federal desarrollara nuevos esquemas de financiamiento atractivos para los inversionistas, que les permitieran tanto a Petróleos Mexicanos como a la Comisión Federal de Electricidad, contar con los flujos de recursos financieros suficientes para generar la infraestructura necesaria para la generación de energía eléctrica y la extracción de petróleo. Los Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto (Pidiregas) ahora conocidos como Proyectos de Inversión de Largo Plazo, se diseñaron, como ya se dijo, para atender necesidades de inversión en condiciones de escasez de recursos públicos. Se previó que las entidades públicas pudiesen acudir directamente a los mercados financieros para resolver sus necesidades de financiamiento.²⁶⁷

Los Pidiregas operan mediante dos tipos de esquemas: el denominado de *inversión directa*, que incluye aquellos proyectos en los que, por la naturaleza de los contratos, las entidades públicas asumen una obligación directa y firme, de adquirir los activos productivos construidos por empresas privadas; también se les conoce como proyectos de llave en mano; y el de *inversión condicionada*, que contiene proyectos en los que los activos son propiedad privada, y que en caso de alguna eventualidad contemplada en los contratos, la entidad contratante tiene la facultad de adquirir o no el bien; es el caso de la planta de nitrógeno que PEMEX ha requerido para poder complementar sus tareas de extracción de petróleo y de varias plantas de CFE. Es conveniente aclarar, que el segundo esquema es contrario a lo establecido en la parte final del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, que dice:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica

²⁶⁷Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Pidiregas un estudio general*, H. Cámara de Diputados, noviembre 2007, pp. 6 y ss.

que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

El procedimiento para llevar al cabo un proyecto de infraestructura de largo plazo, a través de este esquema financiero, es el siguiente:

- Primero. Se convoca a una licitación pública internacional; durante el desarrollo del proyecto los gastos no impactan a las finanzas públicas, porque las empresas ganadoras de las licitaciones cubren dichos gastos con recursos provenientes de financiamientos, disponibilidades propias o sus inventarios.
- Segundo, cuando las obras están concluidas y en condiciones de generar ingresos, los proyectos se entregan a las empresas del sector público (PEMEX y CFE).
- Tercero. Una vez que los proyectos entran en operación, se inicia el pago de obligaciones a través de recursos presupuestales generados por todos y cada uno de los proyectos; es decir, es en ese momento que PEMEX y CFE inician el pago presupuestario de las obras construidas, cuyo monto se refleja anualmente en su presupuesto y en el gasto público.

IV. 7. 4. 2. Desempeño de los financiamientos a través de los Pidiregas.

Anualmente se presenta como parte de la Inversión Presupuestaria Total el pago de las amortizaciones de los créditos de Pidiregas; dicho monto tiene una tendencia creciente en función de los nuevos proyectos recibidos, y en la actualidad el rubro amortización de Pidiregas representa un importante monto del total de la inversión del sector público presupuestario. Sin embargo la deuda contratada y el pago de las amortizaciones, se reflejan en el activo fijo a través del valor total de la inversión financiada para las paraestatales. Los activos productivos generados, representan un gran acervo de capital dentro de la infraestructura productiva nacional dado que PEMEX y CFE han acumulado bienes que suman aproximadamente el 18% del PIB. De tal modo que con un monto relativamente pequeño de egresos presupuestales, se ha creado un importante valor de los principales activos de la Federación a nivel nacional. El plazo de pago de la deuda contratada a través de este esquema de Pidiregas es sumamente largo, sumando 47 años en total para finiquitar todos los proyectos. Aquí se encuentra quizás parte de la inquietud,

no manifestada por cierto, del Ejecutivo Federal de pretender una apertura a nuevas formas de contratación, reformando la Ley Reglamentaria del artículo 27 en materia de petróleo.

IV. 7. 5. Control y Fiscalización del gasto público.

El control del gasto público se introdujo a partir de la Constitución francesa de 1791; sin la existencia de este tipo de control, la acción de los órganos de representación popular sería inútil.²⁶⁸

La figura de un órgano de Control Financiero dependiente del Legislativo, apareció por primera vez en la Constitución centralista de la República Mexicana de 1836, misma que le atribuyó a la Cámara de Diputados la facultad de nombrar a los miembros de la Contaduría Mayor y supervisar su labor. Este precepto también lo encontramos en la Constitución de 1843 (art. 69) y en la de 1857; sin embargo la facultad expresa de supervisión se agrega en las reformas de 1874 (art. 72, A, III). Pero la norma de 1836 establecía una facultad más para la Cámara de Diputados, que ninguna de las Constituciones posteriores ha recogido: “verificar el exacto desempeño... de las oficinas generales de hacienda”.

El contribuyente de 1916–1917, no le prestó mayor atención a este enunciado, el que yo considero tiene un carácter sustantivo para el control financiero.

Camino Benso, Conde de Cavour, quien fuera uno de los artífices de la unidad italiana a mediados del siglo XIX, hacía notar que los actos más importantes del gobierno *“son aquellos que se relacionan con el tesoro público, y, por tanto, deben ofrecer a los contribuyentes, que significan parte de sus riquezas en beneficio del estado, la seguridad de que los dineros se recauden legalmente y se inviertan en sus respectivos destinos.”*²⁶⁹

Con relación al control patrimonial y fiscalización del Estado, José Trinidad Lanz Cárdenas, citado por Fernández, nos dice que *“...se pudiera afirmar, coincidiendo con algunos estudiosos de la materia, que en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.”*²⁷⁰

²⁶⁸Cfr. GUTIÉRREZ, *op. cit.*, p. 72.

²⁶⁹Cfr. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 1022.

²⁷⁰*Ibidem*, p. 1022.

El constitucionalismo contemporáneo ha venido incorporando una nueva forma de control del gasto público. Junto a la evaluación objetiva del ejercicio presupuestal (control técnico), se ha desarrollado el control normativo, incorporando en los textos constitucionales la facultad de los órganos representativos de controlar el gasto público.²⁷¹

Se pretende, con este tipo de normas, garantizar el buen uso del presupuesto, conociendo los resultados de la gestión financiera a través de la revisión de la Cuenta Pública.

En el aspecto administrativo, son muy diversos los controles que se ejercen sobre el Presupuesto; algunos de los cuales le corresponde desarrollarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a la administración de los recursos, de conformidad con las partidas y la calendarización autorizadas; y la supervisión de su ejercicio por la Secretaría de la Función Pública, a través de los órganos internos de control, establecidos en cada dependencia de la administración pública y en las entidades paraestatales. El control presupuestal se efectúa en tres etapas: la fase previa o inicial, que se realiza con la revisión, aprobación y en su caso, modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación; la segunda, corresponde a las revisiones o controles que a través de las consultas realiza el Legislativo a los ejecutores del gasto; y la tercera, en la revisión de la cuenta pública. Es importante precisar que la segunda fase carece de los elementos jurídicos–constitucionales expresos, lo que ha motivado varias controversias constitucionales sobre algunas revisiones llevadas a cabo o bien pretendidas por la Auditoría Federal de la Federación, para poder supervisar el gasto realizado y más aun, para supervisar el ejercicio del presupuesto federal durante su ejecución, siendo esta última una materia pendiente.

IV. 7. 5. 1. La entidad de fiscalización Superior de la Federación.

a). Antecedentes.

Los sistemas de rendición de cuentas, en términos generales, tienen como antecedentes remotos los incipientes mecanismos de control y vigilancia creados por las representaciones populares con el fin de moderar los excesos del gobierno. Nuestro país, desde la época de la Colonia, ha contado con varios órganos de control y fiscalización, que representan los antecedentes hispanos de lo que es actualmente la Auditoría Superior de la Federación. Así pues, los antecedentes más lejanos de los mecanismos de control y vigilancia los

²⁷¹ *Ibidem*, p. 73.

encontramos en los Contadores Mayores de la Corte Castellana en 1388 y en las Casas de Cuentas de Valladolid, creadas por las Cortes de Toledo en 1436; en las Ordenanzas dadas por Juan II en 1437 y 1442, a la Contaduría Mayor de Cuentas, considerada el origen del Tribunal de Cuentas, que trascendió hasta la Colonia en la Nueva España. Las Ordenanzas de los Reyes Católicos, dieron lugar a la separación de las Contadurías Mayores de Hacienda y de Cuentas; mediante estas Ordenanzas, se encarga a la Contaduría Mayor de Hacienda las funciones de gestión, es decir, la administración, cobro y distribución de la Real Hacienda; y a la Contaduría de Cuentas, la revisión de las cuentas presentadas por los recaudadores de rentas reales.²⁷² Al frente de ambos contadores, se hallaba el mayordomo Mayor de Castilla, como supervisor, que en 1517 fue sustituido por el Secretario de Hacienda para desempeñar dicha función.

El procedimiento que se seguía, para el cumplimiento de sus atribuciones, se podía resumir de la manera siguiente:²⁷³

1.- La Contaduría Mayor de Hacienda asignaba a cada circunscripción territorial las contribuciones a recaudar, acordando la forma más adecuada de poderlo realizar. Generalmente esta función recaudadora se subrogaba por conducto de sus representantes en las Cortes, a cambio de una cuota fija, o bien se subastaban al mejor postor.

2.- Recaudados los fondos, la Contaduría Mayor de Hacienda distribuía los fondos y hacía llegar los recursos a las instituciones y empleados de la corona española.

3.- La Contraloría Mayor de Cuentas, controlaba las liquidaciones de los receptores, revisaba el manejo de las contribuciones y concedía, en su caso, los finiquitos correspondientes, con lo que concluía el procedimiento fiscal

Felipe II, en el siglo XVI, creó un Tribunal de Contaduría para solventar los contenciosos relacionados con la gestión económica y financiera y su reflejo contable. Con Felipe III, en 1602, se constituye el “Consejo de Hacienda y Contaduría Mayor”, que absorbe el Consejo y a la Contaduría Mayor de

²⁷²SOLARES Mendiola, Manuel; *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 172, México 2004, p. 1

²⁷³ARTOLA, Miguel, *La Hacienda del Antiguo régimen*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 25, citado por Manuel Solares, p. 2.

Hacienda. Fernando VI, en 1749, concedió jurisdicción contenciosa a los intendentes para conocer de todas las causas en que tuviere algún interés o perjuicio la Real Hacienda. Carlos IV, en 1803, otorgó al Consejo de Hacienda, jurisdicción absoluta, privativa o independiente de la del Consejo Real y demás Tribunales; declarándolo de último término y sólo dependiente de la supremacía y soberanía del Rey. La Constitución de Cádiz de 1812, suprime al Consejo Supremo de Hacienda y asigna a la Contaduría Mayor de Cuentas “el examen de todas las cuentas de caudales públicos”. En 1828 se crea el Tribunal Mayor de Cuentas, vigente hasta 1851, cuando se aprueba la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas que inaugura una nueva función, la fiscalización financiera de la administración pública.

Con la conquista de la Nueva España, las autoridades españolas trasladaron a nuestro país las facultades del Tribunal Mayor de Cuentas. Hernán Cortés estableció el primer sistema recaudatorio que sustituyó el de los tributos existente entre los aztecas hasta antes de la conquista, nombrando a un ministro, un tesorero y a varios contadores encargados de la recaudación y custodia del “Quinto Real”.²⁷⁴

En 1924 se crea en la Nueva España un Tribunal Mayor de Cuentas. Una vez establecida la Colonia, los indígenas pagaban sus impuestos también con trabajo, en minas, haciendas y granjas. En 1573 se implantan las alcabalas (pago por poner mercancías de un Estado a otro), y después el peaje (derecho de paso). Por ser la actividad minera la principal fuente de riqueza, fue el ramo que más se atendió y se creó todo un sistema jurídico fiscal.

En 1812, en Cádiz, se promulgó la Constitución Española que instituyó el principio de división de poderes, con plena influencia en la Nueva España, no obstante la guerra de independencia iniciada en 1810.

La Constitución de Apatzingan de 1814, aún cuando no llegó a entrar en vigor retomó el principio de la división de poderes, haciendo residir el Legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el Ejecutivo en el Supremo Gobierno y el Judicial en el Supremo tribunal; en cuanto a la soberanía esta la colocó en la representación nacional. En este ordenamiento en donde se encuentra el primer antecedente constitucional mexicano, sobre la facultad

²⁷⁴Al rescatar las tierras en nombre del Rey de España, la quinta parte de los bienes correspondió a la monarquía española: el Quinto Real.

de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Ejecutivo, estableciendo esta atribución en su Capítulo VIII, artículo 114:

Capítulo VIII.- De las atribuciones del Supremo Congreso.

Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente:

(...)

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

Desde la Constitución de Apatzingán, hasta la vigente de 1917, todas las Constituciones han encargado a los órganos de representación popular, Poder Legislativo, la aprobación del ejercicio del gasto público a través del Presupuesto.

El 25 de octubre de 1821, apenas un mes de consumada la independencia, se creó la Junta de Crédito Público, cuya función era dictaminar los adeudos que la naciente Nación debía reconocer; quedando al frente de la misma el contador decano de la Contaduría Mayor de Cuentas. Por decreto de 28 de junio de 1824, el soberano Congreso Constituyente, reconoció las deudas contraídas por:

1. El gobierno virreinal, hasta el 17 de septiembre de 1810.
2. Los jefes insurgentes, desde la proclamación del Plan de Iguala hasta la entrada del Ejército Trigarante a la capital del país.
3. Los gobiernos establecidos, desde el 27 de septiembre de 1821 hasta el 28 de junio de 1824.

Al mismo tiempo, se autorizaron dos empréstitos: uno por 8 millones de pesos, según contrato de 7 de febrero, con la casa B. A. Goldschmit y Compañía de Londres y otro, por 20 millones de pesos, con los señores Manning y Marshall, agentes de la casa Barclay, Herring, Richardson y Compañía, de Londres.

Las funciones de fiscalización y vigilancia de la Cuenta Pública continuaron durante tres siglos a cargo del Tribunal de Cuentas, instituido por Hernán Cortés, desde la Colonia hasta después la Independencia, poco antes de la Constitución Federalista del 4 de octubre de 1824, que facultó al Congreso para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias, la inversión y las cuentas del gobierno.²⁷⁵

²⁷⁵SOLARES Mendiola, *op. cit.*, pp. 5 y ss.

Es en esta Constitución, donde encontramos el segundo antecedente que faculta al Congreso para revisar la Cuenta Pública, estableciendo en su artículo 50 que:

“... las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

(...)

VIII

(...) Tomará anualmente cuentas al gobierno”.

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución de 1824, siendo Presidente del Congreso Constituyente Valentín Gómez Farías, se publicó la *“Ley sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”*, el 16 de noviembre de 1824, misma que establece entre otros órganos, la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiendo de manera exclusiva de la Cámara de Diputados, cuya estructura y funciones se establecen en los artículos 42 al 51.

Artículo 42. Para el examen y glosa de las cuentas que amablemente debe presentar el secretario de despacho de Hacienda, y para la de crédito público, se establecerá la Contaduría Mayor.

Artículo 43. Esta contaduría estará bajo la inscripción exclusiva de la Cámara de Diputados.

Artículo 44. La Cámara ejercerá esta inscripción por medio de una comisión de cinco diputados nombrados por la misma. Esta comisión será permanente aún por el tiempo de receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del secretario del despacho de Hacienda.

Artículo 45. La contaduría se dividirá en dos secciones, de Hacienda y de Crédito Público, y cada sección estará a cargo de un Contador Mayor.

Artículo 46. El nombramiento de estos jefes se hará por la Cámara a pluralidad absoluta de votos.

Artículo 47. El de los demás empleados de la contaduría se hará por la misma Cámara a propuesta de terna del respectivo contador, informada por la Comisión.

Artículo 48. Los empleados de la contaduría mayor se proveerán en los cesantes, o en empleados de otros ramos o en militares vivos o retirados, atendiendo a la mejor aptitud, y mayor economía de la hacienda.

Artículo 49. Luego que sean elegidos en contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de la oficina, que con el informe de la Comisión se pasará a la Cámara de Diputados.

Artículo 50. La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprendidos de las cuentas de la Tesorería General, comisiones y administraciones de rentas.

Artículo 51. La de crédito público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieran satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto.

El Artículo 1 de la *Ley de Arreglo de la Administración de la Cuenta Pública*, extingue el Tribunal de Cuentas, que había funcionado desde inicios de la Colonia. Consecuente con el sistema de organización establecido por la Secretaría de Hacienda, se expidió el decreto número 437 “sobre la memoria del Ministro de Hacienda”, que disponía que la exposición que este funcionario había de presentar al Congreso, respecto del presupuesto general de gastos y la cuenta del año anterior, así como sus objetos, eran “informar al Congreso de las causas del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal; indicar la reforma que sea susceptible a su administración, y proponer el establecimiento, extinción o baja de impuestos, a fin de nivelar en cada año los productos de los gastos”. En el mismo decreto, se regula cada detalle de la formulación de la cuenta y sus contenidos, que se divide en: valores y su distribución. El artículo 19 de este ordenamiento establece el proceso de fiscalización superior a que se sujetará la cuenta pública. Se le dotaba a la Contaduría Mayor de Hacienda de los instrumentos de fiscalización necesarios y por su parte, tendría que rendir varios dictámenes: el primero, relacionado con la Cuenta Pública presentado por el Ministro de Hacienda y el segundo, sobre los manejos hechos por los responsables del gasto, con el fin de que el Congreso contara con los elementos necesarios para la calificación de las cuentas. El año fiscal comprendía del 1 de julio al 30 de junio del año siguiente.

En todo el periodo, a partir de la Constitución de 1824 hasta las Siete Leyes Constitucionales, que formaron la Constitución centralista de 1836, que abrogó a la de 1824, se mantuvo la función de fiscalización de la Cuenta Pública en el Poder Legislativo y concretamente en la Cámara de Diputados.

La Tercera Ley establecía en su artículo 52:

Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente...

I.- Vigilar por medio de una Comisión inspectora compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará la forma y términos en que la Comisión Inspectora debe desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen.

II.- Nombrar los jefes y demás empleados de la contaduría mayor.

Es decir la Contaduría Mayor permaneció realizando las funciones otorgadas por la Constitución de 1824.

Las “Bases Orgánicas” de 1843, promulgadas por López de Santa Anna; siguiendo la práctica de los ordenamientos anteriores le otorgaron facultades al Congreso en la fracción III del artículo 66:

Son facultades del Congreso:

(...)

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

El 16 de diciembre de 1853, se expidió el decreto de que implantó la función de vigilancia de la hacienda gubernamental, restableciendo el Tribunal Mayor de Cuentas y dejando a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano dependiente.

El 26 de noviembre de 1853, Antonio López de Santa Anna transformó a la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público en Tribunal de Cuentas, con una gran variante, la Contaduría Mayor quedaba supeditada al Ejecutivo.

Con la caída de López de Santa Anna, primero, y la dimisión de Martín Carrera, que lo sustituyó como Presidente Interino; el General Ignacio Comonfort tomó posesión el 11 de diciembre de 1855, promoviendo un

nuevo Congreso Constituyente para establecer nuevas bases para la Nación, iniciando sus sesiones el 13 de febrero de 1856. Como resultado, se vuelve a la figura de un Legislativo unicameral; precisando en el proyecto de 16 de junio de 1856, en su artículo 53 que: *“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en asamblea, denominada Congreso de la Unión”*. Y en su artículo 74, decía: *“El segundo período de sesiones se destinará exclusivamente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo”*. Por su parte el artículo 75 disponía: *“El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una Comisión compuesta de cinco representantes que será nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo”*.

En la Constitución de 5 de febrero de 1857, promulgada el 11 de marzo del mismo año, se consideró a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano dependiente del Poder Legislativo, y en su artículo 72, fracción VII y XXIX, se estableció que el Congreso tiene facultad para:

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

(...)

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentar el Ejecutivo é (sic) imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

(...)

XXXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

Los acontecimientos políticos que siguieron después, en los cuales Comonfort derogó la Constitución, a menos de un año de ser promulgada, dio origen al Plan de Tacubaya, que terminó con la presidencia de Comonfort, e inicio la guerra de tres años. La Constitución de 1857, suspendida por el Plan de Tacubaya, contenía algunos aspectos en materia de control presupuestal que vale la pena analizar; por ejemplo incluye dentro de las facultades del Congreso la de aprobar el Presupuesto de gastos de la Federación, que

anualmente debía someter a su consideración el Ejecutivo, imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Desgraciadamente, las luchas civiles y el gobierno imperial de Maximiliano hicieron que durante diez años la aplicación de la Constitución de 1857 fuese nula, en lo que respecta a las funciones otorgadas al Congreso en materia presupuestal. Así que, no fue sino hasta 1867 que se reinició la aplicación de este ordenamiento, referente a la presentación de los Proyectos de Presupuesto y la revisión de la Cuenta de la Tesorería. Durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo (2 de junio de 1862 a junio de 1867), éste decretó el 10 de abril de 1865, el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, restableciendo el Tribunal de Cuentas y en sus artículos 20 y 21 establecía que el examen y liquidación de las cuentas se hará por un tribunal de cuentas con autoridad judicial; estableciendo además que la jurisdicción del tribunal de cuentas se extiende a todo el Imperio. A este tribunal también se le facultaba para vigilar la exacta observancia del presupuesto y se comunicaba con el Emperador por medio del Ministerio de Estado; y todos sus miembros, incluyendo el presidente del Tribunal eran nombrados por el Emperador. Con el fusilamiento de Maximiliano, el 19 de junio de 1867, y la recuperación del poder presidencial por Benito Juárez volvió a estatuirse la figura del Contador Mayor dentro del Legislativo y por decreto del 20 de agosto de 1867, se agregó a la Contaduría Mayor la función de liquidación de la deuda, tanto la interior como la exterior, previo examen de las mismas. Restituido el gobierno de la República por Juárez, el 30 de marzo de 1868, se publicó el Presupuesto General de Gastos de la Federación y el 2 de junio de 1868 el Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaria de Hacienda, expidió el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, que debería regir para el ejercicio fiscal que comenzaría el 1 de julio de 1869.

A la muerte de Benito Juárez, el 18 de julio de 1872, después de 14 años de gobierno, lo sustituyó en la Presidencia Sebastián Lerdo de Tejada, quien promovió un decreto expedido por el Congreso el 18 de noviembre de 1873 que señalaba la forma como debían presentarse los proyectos de presupuesto por el Ejecutivo al Congreso, detallando los presupuestos particulares de los diversos ramos. El decreto referido, indicaba también la forma en que el Ejecutivo debería presentar anualmente la *“cuenta de la Federación”*; detallando la parte relativa a los ingresos así como la de los egresos.

Bajo la presidencia de Lerdo de Tejada, el 13 de noviembre de 1874, se reformó la Constitución, reiterando en su artículo 72 las facultades exclusivas otorgadas a la Cámara de Diputados.

Ante los intentos reeleccionistas de Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz proclamó el Plan de Tuxtepec, al grito de “no reelección”, mientras la presidencia era asumida en calidad de interino por José María Iglesias, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quién no pudo sostenerse por la revuelta de Porfirio Díaz, quien se hizo cargo del Poder Ejecutivo en su carácter de Jefe del Ejército Nacional, y declarado Presidente Constitucional el 2 de mayo de 1877, por el voto unánime de los 200 distritos electorales. El primer periodo del gobierno de Porfirio Díaz, sería del 1 de diciembre de 1876 al 30 de noviembre de 1880.

El 2 de julio de 1877, la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados aprobó el “Reglamento Económico Provisional de la Cámara de Diputados”, que detalla las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y establece que es obligación del Contador Mayor revisar por sí mismo la cuenta general que presenta anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, haciendo las observaciones a que haya lugar, respecto a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, con arreglo a las presupuestos y leyes respectivas.

Durante el porfiriato, *“a pesar de que las Cámaras se reunían puntualmente, y en cada ocasión que se iniciaba un periodo de sesiones seguía el protocolo del caso, el poder de Díaz había propiciado un vacío en la actividad parlamentaria. El Poder Ejecutivo era la fuente de toda la legislación. Aunque nunca asumió facultades extraordinarias, de hecho siempre las tuvo”*.²⁷⁶

Los cambios presentados en la economía nacional en el largo periodo del gobierno de Porfirio Díaz, no obstante el evidente control del Legislativo por el Ejecutivo, llevaron a la Cámara de Diputados a expedir el 6 de diciembre de 1895 el *Reglamento Económico para la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público*, que sustituyó al Reglamento provisional aprobado por la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados el 2 de julio de 1877. La Comisión Inspector de la Cámara de Diputados representa el antecedente formal de la actual Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados. El nuevo Reglamento contiene un capítulo en el cual precisa las obligaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, consistentes en glosar la cuenta del tesoro federal y ser la rectora de la contabilidad gubernamental. El 29 de mayo de 1896, se expide el decreto de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. La ley referida confirma en su artículo primero, la dependencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de la Cámara de Diputados, bajo la vigilancia de la

²⁷⁶SOLARES Mendiola, Manuel, *op. cit.*, p 64. Cita tomada de la obra *La Hacienda Pública de México a través de los informes presidenciales a partir de la independencia hasta 1963*, México, SHCP, 1971.

Comisión Inspectoras.²⁷⁷

La Contaduría Mayor de Hacienda, a la que se quitó la parte relativa al crédito público, tendrá la facultad de dirigirse a cualquier Secretaría de Estado para solicitar las cuentas o bien para contestar las observaciones hechas por la propia Contaduría Mayor, pudiendo consignar al juez competente a los empleados que resultaren con responsabilidad criminal o pecuniaria, previo acuerdo de la Comisión Inspectoras, así como poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la misma Comisión, de las responsabilidades que resulten contra funcionarios con fuero constitucional.²⁷⁸

En 1904, se promulga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano dependiente de la Cámara de Diputados, por disposición constitucional, teniendo bajo su responsabilidad la revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal, para verificar su adecuado registro.

Con el irrupimiento de la revolución de noviembre de 1910, que originó la caída y el destierro de Porfirio Díaz; durante cerca de tres décadas de lucha por el poder entre los diferentes caudillos, el orden normativo del Congreso, en esta materia, prácticamente no se modificó y no fue sino hasta 1937 que se expidió una nueva *Ley Orgánica de la Contaduría*, que abrogaba la de 1904 y establecía en su artículo primero, que tendría la facultad de examinar la cuenta anual, que debía presentar el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, y la glosa de la misma, de conformidad con la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución de 1917. .²⁷⁹

La normatividad en esta materia se mantuvo hasta El 18 de diciembre de 1978, en que se expidió la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, la que en su artículo Cuarto Transitorio abrogaba la ley de 1937; la nueva Ley definía en el artículo 1° a la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal; estableciendo, que la Contaduría Mayor estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. El titular de la Contaduría Mayor de Hacienda será designado por la Cámara de Diputados. Entre las principales funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda estaba la de elaborar y rendir a la Comisión de Vigilancia un informe, para su entrega a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, de la Cuenta Pública, con el fin de verificar que ésta se hubiese prestado de acuerdo con los

²⁷⁷*Ibidem*, p. 66.

²⁷⁸*Ibidem*, p. 66.

²⁷⁹*Ibidem*, pp. 71 y 72

principios de contabilidad aplicables; si los resultados de la gestión financiera estaban ajustados a los criterios de la Ley de Ingresos y demás leyes fiscales; si se cumplía con los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados; así como fiscalizar los subsidios federales concedidos a los Estados y Municipios, y al Distrito Federal, a los organismos de la administración pública paraestatal y a las instituciones de beneficencia privadas, verificando su aplicación.

A la Comisión de Vigilancia, se le otorgaban, entre otras, las siguientes atribuciones y obligaciones:²⁸⁰

- 1.- Recibir de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal;
- 2.- Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, la práctica de visitas, inspecciones y auditorias;
- 3.- Entregar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta, de la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la cuenta pública, el informe previo de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 4.- Presentar al Pleno de la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre, de cada año, el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, elaborado por la Contaduría Mayor de Hacienda;
- 5.- Dictar las medidas necesarias para el mejor funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda.

IV. 7. 5. 2. La Auditoria Superior de la Federación.

La etapa moderna de la función de fiscalización, la podemos dividir en dos partes: la primera, a partir de la reforma de 1977, que amplía las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda; y la actual, con la reforma de 30 de julio de 1999, que da nacimiento a la entidad de fiscalización de la federación, denominada Auditoria Superior de la Federación, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuya función se inicia el 1° de enero de 2000, de conformidad con el artículo Segundo Transitorio del Decreto que reforma el artículo 79 Constitucional.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 72.

El 30 de julio de 1999, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objeto fue crear la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, quien le transfirió todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales.

Las reformas constitucionales relacionadas con la entidad de fiscalización superior se señalan a continuación:

Artículo Único.- Se adicionan con un segundo párrafo y ocho fracciones el artículo 78, con una Sección V el Capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74 fracción IV, párrafo quinto; se reforman los artículos 73, fracción XXIV, 74 fracción II y 79; y se deroga la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a XXIII. ...

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV a XXX. ...

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

I. ...

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

III. Derogada

IV. ...

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

Artículo 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

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

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas los municipios y los particulares. Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.*
- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismos que tendrá carácter público. La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.*
- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y*

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

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La Ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser renombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V, VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.

SEGUNDO.- La entidad de fiscalización superior de la Federación iniciará sus funciones el 1 de enero del año 2000. La revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a

la IV del artículo 79 reformado por este Decreto, se llevarán a cabo, en los términos del propio decreto, a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001.

La entidad de fiscalización superior de la Federación revisará la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de este Decreto.

Las referencias que se hacen en dichas disposiciones a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se entenderán hechas a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

TERCERO.- En tanto la entidad de fiscalización superior de la Federación no empiece a ejercer las atribuciones a que se refiere este Decreto, la Contaduría Mayor de Hacienda continuará ejerciendo las atribuciones que actualmente tiene conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables vigentes hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto.

Los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda no serán afectados en forma alguna en sus derechos laborales con motivo de la entrada en vigor de este Decreto y de las leyes que en consecuencia se emiten.

Una vez creada la entidad de fiscalización superior de la Federación, todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales en general de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasará a formar parte de dicha entidad.

CUARTO.- El Contador Mayor de Hacienda será titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación hasta el 31 de diciembre de 2001: podrá ser ratificado para continuar en dicho encargo hasta completar el periodo de ocho años a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución”.

Cabe hacer mención que la institución de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como su dependencia del órgano legislativo, es una reminiscencia de la Constitución de Cádiz, traspasada a nuestro país. Sin embargo su consolidación como entidad fiscalizadora se ordenó hasta muy avanzado el siglo XIX, toda vez que la Cuenta Pública -otra institución de origen eminentemente hispano, adoptada de los principios liberales de la revolución francesa-, durante los primeros cincuenta años de vida independiente no tuvo orden ni concierto.

Como se ha podido observar en este breve repaso de antecedentes, la actividad fiscalizadora de la Federación, es una facultad originaria del Congreso de la Unión y específicamente de la Cámara de Diputados, situación que no ha variado desde la Constitución de 1824, en que se creó y confirió desde ese entonces a la Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Auditoría Superior de la Federación, la facultad de encargarse de revisar, auditar y emitir el dictamen sobre la Cuenta Pública, que es el mecanismo contable en el que se consignan, las operaciones y movimientos en los que se aplica el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Al ser un órgano dependiente de la Cámara de Diputados, ésta se encuentra facultada para designar al titular de la Auditoría Superior de la Federación, la que se hará mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Recientemente se ha cuestionado sobre la característica de la autonomía que la Constitución le otorgó al órgano superior de fiscalización, con la reforma al artículo 79 de la Ley Suprema, tema que se desarrollará en el punto siguiente.

a). Fundamento Constitucional.

Como ya fue expresado, la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 79 Constitucional, reformado el 7 de mayo de 2008, cuenta con una entidad de fiscalización superior de la Federación, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, denominada Auditoría Superior de la Federación, y que tendrá a su cargo:

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

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

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre

el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

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

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

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

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

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

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

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

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

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de

cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

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

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

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

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I,

II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

b). Autonomía técnica y de gestión.

Con el fin de precisar las características de la autonomía otorgada a la Auditoría Superior de la Federación, por la reforma de 1999, es conveniente analizar el término de autonomía. De conformidad con el Diccionario de la Lengua Española, en su vigésima edición, la palabra *autonomía* proviene del latín *autonomía* y del griego *autovonía*, que significa: “condición de quien para ciertas cosas, no depende de nadie”.

Al ser la *no dependencia* una condición *sine qua non* de la *autonomía*, conviene definir el concepto de dependencia *a contrario sensu*, y al respecto el Diccionario ya referido nos da la siguiente definición: “dependencia es la *subordinación a un poder mayor*”.

Procedamos entonces a estudiar la naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación. Así nos encontramos que su origen proviene de una disposición constitucional y la ubicamos en los siguientes artículos constitucionales a saber:

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

(...)

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

Aquí tenemos una *relación jurídica de coordinación* pero también una *relación jurídica de subordinación* al ser evaluada en el desempeño de sus funciones. Encontramos en consecuencia, un poder de vigilancia y un poder de revisión por parte de la Cámara de Diputados.

(...)

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

En este otro párrafo hallamos una *relación jurídica de dependencia*, la función de revisión que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ésta la realizará a través de su órgano fiscalizador. Aun cuando la función la desarrolle ésta con plena autonomía técnica y de gestión. Se ejerce un poder de mando por la Cámara Baja.

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

En el último párrafo del artículo 74, de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se repite la potestad de evaluar el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación, Auditoría Superior de la Federación. Nos volvemos nuevamente a topar con una *relación jurídica de dependencia* y una *relación jurídica de mando*, cuando se dice que le podrá requerir -a la Auditoría Superior de la Federación-, le informe de sus trabajos de fiscalización. Entonces hay un poder de revisión y un poder de mando hacia la Auditoría Superior de la Federación..

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

En este artículo Constitucional localizamos una *relación jurídica de*

pertenencia, al momento que se expresa: “la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados”, aclarando que la llamada autonomía técnica y de gestión es “en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones...”

IV.(...)

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

En esta fracción tenemos una *relación jurídica de nombramiento y de remoción*. Existe pues un poder de nombramiento, un poder disciplinario y un poder de remoción a favor de la Cámara de Diputados. De todo lo anterior, podemos concluir que en la relación que se da entre la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de Diputados corresponde a la de una centralización administrativa, es decir de dependencia y subordinación, se trata de un ente público adscrito a la Cámara de Diputados, la que mantiene sobre la primera, relaciones de pertenencia, nombramiento, remoción, mando, dependencia, coordinación, vigilancia y revisión; por lo que su autonomía se encuentra acotada a una autonomía técnica y de gestión. La Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, representa un instrumento de probada importancia en la función de control del Presupuesto y del ejercicio del gasto público, facultad que la Constitución le ha otorgado a la Cámara de Diputados como órgano de representación popular.

IV. 7. 6. La Revisión de la Cuenta Pública.

Los órganos parlamentarios, nos dice Fix-Zamudio, surgieron en sus inicios con el propósito esencial de autorizar recursos económicos a los monarcas a cambio de concesiones y privilegios; pero con el tiempo lograron establecer la fiscalización sobre el uso de los mismos recursos económicos autorizados al soberano, por medio de ciertos mecanismos como la anualidad del Presupuesto y el control de la Cuenta Pública. Posteriormente se ampliaron en los regímenes parlamentarios las funciones de fiscalización sobre el Ejecutivo, por los llamados “votos de desconfianza” a los miembros del Gabinete, así como el control a través de la aprobación del nombramiento hecho por el

Ejecutivo de ciertos funcionarios, tanto del Gobierno como de los Tribunales. También se estableció la intervención de los legisladores en los juicios políticos, y en algunos casos, también de carácter penal y administrativos contra los servidores públicos de alto nivel en el gobierno.²⁸¹

La necesidad de verificar y garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos en nuestro país, proviene de la época colonial. En 1605, el Tribunal de Real Audiencia de Cuentas, se encargaba de recaudar y administrar las cuentas de los oficiales reales y del contador de tributos y azogues. En el México independiente, por decreto del 16 de noviembre de 1824, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, la que se encargó de “examinar y glosar las cuentas de gastos y de crédito público; analizar los presupuestos de gastos; hacer cuentas, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales; y glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda, así como expedir el finiquito de la cuenta de la Tesorería”.²⁸²

La Contaduría Mayor de Hacienda, bajo cuya nominación funcionaría hasta el año de 1999, se encontraba sujeta a la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados. Mediante las reformas del 30 de julio de 1999, se crea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda se transforma en la Auditoría Superior de la Federación; sus facultades se amplían para que no sólo realice auditorías sobre el manejo de los recursos federales, sino que también evalúe el cumplimiento de los planes y programas federales autorizados, e incluso se le facultó para emitir recomendaciones y proponer el establecimiento de sanciones.²⁸³

Una vez autorizado el presupuesto, es necesario que su ejercicio sea controlado y supervisado; actividad que se realiza por medio de auditorías a las entidades públicas, -control interórgano o control administrativo-, para ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe formular la Cuenta Pública anual, que es el documento en que se consolidan los estados financieros de todas las entidades públicas comprendidas en el Presupuesto de Egresos, y que refleja la gestión del Gobierno durante un ejercicio determinado, relacionado con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, para someterlo a consideración del Presidente de la República, quien debe de presentarla a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente.

²⁸¹ *Ibidem*, p. 21.

²⁸² Cfr. HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Antecedentes Constitucionales e históricos del artículo 79*, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, séptima edición, LIX Legislatura, tomo XVIII, p. 820.

²⁸³ *Ibidem*, p. 821.

El artículo 74 Constitucional, da esta facultad a la Cámara de Diputados, dictando:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
(...)

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

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

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

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

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

El Texto Constitucional vigente, especifica en su artículo 74, fracción VI, párrafo segundo, que:

*La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación...*²⁸⁴

Dicho precepto establece también que si del examen practicado por la hoy Auditoría Superior de la Federación, aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no se presentara exactitud o justificación del gasto realizado, se determinarán las responsabilidades concernientes. Conviene insistir en que la facultad legisladora, así como la competencia para fincar responsabilidades por el uso o manejo indebido de los fondos públicos, corresponde originariamente a la Cámara de Diputados; quien se apoya en la Auditoría Superior de la Federación para llevar a cabo las funciones de fiscalización, sustentada en las atribuciones otorgadas en la fracción IV, .del artículo 79 Constitucional.

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

IV. 7. 7. Propuesta de Control del Presupuesto de Egresos de la Federación durante su Ejercicio.

Es conveniente precisar, que el *control previo* del presupuesto, por parte de la Cámara de Diputados, es una función eminentemente política, que no se encuentra desempeñada por ninguna Comisión Ordinaria o Especial, no obstante las desarrolladas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; por lo que

²⁸⁴ Artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

se propone subsanar esta deficiencia mediante la ampliación de facultades a la Cámara de Diputados que le permitan poder supervisar y controlar el gasto de los recursos federales durante su ejercicio en los tres niveles de gobierno, incluidas las entidades paraestatales, e incluso cualquier ente público o privado que utilice recursos fiscales derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación. Aun cuando la Cámara de Diputados tiene la atribución constitucional de conocer el ejercicio del presupuesto, por medio de la revisión de la Cuenta Pública, no ejerce la facultad implícita, de llevar a cabo una supervisión del gasto público, indispensable en su potestad de *control previo* del presupuesto.²⁸⁵

Análisis de la iniciativa de reforma a los artículos 74 y 134 Constitucionales, presentada por los CC. Diputados: Alfredo Ríos Camarena, Cesar Horacio Duarte Jáquez, Patricia Castillo Romero José Murat, Raymundo Cárdenas Hernández y Luis Enrique Benítez Ojeda.

Por considerarlo de gran interés y estar en concordancia con las propuestas concretas del autor de este trabajo que tiene por objeto fortalecer la función de control del gasto del Ejecutivo por parte del Legislativo, se hace especial mención a la iniciativa conjunta presentada por los CC. Diputados: César Horacio Duarte Jáquez, Alfredo Ríos Camarena, Patricia Castillo Romero, José Murat, Raymundo Cárdenas Hernández y Luis Enrique Benítez Ojeda.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 Y 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CÉSAR HORACIO DUARTE JÁQUEZ, EN NOMBRE PROPIO Y DE LOS DIPUTADOS ALFREDO RÍOS CAMARENA Y PATRICIA CASTILLO ROMERO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE AGOSTO DE 2007

Alfredo Ríos Camarena y César Horacio Duarte Jáquez, diputados federales a la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la

²⁸⁵En los Estados Unidos de América, existe un *Committee on the Budget* (Comité del Presupuesto), que lleva un control previo del presupuesto, independiente del *Join Committee on Taxation* (Comité Unido de Impuestos).

consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa, por la que se reforman los artículos 74 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

(Por cuestiones de espacio se omitió ésta, estando disponible en la página de la H. Cámara de Diputados de la LX Legislatura).

Decreto por el que se reforman los artículos 74 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. *Se adicionan varios párrafos a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

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

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

...

...

...

...

...

Como parte de su facultad presupuestaria, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva para supervisar y dar seguimiento al adecuado ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos que dispongan esta Constitución y las leyes en la materia. Para ello, la Cámara contará con un organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación. Si del seguimiento y supervisión que realice aparecieran irregularidades en el ejercicio del Presupuesto, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. La Cámara de Diputados podrá, además, reasignar a programas prioritarios, en el mismo año fiscal, los recursos aplicados con inobservancia del presupuesto aprobado.

V. a VIII. ...

Artículo Segundo. *Se reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

Artículo 134. *Los recursos federales de que dispongan el gobierno federal,*

el Gobierno del Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, los gobiernos de los estados y municipios, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia, honradez, economía, racionalidad, austeridad, transparencia y rendición de cuentas, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

El ejercicio de los recursos públicos federales será evaluado por la Cámara de Diputados, con apoyo en el organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, previsto en el artículo 74, fracción IV, de esta Constitución. El resultado de las evaluaciones se tomará en cuenta para la reasignación de los recursos públicos en el ejercicio fiscal en curso. También se tomará en cuenta para la asignación subsiguiente de recursos públicos en los respectivos presupuestos. El organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, se integrará por un comité conformado por un diputado de cada grupo parlamentario en esa Cámara y, además, con el personal de apoyo necesario para el desarrollo de sus funciones; tendrá una presidencia rotativa anual, electa por los integrantes del mismo.

El organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación tendrá a su cargo:

I. Verificar el adecuado cumplimiento en el ejercicio anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme a lo aprobado por la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley;

II. Evaluar y aprobar mensualmente los informes que rinda el Ejecutivo federal por conducto del secretario del despacho correspondiente, sobre el avance en el cumplimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación y la entrega oportuna de los recursos federales a los ejecutores del gasto público;

III. Evaluar y decidir sobre el monto y autorización de las ampliaciones presupuestarias que sean solicitadas, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación;

IV. Evaluar los resultados de la recaudación, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la administración pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes.

V. Analizar y decidir sobre el destino de los excedentes presupuestarios, rendimientos financieros y economías del erario público federal, sin importar su origen.

VI. Revisar la legalidad de los contratos celebrados por los entes sujetos

a supervisión, en los casos en que el comité de la Cámara de Diputados determine, supervise el organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y, en su caso, solicitar su nulidad o terminación, ante las autoridades judiciales competentes.

VII. Fiscalizar la situación y las variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades del sector público.

VIII. Comprobar si los programas del gobierno están cumpliendo sus objetivos para identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad de los mismos y el impacto social del ejercicio del gasto público,

IX. Reasignar a programas prioritarios, en el mismo año fiscal, los recursos no ejercidos conforme a la calendarización del presupuesto aprobado.

Son sujetos a la supervisión por parte del organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación: los Poderes de la Unión y los organismos públicos autónomos, los entes públicos federales, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Dichos entes brindarán el apoyo y entregarán los informes que les requiera el organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el desempeño de sus funciones, en el plazo que establezca la ley, para lo cual el organismo tendrá las facultades de apercibimiento que la misma ley establezca.

Transitorios

Primero. *El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Segundo. *El Congreso de la Unión deberá aprobar la reforma a su Ley Orgánica y, en su caso, las reformas legales que sean necesarias, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, a más tardar en un plazo de sesenta días, contados a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.*

Tercero. *La Cámara de Diputados implantará todas las medidas necesarias para constituir e instalar el organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro de los 60*

días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Cuarto. Para el cumplimiento de sus funciones, el organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación deberá sujetarse a criterios de transparencia y eficiencia.

Quinto. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de agosto de 2007.

Diputados: Alfredo Ríos Camarena, César Duarte Jáquez, Patricia Castillo Romero, José Murat, Raymundo Cárdenas Hernández, Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 22 de 2007.)

Después de haber hecho la lectura cuidadosa del texto de esta iniciativa, coincido totalmente con su propuesta de adición al artículo 74 de la Constitución y la reforma al artículo 134 Constitucional, en su deseo de que la fiscalización se amplíe a los otros dos niveles de gobierno, Entidades Federativas y Municipios. A lo que yo agregaría que tal acción se aplique también a cualquier ente público o privado que administre recursos fiscales federales, proveniente del Presupuesto de Egresos de la Federación; adicionando de igual manera la supervisión y evaluación sobre el cumplimiento de los Programas oficiales, integrados al Plan Nacional de Desarrollo.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

PRIMERA. El artículo 74, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la Cámara de Diputados para “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación”; y en la fracción VI, del artículo referido, le otorga también la potestad de revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

SEGUNDA. En consecuencia con lo anterior, enseguida se enuncian algunas propuestas concretas con el fin de obtener un control del Presupuesto

de Egresos de la Federación durante su Ejercicio, donde algunas podrían ser complementarias:

1ª. Opción. Formación de una Comisión especial para la Supervisión del Gasto Público del ejercicio de 2008.

Tiene la ventaja de que se puede constituir en el próximo período ordinario de sesiones y no requiere de ninguna reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, solo el acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados (Art. 42 LOCGEUM), además de poder ampliar su vigencia hasta la terminación de la LX Legislatura. El inconveniente de esta propuesta es su poca permanencia, por lo que podría descartarse.

2ª. Opción. Creación de una nueva Comisión ordinaria cuyo objeto será la supervisión del gasto público.

Requiere la adición de la fracción XLI al artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, por ser una Comisión ordinaria con características de permanencia; lo que demandaría de un plazo mayor para su aprobación, al estar involucrada la Cámara de Senadores en el proceso legislativo, como revisora de la iniciativa de la Cámara de Diputados. En cuanto a la utilidad de esta nueva Comisión, considero que está fuera de duda, sólo que requiere venir acompañada de otras acciones como las que se mencionan a continuación.

3ª. Opción. Constitución de un organismo desconcentrado para la supervisión del gasto público, con patrimonio propio pero sin autonomía de gestión.

Adición de un párrafo a la fracción IV, del artículo 74, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de explicitar la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de supervisar y evaluar el gasto público federal, durante su ejercicio, por parte de un Órgano desconcentrado de la Cámara de Diputados, creado para tal fin, con patrimonio propio y autonomía técnica, pero sin autonomía de gestión. Este nuevo organismo será coordinado y supervisado por la Cámara de Diputados a través de una comisión ordinaria que se denominará de "Supervisión y Evaluación del Ejercicio del Presupuesto", y para ello deberá reformarse el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General, y expedirse una Ley que regule el funcionamiento del organismo técnico desconcentrado propuesto. Como complemento a creación de este organismo técnico especializado, desconcentrado de la Cámara de Diputados, debe también reformarse el artículo 134 Constitucional, en los términos de la iniciativa del 22 de agosto de 2007, referida.

Esta propuesta complementaría a la 2ª. opción y me parece la más adecuada.

4ª. Opción. Ampliación de las atribuciones de la Cámara de Diputados y de su entidad de fiscalización superior de la federación.

Reformar los artículos 74, en sus fracciones IV y VI; así como el artículo 79 Constitucionales, con el fin de ampliar las facultades de la Cámara de Diputados y de la Auditoría Superior de la Federación, para que supervisen y evalúen el gasto público durante su ejercicio; además de la potestad de la que ya goza de revisar la Cuenta Pública, cuando se fiscaliza el gasto realizado, “a toro pasado”, donde la responsabilidad de los ejecutores del gasto puede llegar a determinarse si se presentan desviaciones o mal uso de los recursos; pero no existe ninguna posibilidad de hacer reasignaciones del presupuesto ante la presencia de negligencias en el manejo adecuado y oportuno del dinero público.

Esta opción aunque pareciera la más recomendable, no lo es así, debido a que la autonomía de gestión otorgada a la ASF, por la reforma del 30 de julio de 1999, limita el control político de la Cámara de Diputados, sobre el Ejecutivo, que debería de tener en la supervisión y evaluación durante el ejercicio del gasto con la posibilidad de hacer reasignaciones presupuestales, derivadas de tales acciones.

TERCERA. El objeto de las anteriores propuestas, es el de permitirle a la Cámara de Diputados llevar a cabo, de manera permanente, una supervisión y seguimiento del gasto público, durante su ejercicio fiscal, que realicen las dependencias del Gobierno Federal y las entidades paraestatales, cuidando que el ejercicio del gasto público se ajuste a lo autorizado por el Presupuesto de Egresos de la Federación, teniendo la facultad la Cámara de Diputados de hacer las reasignaciones presupuestales que determine, cuando no se dé puntual cumplimiento, en tiempo y forma, a los Programas autorizados; con sustento en las supervisiones y evaluaciones efectuadas a las dependencias de la administración pública federal y a las entidades paraestatales, pudiendo incluso llegar a supervisar a cualquier ente público o privado que realice erogaciones con base en recursos fiscales presupuestales.

CUARTA. De igual manera, convendría estudiar la posibilidad de agregar a las prohibiciones establecidas al Ejecutivo, en la fracción “J” del artículo 72 Constitucional, que *“en materia de Presupuesto el Presidente no podrá, salvo*

previa autorización de la Cámara de Diputados, modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación". Con esta reforma, se acabaría con la discrecionalidad que tiene el Ejecutivo para hacer las reasignaciones de manera unilateral, hasta por un cinco por ciento, de conformidad con el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente. En consecuencia, también se tendrá que reformar la fracción I, cuarto párrafo del artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, requiriéndose que las adecuaciones presupuestales deberán de contar con la previa autorización del Pleno de la Cámara de Diputados.

BIBLIOGRAFÍA

ARMENTA López, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

ARTEAGA Nava Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*. Biblioteca de Derecho Constitucional, Edit. Oxford, Volumen I, México, 1999.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, LX Legislatura, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, séptima edición, México 2006.

CARBONELL, Miguel, Salazar, Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 96, México 2006.

----- *Comentarios al artículo 89 Constitucional*, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, séptima edición, tomo XIX.

CARNEGIE, Andrew, *The Empire of Business* (New York: Doubleday, Page & Co., 1902).

CARPISO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Quinta edición, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1996.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Ingresos Petroleros 2001-2008 y el Régimen Fiscal de PEMEX*, LX Legislatura, diciembre de 2007.

----- *Pidiregas un estudio general*, H. Cámara de Diputados, noviembre 2007.

DE LA CUEVA, Mario. *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Decimotava edición, Tercera reimpresión, Ed. Porrúa, México 2000.

DÍAZ, Elían y Ruíz Miguel Alfonso, *Teoría del Estad*, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía Política II, Madrid 1996.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Quinta reimpresión, Ediciones Ariel. Barcelona España, 1996.

FAYA Viesca, Jacinto, *Rectoría del Estado y Economía Mixta*, Editorial Porrúa, México 1987.

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La función actual del Poder Legislativo*, El Poder Legislativo en la actualidad, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura-Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G, estudios

doctrinales, núm. 162, México 1994.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, Antecedentes Constitucionales e históricos del artículo 79, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, séptima edición, LIX Legislatura, tomo XVIII.

HUERTA, Ochoa Carla. *Mecanismos Constitucionales para el control Político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, segunda edición, Serie Estudios Jurídicos, núm. 1, México 2001.

JIMÉNEZ Rosas, Gustavo, *Análisis de la deuda pública en México*, Dirección General de Institutos Tecnológicos, Instituto Tecnológico de Tehuacán, trabajo inédito, marzo de 2004.

LINZ; Juan J., *Democracia Presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?* en Juan J. Linz, y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo*. 1. Perspectivas teóricas, Madrid, Alianza, 1997.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Edit. Porrúa, México, 1998.

MADRID H, Miguel de la, *La Constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales*, Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV, Economía y Constitución, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm. 65, México 2001.

MÁRQUEZ Daniel. *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 242, Primera edición. México, 2005.

-----*Control Parlamentario*. Exposición presentada en la Mesa redonda organizada por el Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, celebrada el 27 de febrero de 2008.

MÉNDEZ Silva, Ricardo “*La firma de los tratados*”. Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional, núm. 3, México, julio-diciembre de 2000.

MIJANGOS Borja, María de la Luz, *La naturaleza jurídica del Presupuesto*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año XXVIII, número 82, enero-abril de 1995.

MOLINA Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales* (1909), prólogo de Arnaldo Córdova, México ERA, 1983.

MORA-DONATTO, Cecilia comentarios de, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Sección segunda, Tomo XVIII, LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México 2006.

PALACIOS Luna, Manuel R., *El derecho económico en México*, Sexta edición actualizada, Edit. Porrúa, México 1996.

PEDROZA de la Llave, Susana Talía. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie E, número 81, UNAM,

México 1977.

PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública en México*, Tomo II, Ed. INAP, México, 1984.

SÁNCHEZ Luna Gabriela, *Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XXIX, Número 86 Mayo-Agosto 1996.

SAGUÉS, Nestor Pedro, *El control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y realidades, lus et praxis*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca, Chile, 2002.

SECONDAT Charles-Louis de, Barón de Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Los grandes pensadores, Edit. Sarpe, España 1984.

SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Económico*, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México 1996.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La División de Poderes*. Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, primera reimpresión, México 2006.

SOLARES Mendiola, Manuel; *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 172, México 2004.

VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Serie G, Estudios Doctrinales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

----- *La función constitucional de la regulación económica*, Revista Economía UNAM, vol. 3, núm. 8, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México mayo 2006.

VALERO Flores, Carlos Norberto, *La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, como autoridad responsable en el juicio de amparo*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho UNAM, México 2003

----- *Las Finanzas del Estado Mexicano*, Trabajo Inédito, 28 de mayo de 2000.

VARELA, Alvarado, Angélica, *Atribuciones económicas del gobierno mexicano en la Constitución vigente ¿Es necesario redefinir el sistema de economía mixta en México?*, Economía y Constitución, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo IV, Coordinadores Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 65.

WITKER V. Jorge, *Introducción al derecho Económico*, Tercera edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Harla, México 1997

Página webb, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>.

