

1

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES MONTERREY.

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACION PÚBLICA Y
POLITICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO.

**FACULTAR AL SENADO DE LA REPÚBLICA PARA APROBAR EL
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN: PROPUESTA DE
REFORMA CONSTITUCIONAL**



Carlos Emiliano Ávila de la Paz Pérez
Senado de la República
carlosemiliano@yahoo.com

Proyecto de Investigación aplicada.
Maestría en Derecho Público

Asesor: Dr. Raymundo Gil Rendón.

Diciembre 2005

EGAP_TESIS
KGF4960
A99
2005
c:2

CV

510631197

RESUMEN EJECUTIVO.

Dentro de las facultades que desarrollan los Congreso, Parlamentos y Asambleas no solamente en México, sino en los sistemas de gobierno democráticos, se encuentran las denominadas facultades de control parlamentario, que tienen como finalidad el fiscalizar, analizar, revisar y verificar los actos del Ejecutivo.

Una de las facultades de control parlamentario en nuestro país, es la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro de otros controles parlamentarios que realiza el Congreso Mexicano.

Por la historia política de México, es de manera reciente que se comienzan a realizar estas actividades por parte del Congreso Mexicano sobre el Poder Ejecutivo, lo que ha ocasionado la confrontación o parálisis jurídica y legislativa en algunos casos, por no encontrarse estas figuras y procedimientos jurídicos actualizados a la realidad política de nuestro país.

Por eso se propone en esta investigación, la revisión del proceso para aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación, en donde se estudian elementos como el sistema bicameral en el que nos encontramos constituidos, ya que el Senado de la República aprueba la Ley de Ingresos pero no tiene injerencia para revisar el Presupuesto de Egresos, desaprovechando a mi parecer los privilegios del sistema bicameral.

Además se revisan los antecedentes histórico jurídicos en donde se encuentra que anteriormente si era facultad del Congreso Mexicano y no solamente de la Cámara de Diputados el aprobar el Presupuesto de Gastos, así como mera referencia académica, estudiamos la aprobación del presupuesto de egresos en otros países del mundo, por lo que

presentamos esta investigación con la única finalidad, de lograr aportar al ámbito jurídico y legislativo, una propuesta viable, congruente y acorde con las exigencias actuales de los ciudadanos mexicanos.

INDICE

| | |
|---|----------|
| INTRODUCCION----- | I |
| CAPITULO 1- DEFINICIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN----- | 1 |
| 1.1 Definición Del Senado de la República----- | 1 |
| 1.2 Integración del Senado de la República----- | 1 |
| 1.3 Regulación Jurídica del Senado de la República----- | 2 |
| 1.4 Definición del Presupuesto de Egresos de la Federación----- | 7 |
| 1.5 Características del Presupuesto de Egresos de la Federación----- | 10 |
| 1.6 Regulación Jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.----- | 11 |
| 1.7 La Función de Control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo----- | 14 |
| 1.8 Razón de ser del sistema bicameral----- | 18 |

CAPITULO 2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICO JURÍDICA DE LAS FACULTADES DEL SENADO Y DE LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN-----22

2.1 De las facultades del Senado de la República en relación con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación-----22

2.2 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824-----23

2.3 Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana 1836-----24

2.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857-----27

2.5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917-----29

CAPITULO 3 LAS ETAPAS PARA LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN-----33

3.1 Elaboración del Presupuesto de Egresos por parte del Ejecutivo-----33

3.2 Presentación de la Iniciativa ante la Cámara de Diputados-----34

CAPITULO 4 LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL DERECHO COMPARADO.-----37

4.1 Colombia-----37

4.2 Chile-----38

4.3 Ecuador-----39

| | |
|--|-----------|
| 4.4 Francia----- | 39 |
| CAPITULO 5- PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL ----- | 41 |
| 5.1 Antecedentes de Iniciativas de reforma constitucional en México----- | 41 |
| 5.2 Propuesta de Reforma Constitucional----- | 43 |
| Conclusiones----- | 46 |
| Bibliografía----- | 49 |

FACULTAR AL SENADO DE LA REPÚBLICA PARA APROBAR EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN: PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

OBJETIVO GENERAL

La presente investigación tiene como objetivo el analizar la legislación que regula el proceso de aprobación del presupuesto de egresos de la federación como parte de las denominadas facultades de control que ejerce el Congreso Mexicano sobre el Ejecutivo Federal.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1-Analizar las facultades del Congreso Mexicano, en relación con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

2-Analizar la situación y naturaleza jurídica del presupuesto de egresos de la federación.

3-Investigar el desarrollo histórico jurídico que ha desempeñado el Congreso de la Unión en la aprobación del presupuesto de egresos.

4- Derivado de esta investigación esta el desarrollar una propuesta innovadora y aplicable a los tiempos actuales.

MARCO TEORICO

Para realizar una investigación adecuada, objetiva y con rigor teórico, metodológico y académico, se revisó y se estudio la doctrina tanto clásica como la contemporánea, así como se utilizo el marco jurídico vigente junto con el histórico.

En la doctrina nacional se estudiaron a los juristas más destacados y que son incluso fuente obligada en el Derecho mexicano, como son Héctor Fix- Zamudio, Felipe Tena Ramírez, Emilio O. Rabasa, Jorge Fernández Ruiz y Enrique Sánchez Bringas

Así como a la nueva generación de investigadores muchos de ellos surgidos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, como son: Susana Thalía Pedroza de la Llave, Miguel Carbonell, Cecilia Mora Donato, José María Serna de la Garza, Manuel González Oropeza entre muchos otros, todos ellos especializados en el Derecho Constitucional y en Derecho Parlamentario.

Como complemento a esta doctrina especializada, se revisaron los documentos elaborados por los institutos y centros de investigación tanto de la Cámara de Diputados, como del Senado de la República, encontrándose una cantidad de investigaciones de calidad y muy actualizadas, ya que fueron elaborados con rigor científico y de manera reciente.

En cuanto a la legislación, estudiamos y revisamos toda la referente al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a las Facultades no solamente del Senado de la República sino del Congreso Mexicano, así como su integración, organización y facultades históricas y actuales.

Es decir iniciamos y partimos de nuestra Constitución Política Mexicana, hasta la legislación secundaria, como lo es Ley Organiza del Congreso, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en cuanto al Presupuesto se reviso la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asi como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Para complementar esta investigación, revisamos las legislaciones de otros países en materia de aprobación de presupuesto de Egresos, utilizando como referencia las constituciones de los Estados estudiados. Además como complemento a la legislación y doctrina, acudimos a las paginas de internet de diferentes centros de investigación tanto nacionales como extranjeros para en consecuencia, ofrecer una investigación sustentada, seria, objetiva y que aporte propuestas para el estudio del Derecho en México. Todo bajo la dirección, orientación y comentarios del Dr. Raymundo Gil Rendón asesor de esta investigación.

MARCO METODOLOGICO.

La principal motivación para incursionar en la investigación científica del derecho es descubrir y precisar los fines generales de esta tarea trascendente, en consecuencia entre estos fines destacan; la realización de los valores del derecho, el desarrollo del derecho como ciencia, el bien del ser humano, la búsqueda de la verdad, la realización de la paz.

La metodología del derecho es la parte lógica que tiene por objeto el estudio de los métodos específicos de la ciencia jurídica. Asi para esta investigación que propone una reforma constitucional en donde se faculte al Senado de la República para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación utilizaremos los siguientes métodos generales que son aplicables a la investigación jurídica.

Método intuitivo: Este método tiene gran importancia en la investigación jurídica que desarrollaremos, ya que se sustenta en la intuición, y en el verbo intuir que quiere decir mirar. Mediante este método tenemos la primera respuesta, la más espontánea y original ante los problemas planteados. Es decir observaremos como se realiza la aprobación del presupuesto de Egresos de la Federación, como funciona el sistema bicameral, como actúan las Cámaras al aprobar el Presupuesto de Egresos.

Además utilizaremos en esta investigación el método inductivo, el método comparativo, y el método histórico.

En el contexto del derecho puede aplicarse el método comparativo en la modificación legislativa y en la elaboración de normas jurídicas para lo cual conviene siempre considerar la experiencia normativa en el tiempo y en el espacio, situación que origina la comparación histórica y la comparación sociológica.

Método histórico: El punto de referencia de este método es el desarrollo cronológico del saber. Se sustenta además en la experiencia de los tiempos. En el campo del derecho, el conocimiento pleno de las instituciones jurídicas sólo es posible si consideramos su evolución histórica.

INTRODUCCIÓN

Por largo tiempo el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual esta integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores como lo establece el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue considerado por el Poder Ejecutivo Federal, como un órgano de gobierno con facultades exclusivamente legislativas, pero debemos destacar que el Congreso Mexicano conforme a sus competencias constitucionales realiza además facultades de control, de fiscalización y jurisdiccionales, siendo una característica de las que gozan todos los Congresos, Parlamentos y Asambleas que se desarrollan en regímenes democráticos.

Las situaciones históricas, políticas y jurídicas en México, fueron factores determinantes para que estas facultades de control no funcionaran ni se aplicaran como lo establecía la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre estas circunstancias destacamos: un poder absoluto y determinante, ejercido por un Presidente de la República, emanado de un partido político que no era el único, pero el cual si ejercía todas sus facultades constitucionales e incluso meta constitucional, lo que generó la falta de instituciones y de instrumentos jurídicos que permitieran a los ciudadanos elecciones libres y democráticas, el respeto por parte del estado a los derechos fundamentales, así como el sometimiento de todos los poderes federales y estatales, hacia la figura del Presidente de la República incluido por supuesto el Poder Legislativo Federal, motivos por los cuales no ejercía de forma eficaz sus facultades de control constitucional, como lo es el aprobar el presupuesto de egresos de la federación.

Afortunadamente una serie de reformas constitucionales que iniciaron en los años setenta y que continúan hasta nuestros días, han logrado el fortalecimiento del Congreso de la Unión, con respecto de su organización, de su integración, de sus facultades y competencias lo que ha desarrollado una pluralidad y mayor contrapeso y control por parte del Congreso Mexicano ante el Poder Ejecutivo Federal y que ha sido en beneficio de los ciudadanos.

Así esta investigación tiene como objetivo analizar una de las denominadas facultades de control del Poder Legislativo Federal sobre el Poder Ejecutivo Federal, como lo es la aprobación del presupuesto de egresos de la federación, siendo una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados como lo establece el artículo 74 fracción IV de nuestra Constitución, sin embargo existen antecedentes constitucionales de que el Senado de la República también aprobaba este instrumento de control económico.

La aprobación del presupuesto de egresos en los tiempos actuales trae consigo una suma interesante de cuestiones para el examen del jurista, la nueva circunstancia política coloca al presupuesto de egresos en el centro de la escena, ya que mas allá de su naturaleza jurídica es un instrumento que define el rumbo de nuestro país.

Hoy no queda la menor duda de la división de facultades que ejercen en sus respectivas competencias el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sin embargo en consecuencia también surgen nuevos planteamientos y situaciones que por la pluralidad en la que vivimos, requieren nuevos estudios y alternativas jurídicas que generen propuestas reales para el mejor desarrollo de nuestras instituciones de gobierno.

Hoy la aprobación del Presupuesto de Egresos de la federación ha generado disyuntivas y enfrentamientos por las vías jurisdiccionales y políticas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, siendo una consecuencia natural dentro de un sistema democrático, por eso resaltamos la importancia de esta investigación, la cual realizaremos de la siguiente manera:

En el capítulo primero abordaremos el marco teórico y conceptual sobre la aprobación del presupuesto de egresos, la naturaleza y facultades del Senado de la República, así como analizaremos las teorías sobre el denominado “Control Parlamentario”.

En el capítulo segundo se revisarán los antecedentes histórico de la aprobación del presupuesto de egresos, así como la evolución jurídica del mismo, destacando el motivo por el cual el Senado de la República dejó de aprobar el presupuesto de egresos de la Federación.

En el capítulo tercero se analizará la regulación actual de la aprobación del presupuesto de egresos de la federación.

En el capítulo cuarto se realizará un estudio de derecho comparado con diversos países de Europa por ser la cuna de los parlamentos, así como con Estados del continente americano por la importancia económica e influencia que han tenido para el sistema jurídico mexicano.

En el quinto y último capítulo, una vez analizados los resultados de esta investigación, se formularán las propuestas que se consideren son las mas adecuadas para ser aplicables en el corto, mediano y largo plazo, en donde los beneficiados directos seamos los ciudadanos. Asimismo se formularán las conclusiones y posibles consecuencias de las mismas.

CAPITULO

1

**DEFINICIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICA DEL SENADO DE LA
REPÚBLICA Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
FEDERACIÓN.**

CAPITULO 1: DEFINICIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

1.1 Definición del Senado de la Republica:

Podemos definir al Senado de la República como el órgano de representación federativa y una de las dos cámaras en que se divide el Congreso de la Unión. ¹

1.2 Integración del Senado de la República

La Cámara de Senadores se integrará por 128 Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. La senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que haya ocupado el segundo lugar en número de votos, de conformidad con el artículo 56 constitucional.

Los 32 Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal.

La introducción de los senadores de representación proporcional elegidos a partir de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional ha sido criticada argumentándose que dicho sistema rompe con el carácter esencialmente federalista del Senado de la República.²

La integración actual del Senado de la República implica tres diversos sistemas de elección de sus miembros. Ya que se incorpora el principio de mayoría relativa, el de primera minoría y el de representación proporcional.

¹ Madrazo, Jorge: Diccionario de Derecho Constitucional, Porrúa, UNAM, México, 2002, p 37.

² Serna de la Garza, José Maria: Enciclopedia Jurídica Mexicana, Porrúa, UNAM, México, 2002 p.289

Más sencillo era el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes de la reforma del año de 1993, que en el mismo artículo 56 disponía que: “ La Cámara de Senadores se compondrá de 2 miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados por elección directa.”³ Como sabemos el motivo y el origen de la reforma de 1993 era el generar un Senado de la República más plural en donde tuvieran acceso los partidos políticos de oposición y finalmente así sucedió.

1.3 Regulación Jurídica del Senado de la República

La legislación que regula las facultades, organización y competencia del Senado de la República, la encontramos en diferentes ordenamientos como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento del Congreso General, así iniciamos en las siguientes paginas con los artículos constitucionales relativos al Senado de la República.

1.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a los artículos 49 y 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uno de los tres poderes que integran nuestro sistema Federal es el Poder Legislativo, el cual se deposita en un órgano constitucional llamado Congreso General o Congreso de la Unión, a su vez, integrado por dos Cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo, así como algunas funciones inherentes al DF.

Las Facultades exclusivas del Senado de la República están recogidas en el artículo 76 constitucional, sin embargo existen muchas otras disposiciones constitucionales que regulan y establecen las facultades que le corresponden al Senado de la República, por lo que en el siguiente cuadro las señalamos.

Artículos constitucionales que regulan las facultades del Senado de la República.

³ Carbonell, Miguel: Enciclopedia Jurídica Mexicana, Porrúa, UNAM, México 2002, p.115.

| | | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|--|--------------|-----------------------------|
| Artículo 27, fracción XIX. | Artículo 28 párrafo séptimo | Artículo 73 fracción III inciso 5. | Artículo 76. | Artículo 77 fracción II. |
|-------------------------------|--------------------------------|--|--------------|-----------------------------|

| | | | | |
|---|---------------------------------|--------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Artículo 89 fracciones III, IV, X, XVIII. | Artículos 93, 96 , 98 y 99.. | Artículo 97 párrafo 6 | . Artículo 100 párrafo 2. | Artículo 102 apartado B. |
|---|---------------------------------|--------------------------|------------------------------|-----------------------------|

| | | | | |
|---------------|----------------------------|------------------------------|---------------|-----------------------|
| Artículo 110. | Artículo 111 párrafo 4. | Artículo 122 Base Quinta. | Artículo 133. | Artículos 49 y 50. |
|---------------|----------------------------|------------------------------|---------------|-----------------------|

1.3.2 Breve Descripción de las Facultades del Senado de la República.

Las facultades del Senado de la República son muy amplias y en muy diferentes materias como lo es desde aprobar los tratados internacionales, designar a los ministros de la Suprema Corte, hasta aprobar la Ley de Ingresos entre muchas otras.

Por lo que es importante para esta investigación el señalar y describir cada una de estas facultades, para justificar el por que creo que el Senado de la República goza de toda la capacidad y organización para aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación, así que describamos brevemente estas facultades del Senado de la República.

I- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente y el secretario del despacho correspondiente rindan ante el Congreso. Esta facultad es producto de la reforma al artículo 76 constitucional realizada en 1977.

II-Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. Artículo 76 fracción I en relación con el artículo 89 fracción X, cabe

mencionar que anteriormente el artículo 89 fracción X hacia referencia al Congreso General, pero en la reforma de 1988 se estableció que esta facultad le correspondía al Senado.

III- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales. Artículo 76 fracción II, en relación con el 89 fracciones III, IV y XVII.

IV- Autorizar al presidente para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas mexicanas. Artículo 76 fracción III.

V- Declarar cuando hayan desaparecido todos los Poderes en una entidad federativa y nombrar, en su caso, un gobernador provisional. Para dicho nombramiento, el Presidente de la República propondrá una terna y el Senado hará el nombramiento por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes; en los recesos del Senado, el nombramiento lo hará la comisión permanente con los mismos requisitos. Artículo 76 Fracción V.

VI- Erigirse en jurado de sentencia para conocer de los juicios políticos que se emprendan en contra de funcionarios públicos, en los términos del artículo 110 constitucional. El Senado dará su resolución, la cual es inatacable, por mayoría calificada de los miembros presentes, es decir dos terceras partes de los miembros presentes, y la resolución puede ser la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar funciones en la Administración Pública.

VII- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que le sea sometida a consideración por el Presidente de la República. Artículo 76 fracción VIII, en relación con el artículo 96 constitucional, dicha fracción es producto de la reforma judicial de 1994-1995.

VIII- Conocer de las solicitudes de licencia o renuncia de los ministros de la Suprema Corte que le sean sometidos a su consideración por el Presidente. El Ejecutivo elaborará las solicitudes de licencia o renuncia de los ministros de la Suprema Corte, pero será la Cámara de Senadores quien aprobará o no tales situaciones. Artículo 76 Fracción VIII.

IX-Nombrar al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, de acuerdo con el apartado B del artículo 102 de la constitución política, y fuera del periodo ordinario dicho nombramiento será realizado por la Comisión Permanente con la misma votación calificada.

X-Nombrar a dos consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, según lo dispone el párrafo 2 del artículo 100 constitucional.

XI- Designar a los magistrados del tribunal agrario de la propuesta que le formule el Ejecutivo, de conformidad con el artículo 27, frac. XIX constitucional.

XII-De acuerdo con el artículo 28 constitucional, párrafo séptimo, la Cámara de Senadores aprobará la designación que haga el Presidente de la República respecto de las personas que se harán cargo del Banco central.

XIII- Nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución artículo 76, frac. IX, en relación con el artículo 122 constitucional, esta fracción es producto de la reforma del 25 de Octubre de 1993.

XIV- La Cámara de Senadores, a través de sus comisiones podrá comunicarse con el Ejecutivo conforme al artículo 77, fracción II. Los senadores podrán solicitar por conducto de su Presidente, la información o documentos que obren en las dependencias públicas, archivos y oficinas de la Nación. Si se diera el caso de que se obstaculizara el desarrollo de

este acto, se podrá dar la queja oficialmente al titular de la dependencia o al Presidente de la República. Asimismo, los senadores podrán entrevistarse con los funcionarios públicos.⁴

XV- El párrafo segundo del artículo 93 permite a la Cámara de Senadores citar a comparecer a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, Jefes de departamento, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos.

Las comparecencias constituyen una práctica que día con día se viene fortaleciendo y practicando de manera continua, lo que permite tener un contacto directo e institucional entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, para lograr consensos y acuerdos sobre temas o leyes de interés general. Su transmisión por el Canal del Congreso le permiten a los electores conocer las verdaderas propuestas de los distintos grupos parlamentarios, así como la posición del Gobierno Federal.

XVI- A partir de la reforma política de 1977, por la que se adicionó un tercer párrafo al artículo 93, a petición de la mitad de los senadores se podrán crear Comisiones para investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo. Actualmente existen diversas propuestas para que las facultades de esta comisiones puedan ampliarse, entre otras se menciona que puedan tener acceso a toda la información necesaria, así como contar con el equipo necesario y adecuado para lograr sus objetivos de manera concreta.

Como se puede observar son amplias, diversas y de gran relevancia las facultades que son competencia del Senado, pero además de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁴ Pedroza de la Llave, Susana: El control del gobierno: función del Poder Legislativo, INAP, México, 1996, p. 221

Mexicanos, existen otros ordenamientos que regulan la organización, facultades y competencias del Senado de la República, como son:

1.3.3 La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En el título tercero de esta ley orgánica, se establecen la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores, en donde se regula la Sesión Constitutiva de la Cámara, la integración, duración, elección y facultades de la Mesa Directiva así como de sus integrantes, los grupos parlamentarios, las facultades e integración de la junta de coordinación política, las comisiones, así como la organización e integración de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, entre otros.

1.3.4 Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de este reglamento se establecen los procedimientos para la instalación de ambas cámaras, de los Presidentes y vicepresidentes, de las sesiones, de las iniciativas de ley, de las comisiones, de las votaciones, de la fórmula para la expedición de leyes, de la comisión permanente, del Diario de los debates, de la tesorería y de las galerías.

Cabe hacer mención que este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación desde el año de 1934, por lo que existen diversos proyectos para su renovación.

1.4 Definición del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como parte fundamental de esta investigación, es necesario partir de las definiciones y conceptos que existen sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación, para en consecuencia después analizar la legislación que regula al mismo.

El Presupuesto Público Federal es un documento legal en el cual se calculan sistemáticamente los ingresos para sacar los gastos públicos que habrán de realizarse por parte del Gobierno⁵ Precisamente por contener las partidas de gasto destinadas a diferentes rubros, como: actividades, obras y servicios públicos que permitan cumplir con las funciones y responsabilidades de Gobierno, el Presupuesto tiene un significado mayor, que el simple ejercicio del costeo de gastos durante el periodo de un año a partir del 1° de enero.

Es decir, el Presupuesto y su aprobación constituyen el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación que repercuten en todos los ámbitos, ya que el Presupuesto es “parte integral de la política económica de un país, pues la Federación realiza los gastos en función de sus ingresos”⁶.

Por ello, a fin de que el aparato gubernamental tenga un óptimo funcionamiento es necesario que, como parte de su política económica, cuente con un Presupuesto coherente, en el que el gasto público mantenga, dentro de lo más posible, un equilibrio entre sus ingresos y sus egresos, ya que de esto dependerá el lograr con el crecimiento deseado para el país.

Definición del Presupuesto de Egresos de la Federación: Decreto mediante el cual se asignan recursos federales a los programas y acciones de gobierno a realizarse en un año fiscal.

Definición en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal: “El presupuesto de egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir

⁵ Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, “Guía Sobre el Marco Legal del Presupuesto Público Federal”, en Revista Crónica Legislativa, núm. 11, Edición Especial, publicada en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont11/contel1.htm>

⁶ Guerrero Amparan, Juan Pablo y López Ortega, Mariana: Manual del Marco Jurídico del Presupuesto de Egresos de la Federación, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C, p. 4, en Internet: http://www.transparencia.org.mx/docs/Manual_Juridico.pdf

del primero de Enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”.⁷

La formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es realizada por la dependencia del poder ejecutivo federal denominada Secretaria de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 fracción XIV y XV y sometido para su aprobación a la Cámara de Diputados como lo establece el artículo 74 fracción IV, constitucional, por parte del titular del ejecutivo federal.

El presupuesto de Egresos de la Federación es el único instrumento por medio del cual se puede determinar el monto y el ejercicio del gasto público federal. Ningún egreso federal puede efectuarse sino está contemplado por el documento señalado, así lo establece el artículo 74 fracción IV y el 126 de nuestra constitución.

Si bien el Presupuesto de Egresos de la Federación no tiene el carácter de ley, si es un instrumento jurídico oficial de aplicación general, obligatorio y abstracto⁸. Debido a su contenido, es un instrumento jurídico en virtud del cual se norma el ejercicio del gasto y el cumplimiento de diversas políticas financieras.

En este sentido no se trata de un simple listado o catálogo que asigna recursos sino que se trata de un mandato normativo con reglas en materia de política financiera para el ejercicio del gasto que ordenan la administración pública federal, dichas reglas deben ser acordes desde luego con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la legislación en la materia.

⁷ Artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicado en el DOF el día 31 de diciembre de 1976.

⁸ Gonzalez Oropeza, Manuel: Diccionario de Derecho Constitucional, Porrúa, UNAM, México, 2002, p. 490.

1.5 Características del Presupuesto de Egresos de la Federación

Las erogaciones contempladas en el presupuesto son aquellas que serán ejercidas por los poderes de la Unión, las secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente es el gobierno federal en forma directa o a través de organismos o entidades.

La ley reglamentaria que establece las disposiciones aplicables a la materia es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1976.

El presupuesto de egresos de la federación establece también participaciones y aportaciones a favor de entidades federativas y municipios respecto de recursos federales.

Dicho presupuesto se formula anualmente con base en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, cuya elaboración es anual y se basa en costos. Así para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal comprendidas en el mismo, elaboran sus anteproyectos de presupuesto tomando como base sus programas.

De igual manera y por lo que respecta a los anteproyectos de presupuesto de los Poderes Legislativo y Judicial, los mismos son elaborados por los órganos competentes de dichos poderes y enviados en su oportunidad al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el instrumento de programación del gasto público federal, estando directamente relacionado con la planeación del desarrollo nacional,

ya que es en el Presupuesto de Egresos en donde se determina la correspondiente previsión de recursos a las áreas estratégicas y prioritarias de atención del desarrollo nacional.⁹

“Así desde el punto de vista teórico y técnico es muy interesante el análisis de esta tema, en el sentido de que el Presidente de la República es el único que tiene capacidad jurídica de iniciativa en materia de Presupuesto de Egresos de la Federación y no existe de suyo, un procedimiento legal, específico y diferenciado de elaboración del presupuesto en la Cámara de Diputados, debido precisamente a que el presidente de la República remite el proyecto de presupuesto para su aprobación por la Cámara de Diputados”¹⁰, como lo señala el artículo 74 fracción IV de la Constitución: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal...”

“El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre...”

1.6 Regulación Jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En las siguientes páginas analizaremos la legislación vigente que regula al Presupuesto de Egresos de la Federación, partiendo por supuesto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como revisando la legislación secundaria.

1.6.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

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

⁹ Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Gonzalez Oropeza, Manuel: Diccionario de Derecho Constitucional, Porrúa, México, 2002, p 490.

“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.”

En el artículo en comento, queda claro que es facultad exclusiva de los Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como se señalan los términos para la presentación y la aprobación del mismo, cabe comentar que estos términos fueron modificados de manera reciente, como lo veremos en el siguiente capítulo de esta investigación.

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 cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 122.-

B. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;

Artículo 126: No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

1.6.2-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Además de la Constitución Política, existen otros ordenamientos que regulan al Presupuesto de Egresos de la Federación, como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

En el artículo 31, fracción XIV y XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece:

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

Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal;

Formular el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del presidente de la República;

Vigilar y evaluar del ejercicio del gasto público federal y de los Presupuestos de Egresos. Formular la Cuenta Pública Anual de la Hacienda Pública Federal.”

1.6.3 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Gasto público federal

En esta Ley, se establece en el Artículo 2.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

- El Poder Legislativo;
- El Poder Judicial;
- La Presidencia de la República;
- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;
- El Gobierno del Distrito Federal;
- Los Organismos Descentralizados;
- Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; y

Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal.

1.6.4 Ley de Planeación.

En el Artículo 7 se establece: El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, informa del contenido general de dichas iniciativas y proyectos, y su relación con los programas anuales que se elaboran para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 40.- Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y Presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que se refiere esta ley.

1.7 La Función de Control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

Para entender el origen de por que los Congresos, Parlamentos y Asambleas en el mundo entero tienen como su principal función el vigilar y controlar los actos del Ejecutivo, es necesario remitirnos a analizar la definición y conceptos sobre el llamado control parlamentario, siendo este el tema fundamental para sustentar la propuesta que al final presentaremos.

Ha venido desempeñando el Poder Legislativo, cada vez más a menudo y con mayor eficacia, diversas actividades de control y fiscalización sobre el Poder Ejecutivo, y eventualmente respecto de otros órganos del poder público.

“Esta función de control radica en el Legislativo porque en principio en dicho poder esta depositada la representación del pueblo, mismo que como titular de la soberanía tiene el derecho de demandar a través de sus representantes la buena conducción de los asuntos públicos, utilizando diversos instrumentos y procedimientos para valorar, verificar y fiscalizar las actividades que realiza el Poder Ejecutivo”.¹¹

Dentro de su teoría del control, a Karl Lowenstein le merece una atención especial los que llama controles interórganos entre el parlamento y el gobierno, que ubica dentro de la categoría de los controles horizontales, aquellos que surgen entre los diversos e independientes detentadores del poder. Aunque dichos detentadores del poder son múltiples, “ en la realidad política, el interjuego y la interacción entre el gobierno y el parlamento constituyen el meollo del proceso del poder”¹²

En principio, el tema del control es aplicable a cualquier Estado, aunque con las naturales modalidades que derivan de la ley fundamental o el régimen de gobierno establecido. Es preciso reconocer, sin embargo que si bien el tema del control es de general aplicación a cualquier sistema constitucional, se consolidó primero en algunos regímenes parlamentarios europeos, por razón lógica de la estrecha relación que existe en dichos regímenes entre gobierno y Parlamento.

Así la idea del control parlamentario se originó en las prácticas legislativas y en los reglamentos, antes que en la constitución, como fue el caso del Parlamento Ingles y del Francés.

¹¹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Derecho constitucional mexicano y comparado, Porrúa, México, 2001, p.679.

¹² Lowenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel 1983, pp 252-253.

Sólo hasta después de la Primera Guerra Mundial varias constituciones incluyen en sus textos la noción de responsabilidad expresa del gobierno ante el Parlamento y algunas reglas de la función de control como fue el caso de Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia. Concluida la segunda guerra mundial, esta noción de control adquiere una visión más amplia.

La naturaleza del control parlamentario ha despertado mucho interés en la doctrina, ya que algunos autores la hacen descansar en la responsabilidad política, otros la estiman como una garantía constitucional tanto de verificación como de elemental responsabilidad, también se conceptúa como el elemento instrumental o nuclear de la relación fiduciaria entre el gobierno y el Parlamento.

El propio término de control es multívoco, ya que en algunos supuestos significa verificación o inspección de las actividades del gobierno, en otros implica un verdadero poder de aprobación de veto y también incluye casos en que participa o colabora en dichas actividades.

Sea cual fuere la naturaleza y tipología del control, es importante destacar que la esencia de esta función para efectos prácticos radica en que establece un conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el Legislativo para supervisar tanto en lo general como en lo particular al gobierno, así como actualizar las responsabilidades a que haya lugar si se llegasen a presentar.

1.7.1 Concepto de Control.

Como hemos comentado es necesario para esta investigación abordar el concepto de control, por lo que en las siguientes paginas desarrollaremos el concepto de control.

La palabra “control” proviene del francés y se refiere a la “confrontación o comprobación”.¹³

“La palabra control procede etimológicamente de contrarotulum de donde se refiere a una especie de registro o duplicado que se efectuaba para la verificación del original, a partir del cual se extendió su sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o de la exactitud en la realización de un trabajo.”¹⁴

Así durante la monarquía constitucional, el control parlamentario fue definido como el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular empleaba para verificar si la acción del gobierno se acomodaba o no a su criterio y exigir, en caso de que el examen resultara negativo la responsabilidad del Gobierno.

La doctrina clásica del control parlamentario plantea que debe de existir una dependencia del parlamento por parte del gobierno y éste requiere la confianza de aquél para su mantenimiento. En el caso de un sistema presidencial, en donde el titular del ejecutivo se elige mediante elección directa, este no requiere de la confianza parlamentaria para su mantenimiento.

El control parlamentario siempre tiene que darse entre la institución representativa, llámese Congreso, Parlamento o Asamblea y el Ejecutivo, considerados como los sujetos del control parlamentario.

En la actualidad el denominado sujeto controlador es la mayoría y la oposición parlamentaria, ya que la actividad parlamentaria de esta mayoría o de la oposición tiene como uno de sus objetivos fundamentales la modificación de la voluntad del electorado en la próxima consulta electoral, ya que ésta trata de conseguir la mayoría para gobernar, por

¹³ García Morillo, Joaquín. “Aproximación a un concepto del control parlamentario”, Revista de la Facultad de Derecho, Numero 10, Universidad Complutense de Madrid, España, 1986, pp 38 y 39.

¹⁴ Ibidem. P 14.

lo que tenemos además de un sujeto controlador y un sujeto controlado, el denominado destinatario del control, que es el electorado y el ciudadano.

Como decíamos en el párrafo anterior, además del sujeto controlador existe el sujeto controlado, el cual puede ser el gobierno o uno de sus miembros o funcionarios.

Una de las características del sujeto controlado es estar consciente de que su actividad puede ser juzgada y si es el caso, puede ser sancionada por el sujeto controlador, pero sobre todo tenemos que destacar que estas actividades serán expuestas ante la opinión pública, es decir ante el electorado y los ciudadanos.

En un sentido amplio, el denominado control parlamentario puede definirse como el conjunto de actos imputables al Congreso o Parlamento, encaminados a comprobar, criticar, analizar, inspeccionar, registrar y examinar que la actividad del Poder Ejecutivo se ha adecuado a lo que establece la Constitución y la ley.¹⁵

1.8 Razón de ser del sistema bicameral.

La justificación para insertar este tema, es la forma en que se encuentran organizados los Congresos, Parlamentos y Asambleas en el mundo, siendo la organización del Congreso Mexicano la de un sistema bicameral, por lo que creemos importante y necesario para sustentar nuestra propuesta de reforma, describir las ventajas, razones y motivaciones de este sistema en el parlamento, así como compararlo con el sistema unicameral.

Se ha estructurado el Poder Legislativo contemporáneo, por regla general en base a una o dos cámaras, aquel sistema se ha denominado unicameral, al otro se le llama bicameral, mismo que implica la existencia de una cámara llamada baja y otra denominada Cámara alta.

¹⁵ Serna de la Garza, José María: Derecho Parlamentario, McGraw-Hill, México, 1997.,p 53.

Tanto el sistema unicameral como el bicameral han tenido una gran difusión en el mundo. Así el unicameralismo se ha preferido por muchos países porque es una fórmula relativamente sencilla, en cuanto en una sola Asamblea se hace recaer las diversas facultades legislativas y en ella misma los representantes populares toman las decisiones que haya lugar.

El bicameralismo, en cambio es una fórmula mucho más complicada, dado que tiene que resolverse entre otros aspectos, las relaciones que deberán privar entre las dos Cámaras, su composición y tipo de representación, si se les conceden poderes semejantes o una de ellas predomina sobre la otra.¹⁶

Muchos países del mundo, por su parte, se han inclinado por el sistema bicameral, entre ellos se encuentran los países más extensos y poblados del mundo, pero también aquellos que, por diversas razones han considerado pertinente establecer una segunda Cámara.

Aunque hay notables excepciones, de manera general puede decirse que la cámara baja representa a la población, a sus miembros se les exigen menos requisitos para acceder al cargo y tienden a ser el órgano Legislativo predominante, en tanto que la Cámara Alta a sus miembros se les exige mayoría de edad y sus mandatos son más largos, se entiende que es el órgano que se caracteriza por la experiencia y la reflexión.

En los Estados Federales es natural el bicameralismo, ya que precisamente la cámara alta se instaure para tutelar los intereses de las partes componentes que decidieron unirse en un ente federal.

En México la organización bicameral se introdujo en la Constitución Federal de 1824, bajo el modelo estadounidense, es decir, atribuyendo al Senado la representación de las entidades federativas. Las constituciones centralistas de 1836 y 1843 mantuvieron el

¹⁶ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador: Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Porrúa, México, 2001. p 636.

bicamerismo. Sin embargo en la Constitución de 1857 se rompió con la tradición bicamerista al depositar el Poder Legislativo en una asamblea unicameral, suprimiéndose el Senado.

El unicamerismo y el hecho de que el Ejecutivo se encontraba desprovisto del derecho de veto, crearon un sistema Legislativo fuerte y un Ejecutivo débil. Así desde 1867 se insistió en la necesidad de modificar esta situación, razón por la cual se propuso, entre otras cosas, el establecimiento del Senado para regresar al sistema de dos cámaras, cosa que sucedió en 1874 a iniciativa de Sebastián Lerdo de Tejada.

El doctor Felipe Tena Ramírez considera que prescindiendo de sus diversas aplicaciones las ventajas del sistema bicameral son las siguientes:

“Primera: Debilita, dividiéndolo, al Poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece el equilibrio de los poderes.

Segunda: En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

Tercera: La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder ejecutivo, no es deseable en la formación de leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.”¹⁷

De igual forma el Doctor Fix Zamudio expresa las siguientes ventajas del sistema Bicameral:

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2001, p. 270.

“Primera: El doble debate madura el juicio del legislador y evita la precipitación, las pasiones políticas o la demagogia, así decía Madison que el Senado en su país semejaba la taza en que se enfriaba el café bullente de los representantes.

Segunda: Propicia el equilibrio de poderes, al fragmentarse el órgano Legislativo se evita que pueda prevalecer sobre los demás poderes, como ha sucedido cuando la asamblea se vuelve incontrolable.

Tercera: Resuelve los conflictos que pueden presentarse entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, en virtud de que la otra puede intervenir a manera de contrapeso como mediadora.”¹⁸

Como se desprende de los párrafos anteriores, es evidente la gran importancia de ambos sistemas, sin embargo en México al adoptar el sistema Bicameral creo que es el correcto y mas adecuado para la creación de leyes, asi como para realizar de una mejor manera los actos de control del legislativo sobre el ejecutivo.

Son estas mismas consideraciones las que respaldan la propuesta de que sea el Senado de la República quien también apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación, para no caer en excesos, evitar las precipitaciones o la demagogia, que no benefician a nadie y en ocasiones pueden generar controversias constitucionales que solo detienen la repartición de los recursos públicos para quienes realmente si lo necesitan.

¹⁸ Fix- Zamudio, Hector y Valencia Carmona, Salvador: Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Porrúa, México, 2001, p 640.

CAPITULO

2

**ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICO JURÍDICA DE LAS
FACULTADES DEL SENADO Y DE LA APROBACIÓN DEL
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.**

CAPITULO 2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICO JURÍDICA DE LAS FACULTADES DEL SENADO Y DE LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Los antecedentes históricos son necesarios para completar cualquier investigación, ya que es necesario que entendamos los momentos históricos, que en gran medida nos permiten entender las razones y motivaciones de muchas leyes.

En el caso de las facultades del Congreso mexicano en relación con la aprobación del Presupuesto de Egresos es evidente la conexión que existe entre la historia y las leyes mexicanas.

2.1 De las facultades del Senado de la República en relación con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En México, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación es de vital importancia para la fijación de políticas públicas y no sólo para efectuar el simple procedimiento administrativo del gasto público. Es por ello que su aprobación se ha tomado en cuenta desde la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, la cual establecía en su artículo 131, que las facultades de las Cortes eran: fijar los gastos de la administración pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, tomar caudales a préstamos en casos de necesidad sobre el crédito de la nación y examinar y aprobar las cuentas de inversión de los caudales públicos¹⁹.

Posteriormente, fue retomado el tema en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, dada la necesidad de arreglar los gastos del gobierno y examinar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública; hasta pasar por el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

¹⁹ “Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917”, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. LII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Porrúa, México, 1985, t. VIII, p. 47

en 1822, que comenzó a facultar al poder legislativo que residía en la Junta Nacional Instituyente la atribución de organizar y ponerse de acuerdo con el poder Ejecutivo en la ejecución de los gastos nacionales

Así también, en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, en 1823, ya se diferenciaba con claridad la actividad del legislativo de fijar los gastos de la administración nacional y la del ejecutivo de decretar la inversión de los fondos nacionales, y presentar cada año al cuerpo legislativo, por medio de los secretarios respectivos, cuenta documentada de las rentas y gastos de la nación.

2.2 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824.

El 20 de Noviembre la Comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal, así la discusión del acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de Enero de 1824, en esta fecha última en que el proyecto fue aprobado casi sin variantes, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

El primero de Abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de Octubre de 1824 y publicada por el ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.²⁰

La constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835 y permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

En su artículo cuarto se establecía: La Nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

²⁰ Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México 1808-1999, Porrúa, México, 1999. p 153.

En cuanto a la división de poderes, se establecía en el artículo sexto: Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

En relación al Poder Legislativo decía lo siguiente:

Artículo 7: Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 47: Ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter que el de Ley o decreto.

En cuanto a las Facultades del Congreso se establecía en el artículo 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.

Como se puede observar en el artículo 50, se establecía que era facultad del Congreso General la aprobación para fijar los gastos generales, es decir tomaban parte ambas Cámaras para aprobar estos gastos.

2.3 Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana 1836

Bajo el influjo de un solapado movimiento conservador, ocurrió el golpe de Estado Parlamentario de 1836, al margen de la voluntad de los ciudadanos, el Congreso derogó las instituciones vigentes e implantó la primera constitución centralista.

Emilio O. Rabasa comentó: “ No es fácil, encontrar Constitución más singular ni más extravagante que este parto del centralismo victorioso, porque si sus preceptos, las provincias, el parlamento y el poder judicial quedaban deprimidos y maltrechos, no salía

medrado el Ejecutivo que había de subordinarse a un llamado poder conservador, en donde se suponía investir algo de sobrehumano, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública”.²¹

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

“La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, “de las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por separado sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835 se aprobó hasta abril de 1836. En ella se estableció la institución llamado Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones, según lo había anunciado en términos generales el artículo cuarto de las Bases constitucionales.

La institución se aprobó por mayoría de un solo voto, contra la influencia de Santa Anna, quien no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos. El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el 30 de diciembre de 1835.”²²

Tercera Ley.

Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de leyes.

En el artículo 1 se establecía que: El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras.

²¹ Rabasa, Emilio: La constitución y la dictadura, México, 1912. p 17.

²² Tena Ramírez, Felipe: Leyes fundamentales de México 1808-1999, Porrúa, México, 1999. p 202

Artículo 25- Toda ley se iniciará precisamente en la cámara de diputados: a la de senadores sólo le corresponderá la revisión.

En el Artículo 44 se establecía que 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. Una vez mas quedaba ratificada la facultad de que el Congreso General, es decir sus dos cámaras, tomaran parte para el decreto de los gastos.

Como podemos observar en este artículo 44, se ratificó la facultad del Congreso, es decir facultad de ambas Cámaras el aprobar los gastos y contribuciones, ya como complemento señalamos las facultades exclusivas que tenían cada una de las cámaras en ese momento, en donde no era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación de los gastos.

En el Artículo 51 se establecía que. Cada una de las Cámaras puede sin intervención de la otra:

- I- Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de sus secretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados y a todo su gobierno puramente interior.
- II- Comunicarse entre sí, y con el Gobierno, por escrito o por medio de comunicaciones de su seno.

Artículo 52- Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta ley:

- 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.
- II- Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.
- III- Confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda, establecidas o que se establezcan.

Artículo 53- Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores:

- I- Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentales a la Nación.

- II- Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa.

2.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Conforme se iba perfilando el siglo XIX, en nuestra patria se acentuaron más las diferencias entre las dos grandes corrientes ideológicas que pugnaban por su hegemonía, por una parte los liberales y por la otra los conservadores.

Así el primero de marzo de 1854 un grupo de opositores a Santa Anna comandados por Ignacio Comonfort y Florencio Villareal proclamaron el Plan de Ayutla, el cual pedía la destitución de Santa Anna, así como un Presidente provisional y por supuesto un Congreso constituyente, después fue modificado por el Plan de Acapulco.

El 16 de octubre de 1855 y durante la Presidencia de Juan Álvarez se había expedido la convocatoria al Congreso constituyente, y este se reunió en la Ciudad de México el 17 de Febrero de 1856.

El 5 de Febrero de 1857 se juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, primero por el Congreso y después por el Presidente Ignacio Comonfort, así el 17 de Febrero de 1857 la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

Los nuevos poderes federales quedaron instalados, el legislativo lo hizo el 8 de Octubre y el 1º de Diciembre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Artículo 40: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 50: El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

En el artículo 51 se establecía que: Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión, es decir por primera vez en la historia de nuestro país, pasamos de un sistema bicameral a uno unicameral.

En consecuencia en el Artículo 77 se establecía que: El congreso tiene facultad:

VII- Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente deberá presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo, es decir la Asamblea es la que aprobaría el presupuesto de gastos, siendo la única integrante del Congreso de la Unión.

Adiciones y reforma introducidas en la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta la reforma del 13 de noviembre de 1874, al artículo 72, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 –de notoria vocación parlamentaria–, que quedó establecida la aprobación del Presupuesto como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en la fracción VI, como a continuación se menciona:

Adiciones y reformas del 13 de Noviembre de 1874

Del Poder Legislativo

Artículo 51: El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y una de Senadores.²³

Artículo 72: El Congreso tiene facultad:

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.

Así durante más de 30 años de 1876 a 1911, el General Porfirio Díaz concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, entre ellos el propio Congreso, que quedó a su disposición, y también es a partir de esta fecha que quedó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto anual de gastos.

2.5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El 15 de enero de 1917 se confirma la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto, estableciendo por unanimidad de 151 votos y sin discusión, el artículo 74 en la Constitución de 1917, el cual se colocó en el título tercero, capítulo II, “Del Poder Legislativo”, sección III, denominada “De las Facultades del Congreso”, enumerando en ocho fracciones las facultades que en forma exclusiva se concedieron a la Cámara de Diputados, dentro de éstas se mencionaba la de: “aprobar el Presupuesto anual de gastos, previa discusión de las contribuciones que deban cubrirlo”²⁴. Además, dicho artículo se vinculaba con el artículo 75 constitucional, el cual ordenaba que “la Cámara de

²³ Tena Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, Porrúa, México, 1999, p.697.

²⁴ “Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917”, en *Derechos del pueblo mexicano*. op. cit., p. 3

Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos, debía señalar la retribución correspondiente a los empleos”²⁵.

Sin embargo, esta reforma no dispuso plazo alguno para que el Ejecutivo remitiera a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. De hecho, se descartaron otros decretos de reforma más completos, como el enviado el 30 de diciembre de 1917 por varios representantes populares, el cual se refería a la necesidad de que la Cámara de Diputados pudiera examinar la cuenta anual que presentaba el Ejecutivo, incluyendo en dicho examen no sólo la conformidad de las partidas establecidas en el Presupuesto, sino también la exactitud, justificación y comprobación de tales gastos.

Aunque censurado y convincentemente rebatido desde su implantación por los máximos doctrinarios del derecho constitucional mexicano, el Constituyente de 1917 confirmó este sistema y ha permanecido de manera general hasta nuestros días.

2.5.1 Reforma de 1977

En el año de 1977 se hizo necesario reformar el artículo 74 constitucional, fracción IV, a fin de que la Cámara de Diputados realizara una fiscalización más completa en cuanto a gasto público y se fijaran plazos para su entrega por parte del Ejecutivo y su aprobación final.

Por ello, el 6 de diciembre de 1977, se da la reforma a la Carta Magna de 1917, para redactar la fracción IV.

El objetivo básico de la reforma fue cambiar el plazo para el cumplimiento de la entrega del proyecto de Presupuesto de Egresos, fijándose como fecha el 30 de noviembre del año anterior en el que regirán la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos propuestos. Es decir, a fin de completar las facultades hacendarias de la Cámara de Diputados, se agregaron a la fracción IV las siguientes atribuciones:

²⁵ *Ibid.*, p. 4

“Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de Presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto y 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.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos 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 las razones que lo motiven.”

Por tanto, la reforma anterior refrendaba la función de control presupuestario que, desde la Edad Media, ha sido característica de los Parlamentos ya que las reformas posteriores sólo se centraron en la determinación del plazo para la presentación de la Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos.

2.5.2 Reforma al artículo 74 en el año 2004

Se publicó el 30 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación la siguiente reforma al artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Se otorga a la Cámara de Diputados la facultad expresa de modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; anteriormente el texto constitucional determinaba únicamente las facultades de examinar, discutir y aprobar.

Se modifica la fecha de presentación por parte del Ejecutivo de la Iniciativa de la Ley de Ingresos así como del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, para presentarlo el día 8 de Septiembre, siendo anteriormente la fecha límite el 15 de Noviembre.

Asimismo se determina en esta reforma como plazo máximo para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación el 15 de Noviembre.²⁶

²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Julio de 2004.

CAPITULO

3

**LAS ETAPAS PARA LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE
EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.**

CAPITULO 3-LAS ETAPAS PARA LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Una vez revisada la legislación del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los antecedentes históricos de las facultades del Congreso en relación con el mismo, describiremos a continuación el procedimiento legislativo para la aprobación del Presupuesto.

3.1 Elaboración del Presupuesto de Egresos por parte del Ejecutivo.

El Ejecutivo realiza el proyecto de Presupuesto de acuerdo con la planeación y formulación por parte de las dependencias y entidades del gobierno, de sus planes y programas para el siguiente año fiscal y basándose en las referencias de gasto y techos financieros establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para tal efecto es necesario que la SHCP acate las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el cual establece que el proceso de preparación del proyecto del presupuesto de egresos será el siguiente:

- ➔ La SHCP emitirá las políticas y lineamientos a los que las entidades deberán sujetarse para la elaboración de su proyecto de presupuesto.

- ➔ Las entidades coordinadoras de sector reciben el anteproyecto de sus coordinados, lo analizan y lo integran a su propio anteproyecto enviándolo a la

SHCP. Las entidades que no se encuentren coordinadas, deberán enviar su proyecto directamente a la SHCP.

→ La SHCP puede efectuar modificaciones a los proyectos; con base en las indicaciones del Ejecutivo Federal informará a las Entidades los ajustes que se han de realizar a los proyectos.

→ Los proyectos modificados regresan a las entidades coordinadoras, éstas revisarán que se ajuste a la cifra definitiva dada por la SHCP, de igual forma analizarán la congruencia intra sectorial de los mismos y los integrarán con sus propios proyectos junto con una exposición de motivos sectorial, enviándolo a la SHCP.²⁷

Una vez que la Secretaría tiene todos los proyectos de las entidades los integrará en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, presentándolo al Presidente de la República para que éste remita tanto la iniciativa de Ley de Ingresos como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de Septiembre del año anterior al ejercicio, para tal efecto deberá comparecer el Secretario de Hacienda para dar cuenta de los mismos.

3.2 Presentación de la Iniciativa ante la Cámara de Diputados.

Presentación de la Iniciativa de Decreto de Presupuesto ante la Cámara de Diputados, de conformidad con los términos establecidos en el artículo 74 constitucional, es decir a más tardar el día 8 de Septiembre.

→ Una vez recibida, el Presidente de la cámara turna a la Comisión de Presupuesto y cuenta Pública el proyecto de presupuesto para su análisis.

²⁷ Morales Lozano, Laura A.: Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, Cámara de Diputados, CEDIP, México, 2004, p. 15.

→ La comisión analizará, discutirá y aprobará un dictamen que tendrá que presentar ante el Pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación.

→ El Pleno de la cámara de diputados, discute, vota y aprueba el Presupuesto de Egresos.

→ Pasa al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Estos son los pasos y trámites legislativos a los que se somete el Presupuesto de Egresos de la Federación para que sea aprobado.

Como comentario destacamos que al distribuir entre las dos Cámaras, por la implantación del bicameralismo en 1874, algunas de las facultades que antes pertenecían a la Cámara única, tocó a los diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos.

Censurando el sistema, decía Rabasa: “ este exclusivismo de la Cámara, inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, una materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del continente.... Ignoramos de dónde fue a tomar el legislador mexicano inspiración para este precepto, que es, por otra parte, de una inconsecuencia que raya en la contradicción. La otra consecuencia, si no es legal es científica: imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene ingerencia; lo que vale tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar de economía”²⁸

No obstante que el presupuesto de gastos que habrá de regir durante todo un año es obra exclusiva de una Cámara, cualquier modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos Cámaras.

²⁸ Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2001, p325.

En efecto el artículo 126 dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. De aquí se sigue que lo más importante, como es la aprobación de los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara, mientras que lo menos importante, como es la aprobación de gastos posteriores corresponde a las dos Cámaras.

La incongruencia sólo puede explicarse como un resabio más del unicamarismo, pues la disposición del actual artículo 126, que existía desde 1857, estaba justificada entonces porque si el presupuesto era expedido por el Congreso, su modificación solo podía realizarse por el mismo órgano mediante una ley.

El Senado de la República se integra con representantes de los estados de la Federación y del Distrito Federal (es el órgano legislativo de federalismo). Es innegable su legitimación en la asignación de los recursos federales a los estados miembros, que se determinan al examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos.

En cuanto a la historia de la aprobación del Presupuesto antes llamado de gastos y ahora de egresos de la federación, no tuvo mayor problema, en cuanto a que la hegemonía de un partido político que surgió del mismo gobierno era mayoría tanto en el gobierno como en el Congreso.

Sin embargo en la época contemporánea, debido a una serie de reformas constitucionales que iniciaron en los años setentas y que todavía no concluyen, han ido logrando y generando que el sistema político mexicano se vaya consolidando como una democracia auténtica.

Así por primera vez en el año de 1997 esta hegemonía de partido único se terminó y la Cámara de Diputados ahora sí estaba conformada por grupos parlamentarios de oposición que eran mayoría simple en el Congreso, lo cual generó entre muchas otras situaciones, que

CAPITULO

4

**LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL
DERECHO COMPARADO.**

el Presupuesto de Egresos de la Federación comenzara a ser realmente debatido, analizado y modificado, lo que genero y derivó en una controversia constitucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo Federal, así como en diversas reformas constitucionales sobre el mismo tema, es por eso que también surge la inquietud de esta investigación, para proponer situaciones que se adecuen más a la realidad política y jurídica de la naciente democracia mexicana.

CAPITULO 4- LA APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL DERECHO COMPARADO

En el siguiente capítulo, describiremos brevemente como se realiza la aprobación del Presupuesto de Egresos y sus equivalentes en otras partes del mundo, destacando que es para una mera referencia académica y jurídica como complemento para esta investigación, sin tener que ser forzosamente los modelos a seguir para el caso de México.

4.1 COLOMBIA

De acuerdo con el artículo 346 de la Constitución de Colombia, el Gobierno debe formular cada año el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones, las cuales deben corresponder con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, para presentarlos al Congreso dentro de los primeros diez días de cada Legislatura.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deben deliberar en forma conjunta para dar un primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones.

El Presupuesto podrá aprobarse sin que se haya hecho observaciones al proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

“Además, en caso de que el Congreso no expida el Presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente. Y si el Presupuesto no se presenta dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior. Pero el Gobierno puede reducir gastos y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.”²⁹

El Congreso discute y expide el Presupuesto General de Rentas y Ley de apropiaciones durante los tres primeros meses de cada legislatura y, estrictamente, de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica.

Como se establece en la Constitución Colombiana, es facultad de ambas cámaras el aprobar el Proyecto de Presupuesto, así como deberán de trabajar de manera conjunta las comisiones para su aprobación.

4.2 CHILE

“En Chile, el proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; pero si el Congreso no lo aprueba dentro de los sesenta días contados desde su presentación, debe regir el proyecto presentado por el Presidente de la República.”³⁰

Además, el Congreso Nacional no puede aumentar o disminuir la estimación de los ingresos; pero sí puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuesto, con excepción de los que estén establecidos por ley permanente.

En el caso de Chile, ambas cámaras forman parte del proceso para aprobar el Proyecto de Presupuesto.

²⁹ Constitución Colombiana en www.secretariasenado.gov.co/leyes/L05992.htm

³⁰ Constitución Chilena en www.senado.cl

4.3 ECUADOR

La formulación de la pro forma del Presupuesto General del Estado corresponde al Ejecutivo, la cual elaborará de acuerdo con su plan de desarrollo y la presentará al Congreso Nacional hasta el primero de septiembre de cada año. El Banco Central presentará un informe al Congreso Nacional sobre dicha pro forma.

El Congreso en pleno conoce la pro forma y se encarga de aprobarla o reformarla hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Y si hasta esa fecha no se aprueba, entrará en vigencia la pro forma elaborada por el Ejecutivo, como lo establece el artículo 258 de la Constitución.³¹

El Congreso no puede incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. Y durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo debe contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley.

4.4 FRANCIA

El sistema político francés es una democracia liberal que se basa en la soberanía, además es una República laica, democrática y social.

El Presidente de la República es electo por el pueblo, en elección directa, dura en su encargo siete años con posibilidad de reelección, como lo marca el artículo 6 Constitucional.

El primer ministro es designado por el Presidente de la República y está sujeto a la moción de censura por parte del Parlamento Nacional, como lo establece el artículo 8 constitucional.

³¹ Constitución Política de la República de Ecuador en www.georgetown.edu/pdba/constitutions/ecuador.

El Parlamento Francés está compuesto por dos cámaras: La Asamblea Nacional integrada por 491 diputados elegidos mediante el sistema de mayoría, los cuales durarán en su encargo 5 años salvo disolución anticipada y el Senado oscila entre 315 o más miembros, siendo su mandato de nueve años, renovándose por tercios cada tres años, como lo establece el artículo 24 constitucional.³²

En Francia, de acuerdo con la Constitución del 4 de octubre de 1958, la preparación del Presupuesto corresponde al Ministro de Finanzas con la autorización del Primer Ministro.

En el artículo 34 de la Constitución de 1958, se dispone que las leyes financieras determinaran los recursos y las cargas del Estado, en las condiciones y con las reservas establecidas por la Ley Orgánica.

Conforme a lo establecido en el artículo 47 constitucional, el parlamento vota los proyectos de leyes presupuestarias en las condiciones establecidas por una Ley Orgánica.

En cuanto al debate y votación del Presupuesto, el Gobierno debe presentar el proyecto de Ley de Presupuestos anual, a más tardar el primer martes de octubre del año que precede al año de ejecución del Presupuesto. A continuación, el parlamento dispone de un plazo de 70 días para pronunciarse (40 días en la primera lectura para la Asamblea Nacional, 15 días en primera lectura para el Senado, y el resto para seguir con el análisis en procedimiento de urgencia). Pero si en este plazo no ha sido aprobado el Presupuesto, podrá ponerse en vigor por ordenanza.³³

Como se puede observar, el estudio del derecho comparado nos permite observar como la aprobación del Presupuesto de Egresos o de gastos, se da de manera diversa y plural, en algunos casos lo aprueban ambas Cámaras o en otros solamente una Cámara, además

³² Constitución Francesa en www.juridicas.unam.mx

³³ www.assemblee-nat.fr/espanol.asp

CAPITULO
5

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

depende de si se encuentran bajo un sistema bicameral o unicameral, pero como mencionaba al inicio de este capítulo es una mera referencia jurídica, en donde no se puede decir cual sistema sea mejor o no, lo que si se puede decir, es que tenemos que aplicar las leyes que funcionen en nuestro País.

CAPITULO 5- PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

5.1 Antecedentes de Iniciativas de reforma constitucional en México.

En este apartado transcribiremos una iniciativa de ley, presentada en la Cámara de Diputados en el año 2003, creo que es interesante comentar que no tenía conocimiento de la existencia de esta iniciativa, sino es una vez desarrollada la presente investigación

Es decir, el tema tratado y propuesto en esta investigación, ya ha sido al menos comentado en una ocasión en el Congreso Mexicano, así la iniciativa de ley presentada el 9 de Septiembre del año 2003 dice lo siguiente:

Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 72, inciso j); reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74, fracción IV; y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria

Único. Se adiciona el artículo 72, inciso j); se reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; se reforma el artículo 74, fracción IV, y se deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

a) a i) ...

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las reformas constitucionales, a Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación, a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo 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.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad para:

I. a V. ...

VI. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación. En la ley constarán todos los ingresos y los egresos fiscales.

El Ejecutivo federal hará llegar al Congreso, a través de la Cámara de Diputados, la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de septiembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de la misma.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio del Congreso o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Está prohibido establecer cualquier partida secreta en la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación.

Si la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, se considerará automáticamente prorrogada la del ejercicio anterior hasta la aprobación de la nueva ley.

Cuando la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, la Comisión Permanente deberá convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el día 2 de enero, a efecto de aprobar la ley.

VII. El Congreso, al aprobar la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda 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 fijada en la ley anterior o en la ley que estableció el empleo.

VIII. a XXX. ...

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

I. a III. ...

IV. Revisar la Cuenta Pública del año anterior.

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 cumplido 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 Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación 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;

V. a VIII. ...

Artículo 75. Se deroga.

Transitorio

Unico. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los nueve días del mes de septiembre de dos mil tres.

Dip. Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. En tanto se designe la Comisión, consérvese en la Dirección General de Proceso Legislativo. Septiembre 9 de 2003.)

Es de comentarse que esta iniciativa de Ley, se encuentra en discusión en la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados.

5.2 Propuesta de Reforma Constitucional.

Conforme a las consideraciones expuestas y comentadas en esta investigación, proponemos la siguiente reforma Constitucional:

Reformar el Artículo 73 y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue;

De las facultades del Congreso:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción VI: Para 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.

El Ejecutivo Federal hará llegar al Congreso de la Unión 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. El Congreso 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 del Congreso o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario de despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Artículo 75: El Congreso de la Unión, 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 cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

La propuesta de reforma constitucional, lo único que plantea es que la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados pase a ser facultad del Congreso de la Unión, es decir en

consecuencia que también sea la Cámara de Senadores quien apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como lo hace ya en la Ley de Ingresos, esto para aprovechar los beneficios del sistema bicameral, es decir, ya existe la Cámara de Senadores, no implicaría ningún gasto económico ni mayores recursos para la Cámara de Senadores, ya que al día de hoy cuenta con toda la infraestructura necesaria y con las capacidades adecuadas para realizar esta facultad.

Lo que se pretende evitar, es mayores confrontaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo por la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, esta demostrado que el perfil de los Senadores realmente calma pasiones, detiene la demagogia y logra acuerdos entre los diferentes grupos parlamentarios, además se evitarían futuras controversias constitucionales, que lo único que generan es la detención de los recursos públicos en donde si se necesitan.

CONCLUSIONES

Primera: Uno de los tres poderes que integran nuestro sistema Federal es el Poder Legislativo, el cual se deposita en un órgano constitucional llamado Congreso General o Congreso de la Unión, a su vez, integrado por dos Cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo.

Segunda: El Poder Legislativo ha venido desempeñando cada vez más a menudo y con mayor eficacia, diversas actividades de control y fiscalización sobre el Poder Ejecutivo. Esta función de control radica en el Legislativo porque en principio en dicho poder esta depositada la representación del pueblo, mismo que como titular de la soberanía tiene el derecho de demandar a través de sus representantes la buena conducción de los asuntos públicos, utilizando diversos instrumentos y procedimientos para valorar, verificar y fiscalizar las actividades que realiza el Poder Ejecutivo.

Tercera: El Presupuesto y su aprobación constituyen el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación que repercuten en todos los ámbitos, ya que el Presupuesto es parte integral de la política económica de un país, pues la Federación realiza los gastos en función de sus ingresos.

Cuarta: El Presupuesto de Egresos de la Federación no tiene el carácter de ley, pero si es un instrumento jurídico oficial de aplicación general, obligatorio y abstracto debido a su contenido, es un instrumento jurídico en virtud del cual se norma el ejercicio del gasto y el cumplimiento de diversas políticas financieras.

Quinta: Puede concluirse que la cámara baja representa a la población, a sus miembros se les exigen menos requisitos para acceder al cargo y tienden a ser el órgano Legislativo predominante, en tanto que la Cámara Alta a sus miembros se les exige mayoría de edad y

sus mandatos son más largos, se entiende que es el órgano que se caracteriza por la experiencia y la reflexión.

Sexta: En México la organización bicameral se introdujo en la Constitución Federal de 1824, atribuyendo al Senado la representación de las entidades federativas. Las constituciones centralistas de 1836 y 1843 mantuvieron el bicameralismo. Sin embargo en la Constitución de 1857 se rompió con la tradición bicameralista al depositar el Poder Legislativo en una asamblea unicameral, suprimiéndose el Senado.

Séptima: En el sistema bicameral es que en caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

Octava: La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.

Novena: Al distribuir entre las dos Cámaras, por la implantación del bicameralismo en 1874, algunas de las facultades que antes pertenecían a la Cámara única, tocó a los diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos. El 15 de enero de 1917 se confirma la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto, estableciéndolo así en el artículo 74 en la Constitución de 1917.

Décima: No es entendible la motivación jurídica ni política de por que el Senado de la República tiene actualmente la facultad de aprobar la Ley de Ingresos en coordinación con la Cámara de Diputados, pero no puede intervenir en el debate, ni en la modificación ni aprobación para la distribución de recursos públicos vía el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Décima Primera: Conforme al análisis realizado en esta investigación, y de acuerdo a la conformación plural actual del Congreso de la Unión, es conveniente facultar al Senado de la República para que intervenga en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

BIBLIOGRAFIA

- Cámara de Diputados, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones 5ª edición, Tomo VIII, México, 1999.
- Diccionario de Derecho Constitucional, Porrúa, México, 2002.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana, Porrúa, UNAM, México, 2002.
- Fernández Ruíz, Jorge, “Poder Legislativo” Editorial Porrúa, UNAM, México, 2003.
- Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”, Editorial Porrúa, México 1999.
- Lowenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel 1983
- Mora- Donato, Cecilia, “ Temas selectos de Derecho Parlamentario”, Editorial Porrúa, México, 2002.
- Morales Lozano, Laura A, Ley de ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, Cámara de Diputados, CEDIP, México, 2004.
- Página electrónica de la Asamblea Nacional de Francia, en: <http://www.assemblee-nationale.fr>

- Página electrónica de la H. Cámara de Diputados. Base de Datos de la Gaceta Parlamentaria. Octubre 2004. en www.cddhcu.gob.mx
- Pagina electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en www.juridicas.unam.mx
- Página electrónica de la Cámara de Senadores: www.senado.gob.mx
- Pedroza de la Llave, Susana Talía, “El Control del Gobierno Facultad del Poder Legislativo”. INAP, México, 1996.
- Rabasa, Emilio O, La Constitución y la dictadura, México, 1912.
- Sánchez Bringas, Enrique, “ Derecho Constitucional”, 7ª edición, Porrúa, México, 2002
- Serna de la Garza, José María, “Derecho Parlamentario”, Editorial Mc Graw Hill y Universidad Nacional Autónoma de México, 1997
- Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2001
- Tena Ramírez Felipe: Leyes fundamentales de México, 1808-1999, Porrúa, México, 1999.