

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA

SUBDIRECCIÓN DE POSGRADO



“HACIA UNA NUEVA VISIÓN DEL GASTO PÚBLICO”

(Un enfoque de Derecho Administrativo procedimental)

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO PROCESAL**

PRESENTA:

RUBÉN JAIME FLORES MEDINA

DIRECTOR:

DR. LUIS GERARDO RODRÍGUEZ LOZANO

SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, N.L. FEBRERO DE 2014

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA

SUBDIRECCIÓN DE POSGRADO



“HACIA UNA NUEVA VISIÓN DEL GASTO PÚBLICO”

(Un enfoque de Derecho Administrativo procedimental)

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO PROCESAL**

PRESENTA:

RUBÉN JAIME FLORES MEDINA

DIRECTOR:

DR. LUIS GERARDO RODRÍGUEZ LOZANO

SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, N.L. FEBRERO DE 2014

AGRADECIMIENTOS

A mi Universidad Autónoma de Nuevo León forjadora y crisol de hombres de bien.

A nuestra Facultad de Derecho y Criminología, por cernir adalides de la libertad y el honor.

A quienes han luchado día con día desde la administración y la academia, para construir esas realidades.

A la persona de nuestro apreciable Director de Tesis, el Dr. Luis Gerardo Rodríguez Lozano con toda mi gratitud y estima, por ser el verdadero artífice de la investigación a la que nos hemos dedicado en cuerpo y alma.

A todos los integrantes del honorable Sínoo de Doctores del Comité Doctoral.

A los distinguidos profesores del claustro de Doctores que nos compartieron su ciencia y su experiencia, para ser mejores profesionales e investigadores en el Derecho.

Al Dr. Francisco Javier Gorjón Gómez, a quien guardo un aprecio especial, un respeto intelectual y de quien seguiré ejemplo y camino.

Para “El Colegio de Jalisco, A.C. por su insustituible labor de ser generadora de nuevos investigadores, mostrando para ello hechos palpables. Actividad que la honra como institución y la magnifica como educadora.

Agradezco al Maestro José Luis Leal Sanabria por su gran corazón y su compromiso con la generación de nuevos investigadores en Derecho. En particular con el invaluable apoyo económico, académico y personal que me brindó, conjuntamente con la institución que encabeza, para estar en posibilidad de proseguir y culminar mis estudios doctorales.

Al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Administraciones Públicas (INDETEC) por el apoyo técnico y por otorgarme facilidades para adentrarme en la información de primera mano sobre el tema de mis investigaciones.

En Especial al Mtro. José Luis Pérez Torres por su invaluable disposición y consejos, para comprender los recovecos sobre Gasto Público y la Coordinación Federal Hacendaria y Presupuestaria.

Igualmente al Mtro. Luis García, quien aportó su experiencia y empuje para apuntalar una investigación y fuera pertinente.

A Usted Ingeniero Lancaster Jones por su valía personal, su caridad y su solidaridad humana.

DEDICATORIA

A mis Padres: Rubén G. Flores Contreras y Ma. Eva Medina de Flores.

A ti Mamá: De quien obtuve las fuentes y herramientas para saciar mi curiosidad y obtener conocimiento desde lo simple y cotidiano. Además de ejemplo de entereza y calma frente a las adversidades.

A ti Padre: De quien forjé las herramientas para construir carácter y disciplina en el trabajo.

A mi amada esposa María Elena Maldonado Muñoz. De quien he aprendido a la fortaleza de espíritu y a querer en la forma compasiva y amable que ella tiene.

A mis hijos Rubén Alejandro y Miriam Jocelyn quienes han sido el soporte para lograr todas nuestras aspiraciones personales y de familia.

“HACIA UNA NUEVA VISIÓN DEL GASTO PÚBLICO”

(Un enfoque de Derecho Administrativo procedimental)

INDICE

Introducción.....	12
Sobre la estructura del informe de investigación.....	14
Capítulo I. Diseño general de la investigación.....	19
A. Hechos que involucran una problemática social.....	19
B. Elementos de los que parte nuestro estudio.....	24
C. Precedentes de nuestro problema investigativo.....	24
D. El porqué del título de la investigación.....	28
E. Sobre el objeto y propósitos de estudio de nuestra Investigación.....	32
F. Antecedentes de la cuestión. La problemática.....	37
G. Planteamiento del Problema investigativo.....	47
H. Nuestro propósito en investigar el tema. Objetivos y justificación.....	52
I. Sobre nuestro marco teórico.....	54
J. Enfoque de Derecho Administrativo procedimental.....	55
K. Métodos elegidos en la investigación.....	64
L. Hipótesis de trabajo.....	66
Capítulo II. El Gasto Público.....	72
Introducción al capítulo.....	76
1.Hacienda Pública y Teoría del gasto público.....	79
1.1 Evolución de la doctrina sobre la Hacienda Pública.....	81
2. Actividad financiera pública. La Ciencia de las Finanzas Públicas.....	82
2.1. El Derecho de las Finanzas Públicas.....	83
3. El Derecho de las Administraciones Públicas: Derecho Administrativo.....	91
3.1 El derecho administrativo y las relaciones intergubernamentales.....	91
4. La Administración Pública Federal.....	93

5. Las Administraciones Estatales.....	96
6. Teoría del Gasto Público.....	98
6.1 Clasificación tradicional del Gasto Público.....	102
7. El Crédito Público.....	105
7.1 Empréstitos y Deuda Pública.....	105
8. El Gasto Público en México.....	106
9. El Presupuesto de Egresos.....	110
9.1 Naturaleza jurídica del presupuesto de egresos.....	110
9.2 Algunos principios presupuestarios.....	112
9.3 Tipos de Presupuesto.....	115
9.3.1 El Presupuesto Tradicional.....	115
9.3.2 El Sistema de Planeamiento-Programación-Presupuestación (P3).....	116
9.3.3 El Sistema de Planeamiento-Programación-Presupuestación Base Cero.....	117
9.3.4 Un Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación y Evaluación (P3e).....	117
9.3.5 El Presupuesto por Programas.....	118
9.3.5.1 Algunos conceptos básicos sobre el Presupuesto por Programas.....	120
9.3.6 El Nuevo Presupuesto Basado en Resultados (PbRs).....	121
9.3.7 Las Modificaciones Presupuestarias.....	122
9.3.7.1 Tipos de Modificaciones Presupuestarias.....	122
9.3.7.2 Las Modificaciones por la Cámara de Diputados.....	124
9.4 Efectos jurídicos de la modificación presupuestaria: La Cláusula de previsión o reconducción presupuestal.....	127
10. Modelo clásico del Gasto Público.....	129
Conclusión del Capítulo.....	132
Capítulo III. Estado y Federalismo Hacendario.....	134
Introducción al capítulo.....	135
1. El Estado de Derecho.....	136

1.1 Teoría del Estado.....	136
1.2 Del Estado mexicano.....	139
1.4 El modelo de Estado constitucional.....	143
2. El Pacto federal y el Estado social de derecho.....	147
3. Estado de bienestar, poderes de distribución y estado mínimo.....	152
4. Políticas públicas y Nueva Gestión Pública (NGP).....	157
4.1 Las Políticas públicas.....	163
4.2 Políticas públicas, consensos y transacciones políticas.....	166
4.3 Políticas redistributivas y la política de suma cero.....	169
4.4 Teoría de la integración en Rudolf Smend.....	172
4.5 El modelo garantista de Ferrajoli.....	173
4.6 El Estado mínimo de Robert Nozick.....	173
5. La Nueva Gestión Pública (NGP), la Administración Pública Progresiva (APP) y el control.....	175
6. El Sistema de Coordinación Hacendaria.....	179
7. Relaciones Intergubernamentales de Coordinación, Colaboración, Cooperación y Concurrencia.....	181
7.1 El modelo de Coordinación como principio de organización.....	182
7.2 El modelo de Coordinación como título competencial formal o procedimental.....	182
7.3 El modelo de Coordinación como fórmula de cooperación.....	183
7.4 El modelo de “Concurrencia” como título competencial material.....	184
7.5 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	184
8. Federalismo y descentralización: Competencias constitucionales y funciones presupuestales.....	187
8.1 El Federalismo.....	187
8.1.1. El Federalismo Mexicano.....	187
8.2. Aspectos generales sobre descentralización.....	189
8.3 Federalismo fiscal y Federalismo hacendario.....	195
8.4 Descentralización del gasto público.....	200
8.5 Competencias Constitucionales y Funciones Presupuestales.....	202

8.5.1 Del concepto de Competencia.....	204
8.5.2 De la Coordinación en Competencias de Gasto.....	207
8.5.3 La Colaboración Administrativa.....	209
8.5.4 Del Conflicto de Competencias.....	209
8.6 De las Funciones Presupuestales.....	210
8.7 De la Autosuficiencia Presupuestal.....	212
8.8 La Autodeterminación Estatal.....	213
8.9 La Autodeterminación Presupuestal desde los Municipios.....	213
Conclusión del Capítulo.....	214
CAPÍTULO IV. NORMA, ACTO ADMINISTRATIVO Y FUNCIÓN PÚBLICA	216
Introducción al capítulo.....	217
1. El Derecho Presupuestario como un proceso normativo.....	218
1.1 Armonización, unificación, colaboración y coordinación normativa.....	218
1.2 El Derecho Financiero y el Presupuesto como Norma.....	221
1.4 El Derecho de las Finanzas Públicas.....	222
1.5 Funciones Administrativas.....	224
1.6 De la producción normativa.....	224
2. El denominado Derecho Prospectivo y el Derecho Presupuestario.....	225
2a. Preparación de la decisión de intervenir mediante la norma.....	228
2.1 El Derecho Prospectivo.....	229
2.3 El Derecho Prospectivo Presupuestario.....	232
3. La Reforma del Estado en la Administración mexicana.....	234
4. La modernización de la Administración Pública.....	235
5. Teoría General del Proceso y Proceso Administrativo efectivo.....	239
6. Mecanismos de resolución de controversias en Gasto Público.....	242
7. Breve análisis del acto administrativo: El Indirizzo e Coordinamento.....	245
8. De las Relaciones Intergubernamentales y Administración.....	248
9. Los Convenios de la administraciones públicas.....	250
10. Derecho Alternativo, Gasto Público y acto administrativo-electoral.....	252
11. Actos Discrecionales y Gasto Público.....	256

Conclusión del Capítulo.....	259
CAPÍTULO V. DISCIPLINA HACENDARIA Y PRESUPUESTARIA.....	261
Introducción al capítulo.....	261
1. Sobre la Teoría del Control.....	264
2. Corrupción y Control Superior de las Cuentas del Estado.....	269
3. La Rendición de Cuentas.....	271
4. Control administrativo del gasto público.....	279
4.1 La Rendición de Cuentas a Prueba del Interés General.....	279
Conclusión al Capítulo.....	282
CAPÍTULO VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GASTO PÚBLICO.....	285
Introducción al capítulo.....	286
1.La Participación Ciudadana y el Gasto Público en el Derecho Administrativo Mexicano.....	286
2. Planteamiento general.....	296
3. El Derecho al Sufragio.....	301
3.1. Etimología y concepto de Sufragio.....	298
4. El Ciudadanismo y el Derecho de la Participación Ciudadana.....	300
4.1. El Derecho Político.....	301
5. El artículo 35° de la Constitución Mexicana.....	307
6. Ciudadanía Mexicana y ciudadanismo.....	311
6.1 Competencias ciudadanas.....	313
7.Derechos humanos y Gasto Público.....	317
8. Marco legal vigente en materia de Participación Ciudadana.....	319
9. Antecedentes sobre Participación Ciudadana en el Distrito Federal.....	324
10. Democracia y participación.....	329
11. De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa.....	332
11.1 Democracia política y social.....	335
11.2 Democracia y Desarrollo.....	342
12. Breve análisis comparado sobre democracia directa.....	343

13. Federalismo, Descentralización y Políticas Públicas.....	358
14. Conceptos fundamentales sobre Participación Ciudadana.....	361
Conclusión del Capítulo.....	368
CAPÍTULO VII. HACIA UN NUEVO MODELO DE GASTO PÚBLICO.....	377
Introducción al capítulo.....	377
1. Hacia un Nuevo Modelo de Presupuesto Participativo.....	381
2. Hacia un Nuevo Modelo de Disciplina y Responsabilidad Hacendaria y Presupuestaria.....	382
Conclusiones Generales.....	388
Bibliografía.....	392
Anexos:	417
A. Glosario de Términos.....	417
B. Sobre los Presupuestos Participativos.....	445
C. Sobre Gasto Público y Deuda Pública.....	511
D. Sobre Disciplina Presupuestaria.....	519
E. Sobre Legislación vigente revisada.....	526
F. Resumen de Datos del Informe de Investigación.....	534

INTRODUCCIÓN.

Mi trabajo está inserto en los temas de estudio de la orientación del Doctorado en Derecho que nos ocupa: precisamente es la de Derecho Procesal.

Es por ello que nuestra investigación aborda la materia del gasto público desde ese enfoque –procesal- y de la importancia que tienen los procesos relativos a la preparación, formulación, programación, presupuestación, integración, presentación, discusión, aprobación, promulgación, veto, publicación, ejercicio, control, registro, rendición de cuentas, transparencia, fiscalización superior, evaluación y -finalmente- de la eficacia del gasto público, en sus respectivos casos, formalidades y etapas procedimentales.

El objeto de estudio específico fue, por tanto, el Proceso integral sobre Gasto Público en sus diversos niveles y en sus diversas manifestaciones de competencia; partiendo de las prácticas clásicas o tradicionales –repassando el Modelo clásico sobre Gasto Público- entendido éste como una visión de la misma naturaleza: clásica.

Con la investigación se propone –entre otras cosas- llegar a vislumbrar la posibilidad de una *Nueva y más efectiva visión* del Gasto Público, a partir del análisis de *nuevos procesos* que incluyan elementos nuevos en los esquemas de preparación y formulación del gasto en específico, que sean propicios o se intenten, para lograr el ideal de que se cumplan los principios constitucionales, como la eficacia del gasto público, por señalar uno de los enmarcados dentro de nuestra constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de esa nueva concepción teórica, resalta la necesidad de formular un concepto nuevo de “Intervención Administrativa Hacendaria y Presupuestaria”, que venga a eficientar los trabajos de control y supervisión que vienen realizando las instancias administrativas como las de la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público y la Secretaría de la Función Pública –en desaparición orgánica- en cuanto al registro y evaluación del Gasto Público.

Igualmente, la percepción sobre participación ciudadana actual se reduce a las consultas populares sobre un tema de gasto a fin de incorporarlo o no, al reducido porcentaje de recursos económicos dispuestos a ser consensados con la población (hasta un 5% según legislaciones locales actuales); lo que en la práctica es solamente un paliativo a la necesidad de una verdadera “participación ciudadana en la Presupuestación del gasto público”.

Nos propusimos a partir de esta investigación, establecer un nuevo *Presupuesto de Egresos Participativo*-en lo Federal y en lo local-, con la tipificación de la figura del *acto administrativo-electoral participativo*, que se haga desde el órgano presupuestario que lo realiza como responsable del proceso presupuestario –tanto de formulación como de la ejecución del gasto- conteniendo para su configuración y validez, como elemento indispensable, el *sufragio obligatorio de ciudadanos interesados en el mismo* (por su vecindad en el lugar en donde se realiza el acto presupuestario); que hayan sido *insaculados previamente del padrón electoral respectivo*, de forma aleatoria y en una cantidad mínima que se establezca por ley.

Esperemos en las siguientes líneas, dejar clara la idea del procedimiento procedente para este tipo de institución participativa, que a estas fechas, no ha terminado de cuajar en los términos que la democracia directa nos reclama.

SOBRE LA ESTRUCTURA DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN.

El presente documento contiene el Informe de Investigación en el que fundamos y motivamos la tesis sobre el tema del Gasto Público en México, abarcando algunos puntos elementales del Modelo Clásico del Gasto y su proceso de Presupuestación-aprobación-ejercicio y evaluación; donde pudimos analizar las formas en que ha venido evolucionando dicha actividad financiera y pudimos estar así, en la posibilidad de identificar nuevas formas o visiones del Modelo Jurídico a seguir, que sean suficientes para resolver los problemas –igualmente jurídicos–, que enfrenta la actualidad presupuestaria en México; como son las desviaciones de recursos económicos y la actividad abusiva e irregular de algunos responsables de aplicar y controlar el proceso del Gasto Público.

Hemos decidido estructurar dicho informe en siete capítulos que reflejan la actividad investigativa seguida, acerca de los principales tópicos que enfrentamos en nuestra tarea descrita, y que son: Gasto Público; Estado, Función Hacendaria y Presupuestaria; Normas Jurídicas, los actos administrativos y la función pública; Disciplina Hacendaria de las actividades que realizan los responsables de formular y ejercer el Presupuesto (dejamos fuera la tarea de aprobación de la Ley de Presupuesto, por ser de otra naturaleza al problema administrativo que intentamos resolver); Participación ciudadana y Presupuestos participativos; y, finalmente, el repaso de las Nuevas formas jurídicas que nos permitan resolver, tanto la problemática planteada como el problema que investigamos.

En el Primer Capítulo, como su nombre lo indica: “Diseño General de la Investigación”; damos cuenta del Diseño que seguimos en nuestra Investigación; dentro del cual establecemos para el amable lector, los elementos que sirvieron de base al análisis del tema en cuestión, como su objeto, los sujetos que tomamos en cuenta, así como los métodos, técnicas de estudio y propósitos inicial y final, de la tesis aportada como enfoque novedoso y original: el Gasto Público y su adecuado control bajo la figura de la “Intervención Administrativa” en su proceso presupuestario y de aplicación. Incluimos –desde luego– lo que consideramos

como Hipótesis de Trabajo, que nos permitió asomarnos a soluciones en lo jurídico (eficientar el gasto a partir de supervisar y acompañar a los responsables del Gasto Público en sus actividades, mediante la intervención bajo un órgano constitucional autónomo de supervisión federal) e inhibir de esta manera, las actuales prácticas de desvío y aprovechamiento económicos de los recursos del Estado.

Dentro del Segundo Capítulo: “El Gasto Público”, y siguiendo con el propósito central del estudio, consideramos que el objeto principal, el Gasto Público, fuese motivo de análisis pormenorizado de sus Modelos anteriores y el actual, para detectar las fuentes de las cuales surgen las actividades irregulares – decíamos- de los responsables de ejercer el gasto público; tratando de detectar jurídicamente las debilidades en el proceso presupuestario consiguiente a su formulación y aplicación; y así estar en posibilidad de formular un Nuevo Modelo Presupuestario del Gasto Público.

Integramos dentro del mismo segundo capítulo, el estudio del tema de la Deuda Pública, pues consideramos que esta es una de las premisas importantes para solucionar el aprovechamiento económico de aquellos que aplican el gasto, al abusar de sus competencias de comprometerlo en aras de su propio beneficio pecuniario. Además de ser un tema que se encuentra en el poder legislativo para su prevención y posible resolución, a base del control centralizado del uso de los recursos federalizados; de los propios recursos estatales y municipales, a través de sendas leyes federales con efectos locales.

En cuanto al Capítulo Tercero: “Estado y Federalismo Hacendario”, intentamos hacer un breve repaso de la Teoría del Estado Mexicano, sin intentar agotar los temas, en virtud a su complejidad; pero expusimos razones elementales para asociarlas a la realidad procedimental del proceso Presupuestario mexicano; partiendo de las teorías políticas del gasto y deuda pública, así como de lo que

significan las Políticas Públicas en el quehacer de las finanzas y la administración del Estado.

Es de resaltar que, en este capítulo tercero, una cuestión significativa la encontramos en la forma en que las administraciones públicas han venido evolucionando desde el tradicional Modelo clásico, pasando por la Administración Pública Progresiva (APP), hasta el actual Modelo denominado: Nueva Gestión Pública (NGP), que propala formas nuevas de gestionar y administrar los recursos del Estado, desde su obtención, su conservación, su registro y su aplicación en los servicios públicos y en Deuda Pública.

En el Capítulo Cuarto de nuestro trabajo: “Norma, Acto Administrativo y Función Pública”, incluimos algunas reflexiones sobre los Actos Administrativos, su diferencia para con los actos políticos y los actos de gobierno, tratando de enlazar las conductas administrativas del funcionario público y su posible remedio a través de los actos políticos que realicen los ciudadanos¹ en dable ejercicio democrático y en cumplimiento a sus obligaciones ciudadanas de apoyar en el control de cuentas exigible a quienes gastan dinero público en México.

Igualmente pretendimos apuntar lo que son los actos discrecionales y su diferencia con los actos reglados; figuras en donde se apoya nuestro trabajo para afirmar que los encargados del gasto público aprovechan las limitaciones conceptuales y sus elementos de juicio, para realizar verdaderas pillerías y tropelías con respecto de los recursos a su disposición; así como o olvidar de su tarea de formular y programar el gasto de forma que en su aplicación ellos beneficien a personas complicadas con ellos mismos –o en provecho propio-; y de

¹ Los mencionados particulares como ciudadanos. Que no sus organizaciones civiles y No gubernamentales. Como lo han propuesto en el Municipio de San Pedro Garza García Nuevo León, quienes consideran dentro de un Presupuesto Participativo la actuación –tan solo- de organizaciones sociales. No de individuos singulares ejerciendo su derecho particular como en otras legislaciones. Nuestra opinión es en el sentido de que se ejerza obligadamente el derecho a la participación en materia de formar las decisiones sobre Gasto y Deuda pública. No solamente en casos de obra pública o compras del Estado.

esta manera sacar algún beneficio con el error jurídico o error administrativo o procedimental, no contemplado en las normas jurídicas que estén vigentes al momento de su indebido ejercicio.

Quisimos dejar asentada nuestra concepción particular sobre la institución de la “Intervención Administrativa y la Supervisión en materia de Gasto Público”.

Por lo que corresponde al Capítulo Quinto de nuestra tesis “Disciplina Hacendaria y Presupuestaria”, nos propusimos indagar sobre las formas vigentes de control que realizan las autoridades en esta materia, repasando simplemente los conceptos –sin profundizar en ellos- para lograr inferir si es viable la propuesta de un Nuevo Modelo de Presupuestación que cumpla con los estándares internacionales; así como repasar temas como: Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED); La cuenta Pública, la Rendición de Cuentas y el derecho a la información en materia de Gasto del ciudadano común.

Ya en el Sexto Capítulo: “Participación Ciudadana y Gasto Público”, entramos de lleno al análisis de nuestros trabajos previos sobre el tema, en otras instancias académicas y estar así posibilitados para entender lo que es la tarea de participar en la toma de decisiones en materia de presupuestación del gasto público, mediante su programación, su formulación y su aplicación a los servicios públicos, así como a sus funciones administrativas sustantivas y en cuanto a la satisfacción general de las necesidades sociales a través del ejercicio puntual de los presupuestos de egresos, por parte de los ciudadanos mexicanos, actuando en lo individual o colectivamente, usando de las figuras del presupuesto participativo o colaborativo. Contratamos lo que es la Gobernanza ciudadana con la participación, la colaboración y la cooperación ciudadanas.

Por último, en el Capítulo Séptimo: “Hacia un Nuevo Modelo de Gasto Público”, quisimos resumir los resultados de nuestras investigaciones, intentando concluir en aquellos aportes que pudiesen ser una corroboración de nuestras

Hipótesis de Trabajo anunciadas. Los apartados incluidos en este capítulo, deseamos que apuntalaran una verdadera comprobación a base de confrontaciones de los marcos teóricos analizados.

Nuestra esperanza es que dichas bases nos permitan haber cumplido con nuestra misión de advertir la llegada próxima de marcos jurídicos aplicables a nuevas formas de administrar la riqueza nacional, partiendo de normas jurídicas eficaces para inhibir, controlar –a base de procesos que acepten la intervención de terceras autoridades, dentro del proceso presupuestario-, y prevenir, conductas irregulares (por estar en contra de los principios y valores que nuestra constitución política de los estados unidos prevé en su artículo 134) y desviaciones abusivas de aquellas personas encargadas y que debieran ser responsables de una exacta y justa aplicación del gasto pública; así como de comprometer los recursos a través de la contratación de empréstitos, que deformen las cuenta de la Deuda de todas las administraciones públicas de nuestra República mexicana.

CAPÍTULO I.

“DISEÑO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN”

A. Hechos que involucran una problemática social; B. Elementos de los que parte nuestro estudio; C. Precedentes de nuestro problema investigativo; D. El porqué del título de la investigación; E. Sobre el objeto y propósitos de estudio de nuestra Investigación; F. Antecedentes de la cuestión. La problemática; G. Planteamiento del Problema investigativo; H. Nuestro propósito en investigar el tema. Objetivos y justificación; I. Sobre nuestro marco teórico; J. Enfoque de Derecho Administrativo procedimental; K. Métodos elegidos en la investigación; L. Hipótesis de trabajo

“El pensamiento científico no se distingue tanto por proporcionarlas respuestas correctas, como por formular las preguntas correctas.”

Claude Levi-Strauss²

A. Hechos que involucran una Problemática social.

Nuestro estudio se inició con motivo de las inquietudes resultantes de la observación que hicieramos de múltiples y variados eventos que nos resultan preocupantes, en el ámbito de las operaciones y procedimientos en materia de gasto y de la deuda pública, desde una visión jurídica, en la República mexicana. Inquietudes que podemos resumir en que:

1).- Las Administraciones Públicas en México, realizan *erogaciones superiores a los ingresos recaudados*, en virtud a un recurrente desequilibrio o déficit presupuestal.

²Levi-Strauss, C. “*Le cru et le cuit* 1963”, FCE, México, 1968.

La Administración Federal es la *que ejerce un monto mayor de gasto, participando a los entes subnacionales*, dicha administración y aplicación de recursos económicos del Estado mexicano. En algunos casos representa hasta un 90% de los ingresos de algunos estados federativos.³

Un monto importante de las erogaciones de las administraciones públicas se destina al pago del gasto corriente: sueldos y salarios, así como gastos de materiales y servicios varios. No se aprecia un destino eficaz en materia de inversión pública productiva.

2).- El *crédito público*⁴ se ha constituido así, en una verdadera fuente de acceso a recursos económicos para disminuir el déficit en las cuentas públicas del Estado; haciéndose frecuente esta práctica por las entidades públicas para superar las necesidades de financiación de los servicios mínimos (comúnmente para el gasto corriente) de las administraciones, cualesquiera que sea su nivel de gobierno.

Lo que ha planteado un verdadero problema financiero interno, que amenaza al *sistema crediticio nacional* por sus repercusiones generales nocivas por sus efectos a largo plazo. Es por ello que se propone por esta administración presidencial (2012-2018) una reforma integral en materia de crédito público -como una Ley federal sobre deuda de estados y municipios-, a fin de lograr un control de la deuda pública federal, a través de someter y disminuir a niveles manejables, las respectivas práctica en los entes locales o subnacionales.⁵

³ Cfr. www.shcp.gob.mx/deudapublica.

⁴ Entendemos que puede ser definido como: "...la capacidad otorgada al estado por las legislaturas correspondientes, para obtener, otorgar o garantizar –en su caso- recursos financieros a través de operaciones financieras de endeudamiento..."

⁵ Lo que explica la medida, es la situación financiera de sobreendeudamiento que tienen las administraciones públicas. Por ejemplo. La entidad federativa más endeudada es el Distrito Federal con un monto de \$ 58,304.04 millones de pesos, pero solamente representa el 2.2 por ciento del PIB del DF; le sigue Nuevo León con \$47,863.45 millones de pesos y representa el 4.2 por ciento del PIB estatal; y por último el Estado de México, con \$40,119.61 millones de pesos. Todos aproximadamente según datos del Centro de

3).- Refleja todo lo anterior claramente, una situación de *relajación en la disciplina hacendaria y presupuestaria de las administraciones públicas*, partiendo desde las legislaturas correspondientes y la complacencia manifiesta en los resultados, de sus órganos superiores de fiscalización, como la Auditoria Superior de la Federación, en materia Federal, por poner un ejemplo.

Se incumple así por parte de aquellos a quienes las leyes obligan expresamente a que sometan sus decisiones y actuaciones, bajo un estricto control y ejercicio del gasto y deuda pública,⁶ a la ley; pero que -al contrario-, lo realizan atendiendo a los intereses y a las indicaciones de políticos y partidos con poder para influir directa o indirectamente, en esos procesos de Presupuestación y su fiscalización.

4).- Por otra parte, se lleva a cabo un excesivo ejercicio discrecional de las facultades y competencias por los sujetos responsables, especialmente en lo que corresponde a la formulación y aplicación del Gasto Público -Federal tanto como Local-; lo que resulta en actividades de aprovechamiento particular, desvío y subejercicio de las mismas, en perjuicio del erario nacional.⁷

5).- Existe una equívoca concepción técnico-jurídica y uso de la figura, sobre lo que es la participación ciudadana en materia de Gasto Público, a través de los llamados “Presupuestos Participativos”⁸ y su utilización, como lo ejemplifican los casos del Distrito Federal y Nuevo León.

Análisis de Políticas Públicas. Consultado en http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%BAblica-en-las-entidades-federativas_Mexico-Evalua-jul2013 (consultado Diciembre de 2013, con datos a marzo del mismo año) municipales de Zapopan y Tonalá en el Estado de Jalisco, como ejemplos claros de irregularidades.

⁶ *Ibíd.*

⁷ Una prueba de ello la tenemos con el caso del ex gobernador de Tabasco, Andrés Granier, cuya cuenta pública del ejercicio 2012, le fue reprobada el día 15 de noviembre de 2013, por la Primera Comisión Inspectora de Hacienda del Congreso del estado, con observaciones por cinco mil 400 millones 195 mil 671 pesos. Cfr. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/16/928915>.

⁸ En ambas entidades, la Consulta Popular y sus procedimientos por medio de la figura de consejos ciudadanos o mediante organizaciones civiles –como en el caso de Nuevo León- capacitadas para opinar,

Una verdadera participación, según nosotros, implica dos efectos diferentes: a) La asunción directa por parte de los participantes, de aquellas funciones que le son asignadas formalmente por una autoridad; convirtiéndose así, en verdaderos servidores o funcionarios del estado, con todas las obligaciones y los derechos pecuniarios o salariales que marca nuestra Constitución Política. Como en el caso de fungir un sujeto, dentro de los Consejos ciudadanos, como mero “uti socius” en vez de “uti cives” por citar un ejemplo⁹; y, b).- Ejercer los derechos democráticos de la participación directa en las decisiones públicas, haciéndolo honorariamente y obligadamente, tan sólo como lo marca la doctrina en la materia: *por medio del sufragio*; o en ese mismo sentido, mediante la representación política, a través de sus diputados y senadores en la legislatura federal o en las locales.

La *Consulta ciudadana* es una tercera opción, que revisamos y que consiste en preguntar al gobernado en ejercicio de sus derechos, sobre temas diversos, sin que exista en consecuencia una verdadera incorporación de éstos a determinada función. Si puede llegar a provocar jurídicamente vinculaciones establecidas por la ley, para que los funcionarios consultantes, decidan sin discrecionalidad sobre lo resuelto en los casos puestos a la consideración de aquellos; o sencillamente la voluntad de decidir surge de la ley, que es la que determina la actuación ciudadana como una vía alterna, sin más implicaciones en la competencia originaria del responsable del gasto público. Lo cual no es el sentido que nosotros queremos darle a nuestra investigación.

Se da el caso de que bajo esta figura, aplicada regional y localmente, desde nuestro enfoque, se siguen imponiendo los intereses y las razones de aquellos

pretenden darle la forma de presupuesto participativo. O como el caso del Gobierno Federal que le llama Presupuesto Participativo porque contiene opiniones de los sectores involucrados en los programas de gasto público. En estricto sentido, no se da una participación, puesto que no sustituyen al funcionario público responsable del gasto, en la toma de decisiones jurídico-administrativas. Es la Ley la que suple la voluntad, en algunas legislaciones, en cuanto a ordenar la “vinculación” de la opinión, como lo hace el Distrito Federal.

⁹ Ver a García de Enterría, Eduardo, “Curso de Derecho Administrativo II”, Cívitas, Madrid, 2000, p.85 y ss.

funcionarios involucrados, quienes diseñan y manipulan el proceso de consulta ciudadana y sus resultados, desde antes de que sea aplicable la materia en cuestión.¹⁰

La Consulta popular es una figura más amplia que la consulta ciudadana, desde luego, porque aquella permite el ejercicio de la “voz” de cualquier persona que se encuentre en territorio nacional sin mayores requisitos de que tenga interés en la materia a consulta.

En los últimos años han aparecido las famosas “Auto defensas ciudadanas”, que han servido de pretexto para empoderar a personas con intereses poco claros, en búsqueda de provecho personal, más que comunitario.

Es así como se desvirtúa la figura de ciudadanía y se “empalma” con las competencias y funciones públicas; confundiéndolas con aquella. En muchos casos, las “invaden” o nulifican en su provecho, ante la tibieza y temor del funcionario en turno.

La materia de participación ciudadana en la formulación de los presupuestos comunitarios, ha sido mal comprendida y estudiada, porque al parecer, se quiere llegar al extremo de “sustituir” al funcionario obligado por la norma a ejecutar un deber o un servicio público, en la forma y bajo las condiciones “consultadas” con los vecinos y lugareños; argumentando un derecho colectivo que complica los procedimientos técnicos para la toma de las decisiones ineludibles del gasto público. Esto se analiza en nuestra investigación.

¹⁰ Es así como se decide discrecionalmente por los funcionarios encargados de la consulta, sobre quienes serán llamados al proceso y las formas de capacitarlos y “convencerlos” de que ejecuten actos conforme a su reglamento, previamente formulados por las mismas autoridades reguladoras de los procedimientos. Cfr. Presupuestos Participativos en el caso de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. <Donde hecha la norma, es hecha la trampa> Porque se regula conforme a los intereses del grupo en el poder y solo suma un 2% del valor de la obra pública del Municipio. O en otros casos donde se cita a capacitación para participar en la consulta popular.

B. Elementos de los que parte nuestro estudio.

Mi investigación se basó en el *análisis jurídico* de cuatro elementos fundamentales para el debido *control del gasto público*, la *disciplina presupuestaria* y la *participación ciudadana* bajo el enfoque de *la democracia directa*.

Estos elementos son: 1.- *El Acto Administrativo con Participación Ciudadana Obligatoria, como elemento formador*; 2.- *La Responsabilidad Hacendaria y Presupuestaria de las administraciones públicas* -en los cuatro niveles de gobierno reconocidos en México por la jurisprudencia¹¹-, bajo la Cláusula Institucional, que los obliga a convenir y colaborar, pero no a coordinarse; 3.-*El Sufragio obligatorio*¹² mediante *insaculación de ciudadanos del padrón electoral local o federal* –según sea el tipo de gasto de que se trate-, conforme a las necesidades del Gasto Público y del crédito público; y 4.- La necesidad de la Supervisión en esta materia hacendaria y presupuestaria por órganos autónomos constitucionales que puedan “*supervisar*” e “*intervenir preventivamente*” en todos los procesos presupuestarios, a fin de disciplinar, disuadir y restablecer aquellas conductas que puedan ser causa de desviaciones en materia de gasto y deuda públicas.

C. Precedentes de nuestro problema investigativo.

Son precedentes necesarios para entender el problema investigativo que nos ocupa y que decanta en los temas concretos a tratar:

Primero.- Las *políticas del Estado mexicano actuales*, que se advierten a través de las acciones de su legislación, de las reformas estructurales y de su administración; mismas que están siendo dirigidas a la *concentración federal de*

¹¹ Según tesis de la Corte existen 4 niveles de gobierno: El de la Federación, el de los Estados federativos, el de los Municipios y el del Distrito Federal.

¹² Ya existe en algunas legislaciones como forma de participar en los presupuestos participativos, pero no en forma obligatoria ni vinculante. Casos de Jalisco o el Distrito Federal.

competencias o a la centralización de ellas; a fin de llevar –al parecer- un control generalizado de las funciones públicas, que le permitan a éste, y a sus poderes instituidos, en todos sus niveles; tener márgenes de decisión y ejecución económica, administrativa, política y social, de sus programas.

Una muestra de ello es la *aprobación* en este 2013, del *Instituto Nacional de Elecciones*, que permitirá la participación del gobierno federal, en los procesos electorales locales.

Por otra parte, es *la reforma educativa*, que mediante el propósito de aplicar la evaluación en las prácticas de los maestros en el sistema de educación básica, creó el Instituto nacional para la evaluación de la educación (INEE)¹³, y que concentrará la información nacional, al respecto.

Y una tercera cuestión, que es el mantenimiento de una *centralización hacendaria y presupuestaria* que se plasma en el vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal - que se orienta más a la Hacendaria¹⁴ al incluir gasto y deuda pública-, y el sistema de colaboración administrativa para la aplicación del gasto federal, en rubros de su competencia por los entes locales. Estos son algunos de las actividades pudieran confirmar dichas tendencias, de política pública nacional;

Segundo.- *Las conductas irregulares o discrecionales* de una cantidad importante de *responsables del gasto público*, detectadas en administraciones públicas y en casi todos los niveles de gobierno; que involucran *competencias en la formulación y aplicación o ejecución del gasto público* –en general- y resultan en la *desviación, aprovechamiento o en el subejercicio del los presupuestos de egresos aprobados* en las respectivas administraciones a las que debieran servir;

¹³ Cfr. <http://www.inee.edu.mx/>

¹⁴ Cfr. <http://www.indetec.gob.mx/>

trayendo como consecuencia un menoscabo en los recursos económicos del Estado;¹⁵

Tercero.- La regulación de los llamados Presupuestos Participativos en el Distrito Federal¹⁶, en algunas entidades de la República ¹⁷y en algunos municipios del país, en forma por demás arbitraria, dispar -y en algunos casos ineficiente- que propicia un desconcierto nacional y cuya tendencia es a revertirlo por el gobierno federal, a través de una Ley federal de consulta popular¹⁸, por aprobarse y entrar en vigor en el país, que fue resultado de la reforma político-electoral, a la que nos hemos referido antes; y,

Cuarto.- La relajación crónica, la simulación y hasta el incumplimiento de normas básicas en materia de responsabilidad hacendaria y presupuestaria, -tal y como la determinan las leyes en esta materia- convirtiendo las actividades presupuestales de aplicación, registro, rendición de cuentas y evaluación del desempeño, (por citar algunas de las etapas importantes) en ineficaces, contrarias a los principios constitucionales que fijan los principios reguladores de dichas conductas a los que debieran ajustarse los responsables del gasto y crédito públicos¹⁹. Constituyendo prácticas generalizadas en las administraciones públicas, nacional y subnacionales, que reflejan una situación de irresponsabilidad o relajación administrativa –al menos- que resultan en menoscabo del interés general y del patrimonio económico del Estado mexicano.²⁰

¹⁵ Nos referimos a los casos Ex gobernadores de tabasco Andres Granier; Los de Aguascalientes, Coahuila y Tamaulipas; Además de los corporativos como el caso de Elba Esther Gordillo.

¹⁶ El caso del reciente Presupuesto Participativo del Distrito Federal que se aplicó por primera vez en 2012.

¹⁷ Como en Jalisco que no cuenta con Ley de Participación Ciudadana, pero tiene presentadas al Congreso sendas iniciativas para el Estado y otra para sus Municipios. Sólo Tlajomulco de Zuñiga ha trabajado un presupuesto participativo parcial en su alcance y resultados.

¹⁸ Se encuentra en trámite de aprobación.

¹⁹ Se incluye el repaso del tema del crédito público en nuestra investigación, en virtud a los pagos que están incluidos como rubros dentro de los presupuestos de egresos de las administraciones.

²⁰ Ver el caso de Tonalá Jalisco y la pérdida del patrimonio federal, por desviación de 19 millones de pesos de recursos federales en el mercado bursátil. Además del excesivo endeudamiento sin controles eficientes, que hacen más grave la situación nacional.

En consecuencia, se advierten -desde el enfoque mismo del Derecho, las preocupaciones doctrinarias, que se señalan a continuación:

I).- La ausencia de una verdadera y efectiva “*Disciplina Hacendaria y Presupuestaria*” en el tema del Gasto y del Crédito públicos, en todos los niveles de aplicación en la República mexicana. Así también, la ineficacia que se advierte en los controles previstos dentro de los convenios de colaboración, que debieran disuadir las conductas o desviaciones del sistema, por aquellos quienes están obligados a cumplirlos en todos sus términos;

II).- La improvisación manifiesta en la institucionalización de los llamados “Presupuestos Participativos”, por basarse éstos, solamente en una forma de participación ciudadana voluntaria o espontánea, sin que pueda ser reconocida desde el Derecho como eficaz para los fines que se proponen;

III).- La discrecionalidad e irregularidad como elementos presentes en la formación y ejecución de los actos administrativos que interesan en el procedimiento presupuestal en México;

En base a todo lo mencionado anteriormente, es que nos proponemos demostrar en nuestra investigación lo siguiente:

1. “La ineficacia de los controles jurídicos vigentes para disuadir y evitar el abuso en el uso de los actos discrecionales e irregulares de los responsables en la formulación y aplicación material y jurídica de los rubros consignados en los Presupuestos de Egresos de las Administraciones Públicas nacionales, provocada por la *relajación en la disciplina, responsabilidad hacendaria y presupuestaria* de los mencionados ejecutores del gasto, en todos sus niveles; derivado –todo ello- de un diseño inacabado de la norma jurídica, si partimos desde el enfoque y concepción misma, del acto administrativo que deba aplicarse

2. “El fenómeno de desvío y aprovechamiento de los recursos económicos del Estado, como resultado de la incapacidad, ignorancia de los procedimientos o la falta de capacitación y actualización de los sujetos responsables de la ejecución del gasto público”.

3.- “La insuficiencia del concepto de participación ciudadana, en términos jurídicos, tal y como se prevé en las leyes actuales, cuando se pretende equivaler la mera consulta de personas decretada en ellas (en gran mayoría de los ordenamientos estatales y municipales), al debido control previo de actos de autoridad; que sólo se puede lograr con la vinculación democrática –a través del sufragio- de la decisión normativa de autoridad presupuestal, junto con la voluntad ciudadana, que se formalice mediante insaculación desde los padrones electorales relativos.

D. El Porqué del Título de la Investigación.

Si entendemos que toda visión teórica implica un concepto particularizado sobre las cosas que nos rodean; entonces sobre el tema del gasto público, la visión que nos interesa es aquella que puede relatarnos la evolución de este, partiendo desde su perspectiva tradicional, siguiendo con el análisis de los enfoques actuales; para llegar a conocer los elementos que pudiesen insertarse – jurídicamente- en un futuro deseable, para arribar positivamente con estos, a un nuevo enfoque enriquecedor, que resuelva el problema investigado.

En efecto, la visión tradicional o clásica del gasto público nos ilustra que se venía conceptualizando como una obligación del estado la formulación, tanto como la aplicación de los recursos habidos, con un único propósito de mantener el aparato estatal y la prestación sustancial de los servicios públicos a favor de la sociedad; así como de invertir dichos recursos para hacerlos productivos en cumplimiento de tales fines. Utilizando para tales fines, conceptos válidos para una Administración Pública con enfoques de progresividad (Admón. Pública Progresiva).

En cuanto al tema del Presupuesto de Egresos, en dicha visión clásica, encontramos que éstos estaban basados en cuanto al rubro del gasto y su programación, que se materializaba por *objetivos específicos de gasto*.

La visión actual se enriquece con la incorporación de nuevos métodos de gestión en las administraciones públicas (NGP), que privilegian los llamados Presupuestos de Egresos, *basados en resultados* (PbRs) y con una clara visión de evaluación del desempeño de los servidores públicos encargados de su aplicación (SED); apoyado todo, en sendos procedimientos altamente informatizados y tecnificados. Todo lo anterior que no ha sido suficiente para disuadir a aquellos, en su práctica reiterada (aunque por fortuna, con casos no generalizados) de desviación de recursos y el aprovechamiento de los mismos en beneficio de particulares.

Es por lo anterior que, una nueva visión sobre los procedimientos jurídicos y administrativos en materia de programación, formulación y aplicación de recursos económicos por las administraciones públicas, debe contar con elementos nuevos de conceptualización que integren variantes investigativas como lo es la *participación ciudadana* en dichos procesos, de *manera obligatoria* y mediante *sufragio particular* al caso de gastos en concreto, que se haría mediante *insaculación del padrón electoral* de cuya circunscripción electoral o distrito, verse la cuestión del mencionado gasto público. Llegando a formularse los que se denominarían Presupuestos de Egresos basados en la Participación Ciudadana Obligatoria, mediante sufragio por insaculación selectiva (PPbSIs).

Nueva Visión del tema que debería incluir también, un *Modelo de Supervisión Permanente con Intervención Administrativa*, durante los *procesos de formulación y aplicación del gasto* (momentos sumamente importantes dentro de todo proceso presupuestario), mediante el órgano constitucional autónomo de Responsabilidad Hacendaria y Presupuestaria que se instituya para tal efecto.

Del Porqué de una Nueva Visión.

Respecto de la cuestión dogmática sobre las visiones teóricas, podemos decir que el título del presente informe de investigación coincide con lo dicho por Thomas Sowell y su Teoría de las Visiones de que²¹: “...una visión es la percepción de cómo funciona el mundo...”²² Y desde luego nuestro convencimiento de que es dable encontrar diferentes visiones y posiciones que se complementen o de que puedan oponerse entre ellas.

Porque si entendemos que las visiones diferentes son la raíz de posiciones opuestas...–y nosotros diríamos que dicha posición es simplemente en base a mecanismos teóricos-, las diferencias sobre cuáles son esas posibilidades serían a su vez, la raíz de las diferentes visiones.²³ A diferentes posibilidades, diferentes visiones. La riqueza de una investigación está precisamente en el enfoque que se le imponga al objeto de estudio. Un nuevo enfoque nos dará una nueva visión del problema y su solución.

En ese sentido, entendemos además, que el apoderamiento del mundo como visión, es resultado de una *evolución*. Evolución esencialmente mental – según Pinker-, más que de una construcción social²⁴, al modo de como lo es para aquellos científicos afines al Modelo Estándar de las Ciencias Sociales o MECS, que han emitido postulados teóricos que se apoyan en el estudio de lo que es por

²¹ Sowell Thomas, “A Conflict of Visions. *Ideological origins of political struggles*”, Basic Books, Nueva York, 1987, Cfr. Sowell, Thomas, “*The Vision of the Anointed. Self-Congratulation as a Basis for Social Policy*”, Basic Books, Nueva York, 1995.

²² Al efecto Cfr. Rodríguez Herrera Daniel, «Thomas Sowell y la teoría de las visiones», La Ilustración Liberal, núm. 19-20, julio de 2004, pp. 183-198; Igualmente ver: <http://www.townhall.com/columnists/thomassowell/archive.shtml> (consultada octubre 12 2013, 9.00 hrs).

²³ Cfr. Linde Luis M., «Los occidentales y sus visiones políticas » Revista de Libros, vol. Electrónico, 144, 2da época, diciembre 8-enero 6, 2013; Ver también, <http://revistadelibros.com/index.php>(consultada: diciembre, 2013)

²⁴ Cfr. Pinker, Steve, “La Tabla rasa: la negación moderna de la naturaleza humana, Ed. Paidós, España, 2003. Sobre el evolucionismo científico y la psicología evolucionista; Ver también a Gimeno Bautista, Antonio, “La negación moderna de la naturaleza humana”, La Ilustración Liberal, Reseñas 21-22, 2007.

naturaleza inmutable o se basan en la creencia de la existencia de factores fijos como indicios de verdades indiscutibles.

El evolucionismo científico postula que nada es estático y evoluciona por el propio impulso de la mente y no de las *circunstancias que nos rodean*, según denominación de J. Tooby y L. Cosmides (ambos también responsables del término y la definición de "psicología evolucionista"), difiriendo así de lo que afirman los científicos llamados constructivistas. Un ejemplo de este pensamiento determinista lo tenemos en José Ortega y Gasset, quien decía: "Yo soy Yo y mi circunstancia".²⁵

En el campo de lo científico además, encontramos que la evolución se refleja en nuevos *Modelos* de comprender al mundo y reconstruirlo. En ese sentido podemos referirnos a Thomas S. Kuhn,²⁶ quien se interesa por esclarecer las diferencias de apreciación en cuanto al origen y evolución de las ciencias. Se enfrenta a reflexiones de autores que consideraban que las teorías científicas son resultado de la *verificación* de los postulados presentados por los científicos en boga. Así como de otros que establecían que toda teoría surge por *contradicción* o *negación de la verdad* contenida en otras, en un tiempo o momento determinados. Kuhn por su parte, se atreve a postular que las teorías científicas surgen por la simple *sustitución*. La sustitución de teorías por Modelos Explicativos de Problemas a los que llamó: "paradigmas".²⁷

Con la investigación nos propusimos –entre otras cosas- explicar los Modelos clásicos y el vigente, para poder llegar a vislumbrar la posibilidad de una *Nueva y más efectiva visión* del Gasto Público.

²⁵ Ortega y Gasset, José, 1883-1955. Filósofo y ensayista español.

²⁶ Kuhn, Thomas S., "Estructura de las Revoluciones Científicas", Fondo de Cultura Económica, México 1995.

²⁷ En ese sentido consultar también a: Serrano, Jorge A. "Filosofía de la Ciencia", Editorial Trillas, México, 1990; y a Contreras, Ricardo R. "El paradigma científico según Kuhn. Desarrollo de las ciencias: del conocimiento artesanal hasta la ciencia normal", El paradigma científico según Kuhn.pdf.

La forma de hacerlo sería a partir del análisis de *nuevos procesos prospectivos* que incluyeran elementos novedosos en los esquemas de *preparación y formulación del gasto público en específico*, que fueran propicios para lograr el ideal de que se cumplan los principios constitucionales establecidos, como la eficacia del gasto público, la economía o la honestidad en los procesos de formulación y aplicación de los egresos del Estado, por señalar algunos de los enmarcados dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

E. Sobre el Objeto y propósitos del Estudio de nuestra Investigación.

El objeto jurídico de estudio específico en nuestra investigación lo fue *el Acto Administrativo como generador de procesos jurídicos sobre Gasto Público y sus efectos* en los diversos niveles y en sus diversas manifestaciones de competencia.

Partimos de las formulaciones presupuestales clásicas o tradicionales – repasando el *Modelo clásico* sobre Gasto Público, hasta revisar el *Modelo actual* plasmado en las prácticas orientadas en la llamada *Nueva Gestión Pública* (NGP) de la administración del Estado Mexicano.

Para entender nuestro objeto de estudio debimos ubicar antes el tema de Gasto Público y su conceptualización; ya que hablar de Gasto es comprender su naturaleza como proceso, más que como conjunto de actos aislados.

Este asunto involucra varios aspectos a estudiar en la actividad de reconocimiento de lo que es el Presupuesto de Egresos como proceso, tanto en sus tres áreas generales: La de Formulación Presupuestaria por los organismos legitimados para ello; la de su Aprobación por el Poder Legislativo competente; y por último, la de Ejecución de los rubros del Gasto Público por los responsables.

Entendemos así, que el Presupuesto de Egresos se integra entonces, como parte de un proceso más amplio de acciones de la administración pública, mediante una serie de Actos y procedimientos administrativos, que pueden resumirse en las siguientes etapas:²⁸ 1. La Planeación del Gasto Público; 2. La Preparación material del Presupuesto de Egresos; 3. La Programación de los rubros de Gasto; 4. La Formulación de los rubros asignables de Gasto; 5. La Determinación o Decisión jurídica de integrar finalmente un Presupuesto de Egresos en particular; 6. El Presupuesto de Egresos como Iniciativa; 7. La Presentación del Proyecto de Egresos ante el órgano legislativo competente; 8. La Discusión legislativa de la Iniciativa de Presupuesto de Egresos; 9. La Aprobación formal por parte del legislador competente del mencionado Presupuesto; 10. El caso de la No Aprobación del Presupuesto por el legislador competente en los plazos y términos asignados en las Constituciones y su remedio constitucional; 11. La procedencia de la Cláusula de Previsión o Reconducción Presupuestal (En su caso); 12. La Aplicación o Ejecución de los rubros formalizados del Gasto Público; 13. El Registro Contable del Gasto Público; 14. El Control del Gasto Público; 15. La Cuenta Pública; 16. La Rendición de Cuentas; 17. La Fiscalización del Gasto Público; y finalmente, 18. La Evaluación del Desempeño (SED).

De las etapas descritas se puede resaltar la importancia para nuestra investigación de tres momentos específicos: A. *La formulación de los rubros asignables de gasto*; B. *La Determinación o Decisión jurídica de integrar finalmente un Presupuesto de Egresos en particular*; y C) El Control de la Disciplina hacendaria y presupuestaria.

Las razones del porqué de la elección de estas etapas del proceso presupuestal, radica en el hecho de que es precisamente en éstas, donde se concretan y materializan los actos administrativos desplegados por el responsable

²⁸ Al efecto de las etapas presupuestales, Cfr. Engrose de Sentencia en la Controversia Constitucional Expediente No. 109/2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, pp. 69-70: "...el PEF 2005 (Presupuesto de Egresos de la Federación)...fuera un todo, aislado e independiente, cuando en realidad es sólo una parte del proceso integral e interrelacionado de planeación- programación- presupuestación-aprobación-ejecución y evaluación del gasto..."

de la formulación de los egresos y quien toma las decisiones; sujeto activo que le debiera dar sentido al contenido de los rubros asignables al gasto, conforme a los principios constitucionales.

En la práctica se puede deducir válidamente que es aquí dentro de estas etapas, donde se presentan –generalmente- las conductas discrecionales, arbitrarias e irregulares que propiciarán las condiciones para un futuro desvío de recursos o el indebido aprovechamiento de los mismos, por parte de quienes materialmente aplican dichos recursos económicos, en perjuicio del erario público.

Como objeto de nuestra investigación se buscó que el Acto Administrativo como generador jurídico de consecuencias y efectos controlables desde su origen, pudiese analizarse adecuadamente, para encontrar las formas de eliminar o de disminuir, por lo menos, el riesgo de que se presenten -en dichas etapas de decisión-, la discrecionalidad o la arbitrariedad, por parte de los responsables de la Presupuestación.

Por otra parte, incluimos el estudio de una nueva etapa en el proceso presupuestario que proponemos como hipótesis de solución: La etapa de Intervención en la aplicación o ejecución del gasto público, mediante órgano constitucional autónomo que supervise en cualquier instancia y momento para “verificar” el proceso respectivo, garantizando así, jurídicamente su exacta aplicación y cumplimiento.

Como Objetivos Generales, nos propusimos: 1. Determinar y explicar un *Modelo jurídico innovador sobre la formación, integración y perfeccionamiento de los actos administrativos* llevados a cabo dentro del proceso presupuestario, que permitan asegurar un desempeño eficiente, eficaz y honesto (como lo prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) de aquellos sujetos designados en la norma, como responsables de la formulación y aplicación de los gastos públicos programados bajo el nuevo enfoque de “resultados”; 2. Determinar

y explicar un *Modelo Nuevo de Intervención Jurídica dentro del proceso presupuestal*, mediante la institucionalización de un *órgano constitucional autónomo*, para que asuma funciones de disciplina sobre la responsabilidad hacendaria y presupuestaria que deben guardar los entes intervinientes en dicho proceso; conformado éste, por los titulares de los cuatro niveles de gobierno de la República Mexicana (Federación, Estados Federativos, Municipios y el Distrito Federal), a fin de que supervisen permanentemente dicho proceso y el cumplimiento cabal de los principios constitucionales establecidos en el art. 134 de nuestra carta magna, acerca del gasto público federal y local; y 3. Determinar y explicar un Modelo de Presupuesto de Egresos Participativo, que incluya formas jurídicas y electorales como mecanismos de eficacia administrativo-electoral, mediante el sufragio universal y directo de ciudadanos insaculados –en la proporción indicada por las leyes- del padrón electoral de la zona o de la región en donde se lleven a cabo, para garantizar la validez de los procedimientos participativos sin predominio de los intereses de la autoridad administrativa que los promueva.

Como objetivos particulares o específicos: 1. Describir y analizar las principales figuras jurídicas dentro del proceso presupuestario, a fin de establecer los *elementos necesarios para conformar* un Modelo jurídico innovador que otorgue certeza en el cumplimiento de los principios constitucionales de: legalidad, eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honestidad en el ejercicio presupuestal, por parte de los responsables del gasto público; 2. Conocer, describir y analizar jurídicamente las *competencias en materia de supervisión, intervención y control centralizado* de los actos administrativos por órganos constitucionales, con el propósito de verificar si existen condiciones suficientes y necesarias para proponer la institucionalización de un ente constitucional autónomo²⁹ supremo, conformado por los titulares de los poderes ejecutivos de la

²⁹ Dicho órgano que deberá cumplir con los estándares establecidos en la resolución de la controversia constitucional 32/2005, la cual en jurisprudencia firme determinó como características de los órganos constitucionalmente autónomos, las siguientes: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con

República, que disciplinen y garanticen el cumplimiento de la debida Responsabilidad hacendaria y presupuestaria por las administraciones públicas; y 3. Conocer, describir y analizar los llamados Presupuestos Participativos locales, a fin de reconocer aquellos elementos que incidan en el establecimiento de normas que contengan verdaderas competencias ciudadanas, a favor de una auténtica participación en materia de gasto público y deuda pública.

E.1 De las variables que se manejan en la investigación.

La variable independiente se concreta en el *Acto administrativo en sí*, que despliegan cotidianamente los funcionarios responsables en cada unidad presupuestaria para *tomar decisiones* sobre cuáles serán los rubros de gasto que pueden ser asignables dentro de su Presupuesto de Egresos; así como el la aprobación que se hace de estas decisiones por el órgano competente, materializando el Presupuesto como Iniciativa de Ley.

Como una variable dependiente, decidimos incorporar un elemento jurídico que se identifica como "*Acto Administrativo-Electoral*", por su naturaleza híbrida o cuyos efectos pensamos que pueden ser desarrollados teóricamente desde esta visión. Desde *el sufragio* como una de las variables del acto administrativo. Otra variable dependiente lo será *la participación ciudadana*.

Enfoque que nos ofrecerá resultados para contrastarlos a fin de determinar su pertinencia o no como propuesta de solución al problema planteado en nuestra investigación. La cual recordemos, es la falta de eficacia del acto administrativo previsto en las legislaciones vigentes; para disuadir, persuadir, controlar desde origen, de que existan conductas irregulares o de desvío de recursos económicos del erario público por quienes aplican los presupuestos aprobados, en perjuicio de la nación.

autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. Que mejor oportunidad de servir, mediante la inhibición de las conductas irregulares o abusivas en cuanto al ejercicio del gasto público.

Las principales premisas con relación a esta variable son: Que la aplicación de los *principios propuestos por el denominado Derecho Prospectivo* como disciplina jurídico-metodológica que se sustenta en la debida planeación y creación de la norma presupuestal, partiendo del método de la prospección, bajo la técnica de escenarios futuros; nos podrá llevar a la construcción y desarrollo de *un Modelo futuro de actos administrativos en materia presupuestaria*.

Otra segunda variable dependiente más en nuestra investigación, lo fue el estudio de la figura administrativa de: “La Intervención Administrativa de Procesos; de carácter obligatorio y aplicable a todos los procesos presupuestarios, pero más específicamente, en las etapas de programación, formulación y ejecución de los presupuestos de egresos”, como un medio para hacer efectiva la disciplina y responsabilidad hacendaria y presupuestaria a través de instituir un órgano constitucional autónomo bajo este nivel de control.

Las principales premisas con relación a esta variable son: Que todo proceso en el cual se identifiquen conductas arbitrarias, de desviación de recursos económico puede ser sancionable; pero la práctica cotidiana nos enseña que raramente se indemniza al Estado por estas conductas, o se reparan sus daños. Por lo que debe incorporarse una figura administrativa de la intervención y de la supervisión, con el objeto de inhibir dichas conductas –y en su caso- evitarlas o prevenirlas, mediante el conocimiento simultáneo de los actos de riesgo para la administración pública intervenida.

F. Antecedentes de la cuestión. La Problemática.

Toda problemática³⁰ como fenómeno que es, resulta del conjunto de situaciones -que repetidas sistemáticamente- determinan consecuencias graves para cualquier nación. Misma que es fundada axiológicamente, en la búsqueda de

³⁰ Ver al respecto: Gorjón Gómez, Francisco y Sáenz López, Karla Annet Cynthia, “Manual para la elaboración de Protocolos de Investigación de Tesis Doctorales en Ciencias Sociales”, pp. 25-27, Universidad Mayor de San Simón, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Editorial Serrano, Bolivia, 2005.

la satisfacción de las necesidades de sus integrantes, así como de la felicidad de sus gobernados, como principio y como finalidad.

La problemática surge como consecuencia de diversas causas. Estas causas que a su vez son propiciadas por distintos y variados factores. Cada factor es un problema, que en lo particular es el causante o generador de ciertos efectos perniciosos; los cuales, ya conjuntados con otros, determinan una problemática específica y particular.

El Derecho como factor determinante en el orden, la seguridad y la paz sociales, también puede ser considerado como generador indirecto –en un momento dado- de ciertas problemáticas, que deben ser resueltas –igualmente- dentro del campo, los métodos y las reglas de la Ciencia del Derecho.

La problemática de la que ha surgido nuestra inquietud, es resultado de los estudios continuos en diversos problemas técnico-jurídicos, que se presentan en materia de hacienda y gasto público desde hace varios años; misma que no ha sido resuelta aún, y que sigue siendo de interés actual.

La problemática sobre Gasto Público, se inserta en el campo de la Hacienda y el Presupuesto público –decíamos- y los efectos de la actividad financiera sobre los gobernados.

Como antecedentes materiales y circunstanciales de la cuestión planteada sobre la ineficacia de la regulación en materia de aplicación, ejecución o uso de los recursos económicos de las entidades y administraciones públicas del Estado Mexicano por medio del gasto y de la deuda públicas; surgen las cuestiones propiciadas por los responsables mismos de estas conductas, quienes de acuerdo a la norma debieran haber sido los garantes de su exacto cumplimiento. Dichos sujetos, ex gobernadores de entidades federativas, -por ejemplo- así como otros personajes que durante su gestión como presidentes municipales, fueron

acusados de grandes desvíos de recursos públicos, generan la presunción de que las normas están siendo vulneradas impunemente, en perjuicio del erario nacional.³¹

Siendo múltiples los elementos de análisis de la problemática en materia de gasto público, resalta uno en particular: la visión que actualmente tiene el modelo de gasto público en México.

La materia presupuestal es un tema bastante complicado para la comprensión de ciudadano común y corriente, pues contiene conceptos técnicos incomprensibles aún para los versados en estas lides. Es por eso que se requiere de impulsar una cultura financiera en los gobernados, para que estén en disponibilidad de ejercer su derecho a la información, a la transparencia y sea comprensible la rendición de cuentas que se les presente por los responsables del gasto público.

No obstante el aumento considerable en los recursos económicos que se vienen participando a las entidades sub nacionales por parte de la federación, enmarcada esta actividad, dentro del sistema nacional de coordinación hacendaria a lo largo de su vigencia, no se han abatido las carencias y necesidades de las entidades y en general de las comunidades del país. Todas las estadísticas y sus indicadores nos advierten del avance de la pobreza. Lo que nos hace reflexionar sobre el papel que el gasto público ha venido jugando en este escenario de claroscuros, donde las figuras que destacan son las de aquellos funcionarios encargados de la aplicación o ejercicio del gasto en sus comunidades, por sus escándalos financieros debido a supuestas desviaciones de recursos,

³¹ Casos que han sido expuestos en notas periodísticas como las siguientes: “Se entrega Granier, lo retiene la PGR. 13 Junio de 2013. Tras declarar por casi 25 horas en la SEIDO, Andrés Granier es retenido y acusado por el presunto desvío de mil 900 millones de pesos durante su gobierno y el día 27 es ingresado al Reclusorio Norte. porque le fueron detectados ingresos inexplicables por más de 35 millones de pesos./ Igualmente: Detienen a José Sáinz, en McAllen 9 de junio. Cuando intentaba cruzar a EU, el ex secretario de Finanzas de Tabasco fue detenido en la Aduana de Hidalgo, en McAllen, Texas.

malversaciones, corrupción o -en el menor de los casos- los sub-ejercicios presupuestarios en que incurren en sus cargos públicos.

No existen cuerpos normativos específicos para sancionar –hasta penalmente- las conductas de los funcionarios a cargo de aplicar los presupuestos; así como la búsqueda de que sean resarcidos aquellos montos que a las diversas administraciones públicas les han sido desviadas o malversadas por sus agentes o servidores públicos.

No pretende ser mi investigación acerca del Derecho Administrativo sancionatorio, ni de derecho penal. Ya que mi materia de estudio principia con observar una serie de actuaciones de los encargados de aplicar y ejecutar los presupuestos de egresos de las diversas dependencias de las administraciones públicas, formulando presupuestos de egresos de manera deficiente -en cuanto al control de la etapa de formulación y programación-, actuando arbitraria y discrecionalmente en la aplicación de los presupuestos, desviando recursos económicos del estado mexicano a su provecho y en perjuicio al interés general, con un gran dispendio, cohechando -o de manera irregular-, incumpliendo con sus obligaciones en materia de gasto público. Situaciones que hemos venido advirtiendo a través de los diferentes periodos históricos desde que se consignó el primer presupuesto de egresos de 1868.

Todo lo anterior son indica los antecedentes de la cuestión que nos planteamos como problema jurídico real, para ser resuelto en los términos de nuestra hipótesis.

Antecedentes Jurídicos de la Cuestión planteada.

Primero. Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla varios regímenes hacendarios y presupuestarios bajo el Pacto Federal que le otorga predominio al nivel federal por sobre los poderes locales en cuanto a la distribución de competencias, sobre todo en las de gasto público.

Segundo. La Legislación federal es la que establece o define el 90% de los ingresos que tendrán los Estados en un determinado ejercicio fiscal; y como consecuencia de ello, los gastos que podrá ejercer en su hacienda y los montos de deuda a los que pueden acceder, debido a estas limitaciones presupuestarias.

Tercero. Más aún se puede afirmar que los legisladores locales, sólo establecen las contribuciones, mediante ingresos propios, en un 5% aproximadamente de los requerimientos de su gasto anual.

Debido a estos antecedentes, podemos definir una problemática específica en el campo de la hacienda pública.

Nuestra Problemática.³²

El marco jurídico en cuanto a los recursos hacendarios y presupuestarios locales está determinado por la actuación de los poderes federales, dejando a aquellos en condiciones de no poder enfrentar sus obligaciones para prestar los servicios públicos indispensables.

Los legisladores locales manejan los presupuestos de egresos en base a la política partidista y no tienen plena conciencia de las capacidades contributivas de sus ciudadanos y de las necesidades del gasto público local.

Los legisladores al tener potestades sobre recursos limitados, no tienen capacidad para influir en los rubros del gasto, ya que al tratarse de ingresos provenientes de participaciones federales, quienes los determinan son los diputados federales.

³²Gorjón Gómez, Francisco y Sáenz López, Karla Annet Cynthia. Op. Cit. Nuestro trabajo parte de las recomendaciones del Dr. Francisco Gorjón Gómez, de cómo elaborar un trabajo de investigación y presentar la problemática para orientar el trabajo investigativo.

El control de los recursos económicos, tanto federales como locales, corresponden en un porcentaje mayor a los poderes federales; por lo que, los procesos presupuestarios son determinados desde fuera de los poderes locales y manejados con criterios poco conciliados. Esto influye en la incidencia de desviaciones e irregularidades en el gasto y en la deuda pública.

La tendencia normativa de los legisladores federales es hacia la centralización de competencias de gasto y deuda. De ahí que estén por aprobarse disposiciones en materia de deuda pública; lo que complica aún más, la situación de establecer medidas locales para evitar el aprovechamiento indebido de recursos económicos escasos.

Una problemática a resolver lo es la escasez de recursos; y la eficiencia en la toma de decisiones acerca de cuánto y en qué gastar los recursos que se tienen.

La disciplina hacendaria y presupuestaria se viene ejerciendo sin mayores efectos en lo local; por lo que se deben detectar los problemas específicos para poder solucionarlos mediante la instauración de regulaciones y disposiciones que puedan llegar a ser eficaces en esta problemática.

F.1 Precedentes históricos.

En los Estados Unidos Mexicanos como República independiente se han venido sucediendo desde el siglo XIX una serie de actuaciones de los responsables de la política y de sus administraciones públicas, que han determinado cambios continuos en las formas jurídicas de llevar a cabo la función de gobernar y administrar los bienes públicos, resultando la mayoría de las veces, afectaciones profundas en la riqueza de los mexicanos, tanto en su territorio como

en las arcas públicas, y repercutiendo gravemente en el patrimonio individual de cada integrante de nuestro país.³³

Esto fue así, al decir de aquellos que estudiaron el tema desde diversos enfoques; prueba de ellos que....Resaltando que:

“La Hacienda Pública. El mejor ejemplo de anarquía e improvisación reinantes en la Colonia anidó en el ramo hacendario. Las guerras, las calamidades, los piratas, las necesidades de la corte, en suma, fueron los principios rectores del sistema tributario colonial. Alcabalas, impuestos, tributos, estancos, diezmos, bulas, primicias, confiscaciones, regalías y hasta donativos y socorros...”

Para terminar esta breve exposición...plácenos transcribir lo conducente de la Historia de la Real Hacienda de la Nueva España, confeccionada por el oficial mayor de la Dirección y Contaduría General del Tabaco y Contador del Monte Pío Sr. Don Joaquín Maniau:

“...Estado núm. 74.- De la masa comun de real hacienda de N. E., en un año comun del quinquenio de 1788 a 1792.

<i>Valor entero de los ramos que la componen.....</i>		<i>11.184.052.2.2</i>
<i>Sueldos y gastos de administración.....</i>	<i>1.381.407.1.3</i>	
<i>Cargas que á mas de las comunes De real hacienda reportan en par - ticular algunos ramos.....</i>	<i>578.326.5.5</i>	<i><u>1.959.733.6.8</u></i>
<i>Quedan para la masa común.....</i>		<i>9.224.318.3.6</i>

Pero lo que a nosotros nos interesa, por tratarse del gasto público de la época es lo concerniente a.³⁴

³³ Véanse las afectaciones en el período de Don Benito Juárez García, Santa Anna, y así políticos de cada período administrativo, que han enajenado a la Nación como consecuencia de las malas gestiones a las que enfrentaron en nuestro naciente país independiente.

³⁴ Cfr. Maniau, Joaquín, “Historia de la Real Hacienda de la Nueva España”, Imprenta y Fotocopia de la Sec. Ind. Y Com., México 1914, Segunda Parte, p. 46; referido por López Gallo, Manuel, “Economía y Política en la

Su distribución:

<i>Situados ultramarinos.....</i>	<i>4.528.076.7.4</i>	
<i>Sueldos de justicia.....</i>	<i>133.038.0.2</i>	
<i>Gastos de guerra.....</i>	<i>3.604.380.1.6</i>	
<i>Sueldos varios.....</i>	<i>78.943.4.7</i>	
<i>Pensionistas.....</i>	<i>74.310.3.0</i>	
<i>Cargas del reyno.....</i>	<i>252.287.1.2</i>	
<i>Sueldos de hacienda.....</i>	<i>465.490.1.0</i>	<i>9.136.526.2.9.</i>
<hr/>		
<i>Sobrante, pagadas las atenciones del erario.....</i>		<i>87.792.0.9</i>

De las cifras anteriores se desprende que, de poco más de once millones de pesos recaudados en un año, el 72%, o sea ocho millones, sirvieron para la economía de España. Veamos: cuatro y medio millones en el renglón <situados ultramarinos> y tres y medio millones en el rubro <gastos de guerra>...³⁵

No creo que puedan hacerse más comentarios ante lo evidente: el irregular despilfarro por cuestiones políticas y dispendios en cuenta corriente, tal y como se hace hoy en día en las potencias mundiales y en nuestro país, en seguridad pública y defensa nacional.

“...Lamentable es aceptarlo pero, a partir de nuestra independencia, de inmediato se dio al traste con la hacienda pública. ¿A dónde fueron a parar los cuantiosos excedentes que año con año se enviaban a España? A partir de 1822, en lugar de que nuestro presupuesto tuviera excedentes, los déficit crecían de continuo.

Ahora bien, si hemos admitido que a pesar de todo, la actividad económica heredada de la colonia no sufrió fundamentalmente por los trastornos políticos que se suscitaron a raíz de la Independencia ¿cómo se explica la terrible situación

Historia de México”, Ediciones el Caballito, 1ª ed. 1965, consultada la 18ª edición de julio de 1980, México, pp. 39-42.

³⁵ *Ibíd.*

hacendaria? Más aún, se puede asegurar que los ingresos del gobierno no decayeron substancialmente, e incluso hubo años en que aquéllos igualaron y hasta superaron a los recaudados en los últimos lustros de la Colonia...³⁶ ¿Luego que sucedió?

La respuesta es bien sencilla. La vieja y nueva clase militar consumieron todos los recursos del país. Ni los ingresos internos, ni los obtenidos mediante empréstitos extranjeros, podían apagar la sed del ávido monstruo. El primer empréstito nacía con un pecado de origen: pertrechar al ejército. Préstamos voluntarios o forzosos, de nacionales o extranjeros, de seculares o religiosos, tuvieron casi como exclusivo objeto mantener, cohechar o levantar ejércitos para el logro de ventajas personalistas y muy rara vez con fines patrióticos. Fue así como rápidamente se llegó al círculo vicioso de obtener créditos para cubrir los déficit, ahondándose día a día la profunda sima.”

En cuanto a la Administración Hacendaria. El autor en comento considera que “...Sería muy difícil encontrar otro país que haya recurrido a tan amplios medios de agenciarse ingresos, como a los que acudió México de aquellos tiempos...A pesar de las terribles condiciones pecuniarias que padeció el país desde su nacimiento, éstas no impidieron, ni la fanfarronería ni el derroche. Parte del crédito obtenido por la nación de la Goldschmidt, fue para ayudar con 63 mil libras esterlinas a Colombia. El préstamo a la nación hermana jamás se recuperó. Años más tarde en 1835 a un hijo de Iturbide se le conceden primero, baldíos por valor de doscientos mil pesos y, poco después, veinte leguas cuadradas y un millón de pesos, <para pagarse cuando las circunstancias del erario lo permitan>...”³⁷

“...Ningún ramo de la administración pública pone de manifiesto la crisis del estado como el de la deuda...Todo conducía a la bancarrota. No sólo los continuos golpes de estado, también las leoninas condiciones de los créditos

³⁶ López Gallo, Manuel, Opus cit. p.97 y ss.; Así mismo se resalta en la obra que “...Los ingresos de 1820 ascendieron a \$14'405,574.00 Elegidos al azar, los ingresos de México independiente fueron: en 1822, \$9'328,740.00; en el año fiscal de 1833-1834, \$ 19'798,464.00; y en el período 1849-1850, \$16'790,142.00. Los recursos extraordinarios –incluidos los ingresos-, llegaron en el año de 1833 a \$4'293,495; y, en el de 1849 a \$3'138,833.00...” p.97 y ss.

³⁷ Opus cit. p. 98

*carcomían la hacienda; para colmo, el 28 de junio de 1824, oficialmente se reconoció la deuda virreinal. No es el monto de este compromiso lo que importaba, lo más funesto fue el precedente sentado por la joven nación. Actitud que sería trasunto fiel del carácter del mexicano, capaz (las más de las veces por naderías, impulsado por un pundonor no siempre bien entendido), de derrochar lo que no tiene, o lo poco que con tantos sacrificios ha reunido...*³⁸

*“...La gravísima situación hacendaria que la era del México anárquico (1850-1874) legó a la Reforma, fue agudizándose de continuo en razón de dos factores fundamentales: uno de carácter interno y, el otro provocado en el exterior. El primero debido a la guerra de los Tres Años, que obviamente provocaría mayores urgencias a nuestra exigua hacienda pública; el segundo, a la eterna voracidad de las grandes naciones para expoliar hasta lo inaudito al país...”*³⁹

Presupuestos presentados al Congreso de la Unión en los años fiscales de 1868 a 1875.

*Desde el año de 1868 comienzan a aparecerlos los presupuestos de la Federación en forma ordenada. A pesar de que las partidas designadas para el desarrollo de país eran, en relación con el total, bastante limitadas, no debemos olvidar que el voraz ejército y la dispendiosa deuda, daban buena cuenta de nuestros ingresos...*⁴⁰

...Si la situación financiera que padecía México para afrontar sus compromisos pecuniarios con el exterior antes de la intervención francesa era difícil, tornóse insoluble con los compromisos adquiridos por Maximiliano...Más aun, si el archiduque no hubiese gravado su hacienda y sólo tuviera que atender el monto de los compromisos que México mantenía con el exterior, es de afirmarse que se presupuesto lo llevaba inexorablemente al abismo...⁴¹El estipendio de una quincena imperial cubría el sueldo de un año del presidente de la república, el de su escolta y sus ayudantes y, además, todos los gastos del palacio nacional.⁴²

³⁸ Opus cit. p. 99

³⁹ Opus cit. p. 205

⁴⁰ Opus cit. p. 223

⁴¹ Opus cit. p. 224

⁴² Ibídem.

Las cosas no han cambiado en los últimos 145 años al día de hoy, ya que según los resultados de investigación de Edna Jaime y Eréndira Avendaño⁴³ publicada con el título “La Presidencia de la República. Un apartado que no conoce la crisis”, encontraron que: “...*De la revisión del presupuesto destinado a la Oficina de la Presidencia de la República realizada en este documento, en general se concluye que: ...Dicha oficina aún carga con vicios históricos que deben ser revisados (i.e., la permanencia de la partida secreta en la ley, las pensiones y el personal asignado a los ex presidentes; contratación de servicios – viajes y eventos- a través de secretarías o institutos)*...”⁴⁴

Las actuaciones de los gabinetes anteriores a Don Benito Juárez, eran de tal naturaleza irregulares que el propio Juárez dictó una máxima que hasta el día de hoy sigue siendo un elemento de certidumbre para afirmar que hubo desvíos de recursos de tal magnitud que han venido empobreciendo a nuestra nación.

G. Planteamiento del Problema Investigativo.

El problema investigativo que nosotros elegimos para iniciar nuestro estudio se conformó de una serie de preguntas en cuanto a la problemática planteada en un inicio, tales como las siguientes:

Si el gasto puede ser considerado como aquellas erogaciones que realiza el Estado en cumplimiento de sus deberes y competencias: ¿Qué ocurre cuando dichas erogaciones no se aplican a dicho cumplimiento? ¿O cuando no se aplican exactamente como lo marca la norma? ¿Cómo lo ha venido haciendo normativa y regulatoriamente el Estado Mexicano? y ¿Desde cuándo...? ¿Cuáles serían las formas procesales ideales como Modelo de Gasto para México, tanto a nivel federal como a nivel local?

Definiendo el problema:

⁴³ Colaboradoras en el libro colectivo, “Uso y abuso de los recursos públicos”, de Carlos Elizondo Mayer-Serra y Ana Laura Magaloni Kerpel (editores), CIDE, México, 2012, pp. 15-43

⁴⁴ Opus cit. pp. 36-37

“El *Modelo Jurídico vigente* en materia de *Gasto Público en México* es *ineficaz* para hacer cumplir los procedimientos administrativos estipulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, en cuanto a la formulación y aplicación estricta del Gasto Público; así como para inhibir los efectos indeseables presentes dentro del ejercicio presupuestal. Esta ineficacia se materializa en que no se logran las metas naturales de satisfacción de las necesidades de gasto de la sociedad, por generarse –en dichos procedimientos-, la presencia de conductas arbitrarias, irregulares y discrecionales, que resultan –en no pocas ocasiones-, en el dispendio y la desviación de recursos económicos del Estado, por quienes tienen la responsabilidad de su aplicación o cumplimiento.

En específico, se puede identificar al *acto administrativo presupuestal en concreto*, desde el cual es dable que se puedan producir las conductas irregulares referidas.

En ese sentido, las normas que componen dicho modelo presupuestal, *no cumplen con el requisito* de contar con los elementos regulatorios suficientes e idóneos para *controlar, disuadir e inhibir* dichas conductas irregulares; y en cambio, facilitan la discrecionalidad y la desviación de los recursos del Estado.

No es suficiente que dichas reglas prevean sanciones para el caso de su incumplimiento, como lo sería el establecimiento de penas pecuniarias o de privación de la libertad para los infractores de las mismas, sino que debieran contener hipótesis normativas ciertas y determinadas, en sus efectos, para todas las situaciones resultantes y conocidas a través de la vida jurídica de los presupuestos, que iniciaron formalmente en 1868 en México.⁴⁵

⁴⁵ López Gallo, Manuel, Opus cit. p. 223.

Aquí el problema no es la norma en sí; sino los contenidos habidos en la norma para regular al *acto administrativo formulador, programador y aplicador del presupuesto de egresos* y su debida disciplina y responsabilidad hacendaria y presupuestaria.

Finalmente, entendemos que dentro del problema jurídico producido por la norma vigente a estudio en nuestra investigación, son los efectos que produce al no contener o limitar –al menos- dentro de sus regulaciones, la referida desviación de recursos económicos y el aprovechamiento pecuniario por parte de los responsables del gasto, o su inaplicación -como en los casos de sub-ejercicio presupuestario-, que afectan sobremanera las competencias de gasto, en perjuicio de la federación o de los entes sub nacionales en su caso. Solo con medidas regulatorias dentro de las normas de formulación del presupuesto de egresos que admitan la participación ciudadana mediante el sufragio obligatorio para conformar con certeza al propio acto administrativo en comento; es como se dará un paso en el auténtico control de las actuaciones de los responsables de generar los presupuestos desde su origen competencial.”

En la realidad cotidiana podemos advertir que el ejercicio de gasto público adolece de irregularidades provocadas por una regulación administrativa hecha a modo del sistema político (de unos legisladores de conveniencia), más que de los principios jurídicos que marca nuestra constitución. Esto se puede verificar con solo repasar las actuaciones de los diferentes órganos de la administración pública federal y de los entes sub nacionales.

En consecuencia, entendemos que la ejecución de los gastos públicos es ineficaz en su propósito o meta institucional de propiciar el crecimiento económico y la redistribución de la riqueza.

Esto lo demuestran los aumentos graduales del índice de pobreza. En informes de organismos como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁴⁶; de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development) y de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se detallan con precisión los datos actuales de dicha pobreza en México, al 2013.

Un reflejo del problema lo es también, la práctica continuada de aplicar los gastos en mayor proporción a favor del gasto corriente o para mantener activa a la burocracia.⁴⁷

Se produce corrupción y opacidad (falta de información y transparencia) en su manejo y aplicación.

Los usos del gasto público tienen un despropósito cada vez más constatable: aumentar el gasto corriente y la baja en la inversión productiva.

La norma vigente es ineficaz entonces, para prever, solucionar y sancionar conductas que realizan los encargados del gasto, en contra de los principios señalados en la Carta Magna, sobre el tema; esto parece demostrarse por la impunidad y las resoluciones de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante su jurisprudencia; la Coneval y la OCDE.⁴⁸

Los procesos en la formulación e integración de los presupuestos públicos son viciados, falsarios, simulados y poco técnicos –jurídica y democráticamente

⁴⁶Cfr.<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Anexoestad%C3%A9stico-pobreza-2012.aspx> y <http://www.oecd.org/>.

⁴⁷ El Presidente Enrique Peña Nieto precisó hoy que a partir de la Reforma Hacendaria, la prioridad del gasto para el próximo año estará en educación, en infraestructura, en salud y no en más burocracia. Esto último, dijo, “se ha elevado a rango de ley para evitar mayor gasto en burocracia y sí en el gasto que debe llevarse a cabo en mejores servicios de mayor calidad para todos los mexicanos, en los rubros que he señalado”.

⁴⁸ Los constatan los procesos en contra de funcionarios públicos. Por ejemplo los incoados en el gobierno de tabasco contra su ex gobernador, caso ya mencionado, líneas arriba de este informe de investigación.

hablando- y poco efectivos en el cumplimiento de las metas de gasto al pretender una Participación Ciudadana que técnicamente y jurídicamente no lo es.⁴⁹

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que hay una visión jurídica desgastada sobre el tema que abrumba desde la doctrina hasta la práctica cotidiana.

Debe procurarse entonces, una nueva visión que permita al ciudadano común, conocer los cambios que efficientan la labor del administrador público en sus tareas en materia de aplicar el gasto público y decidir sobre la deuda y el crédito públicos.

Problema Investigativo o Planteamiento del Problema.

La problemática en estudio parte de la propia concepción de lo que debe ser la aplicación del gasto público: los usos, sus fines o las metas. Su naturaleza como función. El modelo vigente y el deber ser del modelo ideal. Es por ello que una *nueva visión* del gasto público debe implicar una *nueva práctica*. Entonces aparece el “Proceso Administrativo” como elemento de análisis primordial. Responder a las preguntas:

Anteponiéndose a su respuesta, la Política Pública sobre gasto debe asentarse en el sistema nacional de planeación democrática y cumplir sus propósitos.

Pero en la práctica, incluir a los ciudadanos en la planeación, así como en la formulación del presupuesto, mediante el llamado presupuesto participativo, no soluciona el tema de la ejecución interesada que han venido haciendo los funcionarios responsables del gasto público. Aparece implacable la realidad de que sigue en aumento la pobreza en México. Y disminuye –según el ex presidente Fox- gracias a que se han estado muriendo aquellas personas consideradas dentro del sector de la pobreza, y no porque salieran de ese estatus y se incorporaran a los favorecidos, sino por su fallecimiento.

⁴⁹ Cfr. García de Enterría, Eduardo, et Al, “Curso de Derecho Administrativo” p. 41.

Para poder presentar entonces, una nueva visión jurídica del gasto público en México, se requirió hacer un análisis del Modelo jurídico vigente en la materia y contrastarlo con los modelos clásicos y en concreto, con el Modelo de participación ciudadana (con los llamados presupuestos participativos) para poder entender cuál sería el nuevo modelo ideal y viable, que cumpla con todos los requerimientos de certeza jurídica, seguridad, eficacia etcétera, insertos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

H. Nuestro Propósito en investigar el tema. Objetivos y Justificación.

Nuestro propósito en esta investigación fue estudiar los Modelos actuales de formulación del Gasto Público a través de sus presupuestos de egresos a fin de demostrar la ineficacia e inadecuación de los actos administrativos, tal y como se previenen normativamente en la actualidad; y en consecuencia, de los Presupuestos de Egresos de las administraciones estudiadas: Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco.

Con esta investigación, nos hemos propuesto encontrar una explicación jurídica al modelo actual del proceso de presupuestación, en sus facetas de preparación, aprobación, aplicación, ejercicio o ejecución y control del Gasto Público en México, para advertir sus diferencias con el modelo clásico y conocer los cambios propicios a las nuevas condiciones del país.

Sobre todo hemos querido identificar los procesos de las administraciones públicas para garantizar al ciudadano, certeza y seguridad jurídica en los usos y destinos de los recursos que manejan.

No se trata de especificar la norma vigente como tal, sino identificar los cambios desde el modelo clásico a nuestros días y basarnos en el estudio del *acto administrativo* como tal –que no ha cambiado sustantivamente en todas sus épocas- con sus características actuales, para identificar los requerimientos en materia de control de dichos actos, para obtener una nueva visión jurídica que

resuelva las inconsistencias en materia de eficacia en el cumplimiento de las competencias de gasto en el sistema presupuestal mexicano.

Nos motiva el hecho de advertir que existen intentos institucionales de dar solución jurídica a estos y otros problemas, modificando normativamente sobre el tema; como las modificaciones referentes a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y sus instrumentos presupuestarios de control y registro del gasto público federal y local, cuando estos lo ejercen.

No obstante el estudio de ciencias como el Derecho Constitucional, importaron en nuestro estudio, los aspectos del Derecho Constitucional Económico, el Derecho Constitucional Financiero y en especial el Derecho Constitucional de los Procesos de la Administración Pública, que parten de los principios normativos superiores en la materia de procesos presupuestarios, ejecución, control, rendición de cuentas y responsabilidad en materia de gasto.

Tratamos de innovar en el estudio y comprensión del fenómeno administrativo con principios e instituciones del Derecho Electoral aplicable a situaciones de participación ciudadana y en concreto en aquellas donde los individuos empadronados participan en la formación de la voluntad del Estado para la toma de decisiones administrativas conjuntamente con aquellas autoridades administrativas competentes a la situación prevista para el caso concreto, a fin de integrar el llamado "*acto administrativo participado o participativo*", pretendiendo ir más allá de las experiencias vividas en entidades con vigencia de leyes de participación ciudadana mediante la vía del voto para la toma de decisiones y de acuerdos de beneficio formalmente administrativos.

Conceptos clave, como marco conceptual en nuestra investigación: Gasto Público. Competencias constitucionales y legales en materia de gasto público. Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria. Procesos de presupuestación,

Evaluación y control del gasto. Presupuestos basados en Resultados (PBR). Sistema de Evaluación del desempeño. Relaciones Intergubernamentales y Gasto Público. Participación ciudadana y presupuestos participativos. Presupuestos basados en la participación ciudadana mediante el voto electoral con efectos vinculantes con la administración y bajo los principios del Derecho Administrativo.

Julián Olivas Ugalde comentó al respecto que: *“La actualización en el servicio público permite incorporar nuevas formas de gestión en los distintos niveles de gobierno, contribuyendo así en el combate a la corrupción”*⁵⁰

Justificación.

La presente investigación se justifica en virtud a las necesidades de certeza jurídica en cuanto a los destinos del gasto público.

Y de que no existen modelos jurídicos que analicen nuevas formas de formular y aplicar el gasto público en México y en los cuales se propongan soluciones a los actuales problemas de discrecionalidad y desviación de recursos económicos presupuestales.

I. Sobre nuestro Marco teórico.

Confrontación de Marcos teóricos. ¿De cuales Teorías? De la Teoría del Acto administrativo versus la Teoría del Acto político-electoral (plebiscitario).

En la especie también se analizaron los actos administrativos del Estado y su unilateralidad; versus la teoría del acto administrativo integrado por la voluntad

⁵⁰ Participó en la ceremonia de graduación de la Segunda Generación de la Maestría en Gerencia Pública del CIDE. El 11 DE OCTUBRE DE 2013. La actualización en el servicio público permite incorporar nuevas formas de gestión en los distintos niveles de gobierno, contribuyendo así en el combate a la corrupción, manifestó el Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, Encargado del Despacho de la Secretaría de la Función Pública (SFP), Julián Olivas Ugalde..<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/notas/513-la-actualizacion-en-el-servicio-publico-contribuye-a-combatir-la-corrupcion-julian-olivas-ugalde.html> (visitada el 15 de octubre de 2013 12.00 hs.)

ciudadana (llamados por nosotros como actos administrativo-electorales o con participación ciudadana mediante el sufragio) o acto administrativo complejo.

Así como de la confrontación de las tesis: Sobre la conformación de los presupuestos Participativos mediante la consulta ciudadana; versus la conformación de los Presupuestos Participativos mediante el sufragio.

Por último, se analizó el tema de la intervención administrativa en los procesos presupuestarios.

I.1 Sobre el Autor “Ancla o Guía”.

Los autores *ancla o guías*, llamados así por ser quienes muestran en sus investigaciones tener propósitos de estudio en la problemática que nos hemos planteado y por ser en los cuales nos hemos apoyado en un principio para dar inicio y seguimiento al problema investigativo que nos motivó respecto al tema de uso, abuso, aplicación o ejecución del gasto público, así como de los Presupuestos por Resultados; fueron –por una parte-, los Doctores Ana Laura Magaloni Kerpel y Carlos Elizondo Mayer-Serra;⁵¹ ambos investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. y coordinadores de la obra colectiva “*Uso y Abuso de los Recursos Públicos*”; y por otra, el Dr. David Arellano Gault, investigador del CIDE y coordinador de la obra denominada: “*Más allá de la reinversión del Gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*”, editada por la misma institución mencionada.

J. Enfoque de Derecho Administrativo Procedimental.

Al referirnos al *enfoque de Derecho Administrativo Procedimental*, quisimos resaltar la tarea que asumimos de repasar las *formas y funciones* establecidas por

⁵¹Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Magaloni Kerpel, Ana Laura,(Coordinadores) “Uso y Abuso de los Recursos Públicos”, CIDE,

las leyes, en cuanto éstas revisten de contenido al Proceso Presupuestal integral, como jurisdicción financiera que se cumple.

Formas y funciones públicas que fueron motivo de análisis para sustentar un diagnóstico sobre la eficacia de los modelos jurídicos vigentes en su momento, para realizar dichos procesos presupuestales. Es así que para explicar el sentido de las funciones públicas específicas al gasto público y contrastar el significado de éstas, con la inclusión o participación de algunos ciudadanos en la tarea presupuestal, como ampliación a las tareas de formulación del gasto público; es que tuvimos que repasar conceptos doctrinales.

Por ejemplo, debimos recurrir a los estudios realizados por quienes lo hacen cotidianamente como el excelente trabajo del Dr. Luis Gerardo Rodríguez Lozano quien refiere en su obra, sobre las funciones públicas, a varios autores como los siguientes: *“...las funciones públicas son todas aquellas actividades a cargo de los órganos del Estado; y tienen por objeto dar satisfacción a los fines estatales, de acuerdo con Serra Rojas; a las atribuciones de acuerdo con Fraga y de los cometidos para Sayagués Laso y Gabino Castrejón...”*⁵² Sigue diciendo al respecto que: *“... para algunos doctrinarios esta figura entraña la idea de soberanía, por lo tanto se considera que son actividades esenciales en el quehacer estatal...”*⁵³y luego cita al Dr. Jorge Fernández Ruíz quien señala que: *“...Por nuestra parte consideramos a las funciones públicas, como actividades esenciales del Estado contemporáneo, fundadas en la idea de soberanía, cuya satisfacción satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado, necesidades del aparato gubernamental, necesidades de la administración pública, necesidades del municipio, en fin, necesidades de los entes públicos,*

⁵² Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, “Notas sobre el servicio público y la radiodifusión”, <IX. Las funciones públicas>, Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, Estudios de Derecho Público y Política, IIJ, UNAM, México, 2006, pp. 361-363, consultable en

⁵³Ibídem.

*distintas por tanto, a las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares de los particulares...*⁵⁴

Con estas citas nos parece que se nos presenta un elemento de estudio que es interesante para la discusión que tuvimos que enfrentar en nuestra investigación: el hecho de que la formulación del presupuesto de egresos debería ser de exclusiva intervención del Estado a través de sus agentes o autoridades en la materia, excluyendo por definición a los particulares.

Además, en apoyo al primer criterio referido, el propio Dr. Rodríguez Lozano explica que: *“...Las funciones públicas, por lo tanto entrañan la idea de soberanía por ser actividades esenciales del Estado que atienden necesidades generales indispensables para la existencia del Estado moderno, y en las cuales debe estar ausente la figura de los particulares...”* Y en apoyo a su aserto, cita a Manuel María Diez, quien apunta: *“...Evidentemente el Estado tiene que realizar ciertas funciones esenciales que son inherentes a su calidad de tal y que no se conciben sino ejercidas directamente por el mismo. Por ejemplo, la defensa nacional, el poder impositivo, la seguridad en el interior. Tales funciones del Estado deben estar siempre a cargo de éste. No puede concebirse que sean encomendadas a los particulares, ni aun en carácter de concesionarios, por ser indeclinables e indelegables...”*⁵⁵

Pero se da el caso para nosotros, de la necesidad de incluir el tema del control anticipado⁵⁶ de aquellos actos de autoridad presupuestales –precisamente

⁵⁴ Opus cit. p. 362. Al respecto Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, Revista latinoamericana de derecho, México Distrito Federal, número 2, año 1, julio– diciembre, 2004.

⁵⁵ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo (servicios públicos), México, Porrúa, 1995, pp. 76 – 77. Y en Rodríguez Lozano, Opus Cit. p. 363. Igualmente ver Rodríguez Lozano, Luis Gerardo <Registro público y dominio público>, Memoria del Congreso Internacional de Derecho Registral - Del 24 al 26 de marzo de 2010, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM.

⁵⁶ Desde la doctrina, una clasificación nos dice que existen tres tipos de controles en la administración: Los previos al acto (ex ante, los que realizan durante el tiempo que se desarrolla el acto y el control posterior al acto administrativo (ex post). Al respecto ver a Marie Anne Frison-Roche: “ex ante-ex post, justificación de un derecho propio y específico de la regulación”, Revista de Responsabilidad Civil y Seguros, Año XII, No. 10,

en la etapa de formulación del presupuesto-; por lo que una intervención mesurada por la propia ley, de algunos particulares en la función, ayudaría a disminuir la discrecionalidad en el ejercicio de la mencionada función. Tema de discrecionalidad que atendimos en otro apartado de nuestro estudio y que refiero como adelanto al contenido del presente informe.

No se trataría pues, de quitarle la función al Estado o de que éste la delegue o concesione, sino que los particulares sean legitimados vía el sufragio con efectos administrativos vinculantes, para formar la voluntad formal y material del propio Estado y constituir así, el acto administrativo por el que se formule el Presupuesto de Egresos. Esta propuesta en principio, parece chocar con la tradición secular de no permitir a nadie –fuera de la autoridad- a inmiscuirse en asuntos financieros del Estado; pero no puede negarse que esta medida es un avance doctrinal a la situación evidente de discrecionalidad de algunos funcionarios que la realizan.

Pero quien viene a resolernos desde la doctrina el tema planteado en esta investigación, es el propio Dr. Rodríguez Lozano al hablarnos de las que denomina *funciones públicas de carácter emergente*, como segundo grupo a definir desde el derecho administrativo, las cuales: “...*surgen como consecuencia de las transformaciones del ente estatal, entre las que destacan: la <función pública electoral>*, monetaria, registral, de fiscalización, las cuales nacen con independencia de los demás órganos del Estado, y así lo reconoce el constitucionalismo moderno...*”⁵⁷

En efecto, toda tendencia evolucionista del Estado, implica que éste se transforme, aprovechando las herramientas jurídicas a su disposición, como lo

Octubre 2010. También consultar Acosta Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Controles internos y externos; control y democracia, pp. 512-514, Porrúa, México, 2004.

⁵⁷ Rodríguez Lozano, Luis Gerardo <Registro público y dominio público>, Memoria del Congreso Internacional de Derecho Registral - Del 24 al 26 de marzo de 2010, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, p. 15

*El paréntesis es puesto por nosotros.

puede ser el sufragio ciudadano en su forma de manifestación plena de una real participación ciudadana dentro del concepto propio de *democracia administrativa*.

El control que se lograría ex ante consiste en la intervención sobre un fenómeno antes que éste se realice. Mientras que un control ex post sería una intervención del fenómeno después de su advenimiento. El control simultáneo del fenómeno implica actos paralelos al mismo, a fin de mantenerlo permanentemente conforme a lo previsto. Que es la propuesta en ciernes de nuestro trabajo.

En el control ex ante, se manifiesta necesariamente la voluntad normativa y de manera general. Por su parte, en el control ex post, hay una manifestación en lo particular.

En el control ex ante (que es el que nos interesó en nuestra investigación) se toma como principio de la actuación, el gobierno de las acciones del funcionario, mediante la fijación de dicho principio irreductible, por una tercera autoridad externa a la que actúa. Migramos entonces, al control simultáneo.

Vimos también, que en el control ex post, se toma como principio la libertad de las acciones de los funcionarios, revisándose mediante órganos jurisdiccionales, lo actuado.⁵⁸

PREMISAS

Para poder desarrollar una investigación acorde a las circunstancias jurídicas imperantes en nuestro país sobre los *efectos materiales del ejercicio del Gasto Público* en todas las administraciones y niveles de gobierno, debimos hacer una ponderación de los principales conceptos usualmente aceptados sobre el tema y así estar en posibilidad de determinar teóricamente, la *eficacia o ineficacia* –en su caso- de los *procedimientos vigentes* acerca de la actividad de *formulación del Presupuesto de Egresos* y de los *medios jurídicos* para la adecuada

⁵⁸Frison-Roche, Marie Anne, Opus cit pp. 3-4.

prevención, control de conductas abusivas y desviaciones de recursos económicos, por aquellos designados como responsables en la mencionada ejecución del gasto. Todo ello, desde una óptica del Derecho Administrativo.

La presente investigación abordó como problema jurídico entonces, las formas y los procedimientos que se han llevado a cabo en la formulación del Presupuesto de Egresos y sus efectos en la ejecución del gasto público, haciendo un análisis sobre la eficacia o ineficacia –en su caso- del marco jurídico vigente, a fin de estar en posibilidad de vislumbrar *nuevos enfoques desde el derecho administrativo procedimental*.

El problema concreto del que surge materialmente nuestro estudio, es a partir de que se advierten conductas de aprovechamiento indebido de recursos económicos de las administraciones públicas por parte de algunos funcionarios y servidores públicos que no ajustan su actuación a las normas presupuestales vigentes; haciendo ineficaz toda regulación preventiva que debiera controlar o evitar conductas de abuso o desviación en los recursos públicos, por los agentes a cargo de su aplicación.

El gasto público puede expresarse inicialmente –sin afán de definirlo- como una erogación de recursos económicos del Estado, que se lleva a cabo mediante actos administrativos concretos, en la ejecución del documento ordenador o provisor denominado: Presupuesto de Egresos.

El gasto público –en principio- tan sólo puede realizarlo el funcionario competente y autorizado por las leyes para llevarlo a cabo, siguiendo las condiciones y las formas previstas para ello, en la propia Constitución y en sus normas reglamentarias.

El gasto público puede ser considerado como un Procedimiento, dentro del cual se observan las siguientes etapas genéricas: Planeación, Proyección, Programación, ejecución, control y evaluación.

Dichas etapas se pueden especificar -desde la doctrina-, en las siguientes actividades concretas: 1. Propuesta de rubros de gasto, según necesidades públicas; 2. Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos por el órgano titular de la competencia; 3. Programación del Presupuesto de Egresos; 4. Integración del documento; 5. Presentación ante el órgano legislativo mediante iniciativa de ley; 6. Discusión sobre el contenido del documento en cuanto a los rubros de gasto; y, 7. Aprobación formal del Presupuesto y su publicación como Ley que contiene el mencionado Presupuesto de Egresos.

Figura 1(etapas) 2 (actos de aplicación de la norma) y 3 (naturaleza de los actos). Elaboración propia. Ver Anexo D.

La participación ciudadana en materia de Gasto Público, sólo se puede realizar, conforme lo marcan las actuales condiciones normativas en algunas entidades públicas o en algunos niveles de gobierno, en la *etapa de propuestas de formulación del Presupuesto de Egresos*. Esto es así, puesto que las demás etapas presupuestales, no admiten más que la actividad del Estado y sus agentes ejecutores, según lo marca la constitución, sus normas reglamentarias y la administración pública de que se trate; *no siendo requeridos los ciudadanos, por la naturaleza jurídica misma de aquellas funciones*.

La intervención de los ciudadanos en la vida pública, organizativa e institucional del Estado y sus administraciones, se da en la actualidad en la forma de “participación ciudadana simple”. Esta se manifiesta solamente en la integración de ciudadanos en algunos órganos colegiados previstos en las leyes, con el propósito principal de tomar decisiones en cuanto a los asuntos que se

pongan a su consideración, con las limitaciones que su función le ha determinado previamente.

Pero encontramos que, se da el caso en que ellos se convierten en ejecutores de sus propias determinaciones; lo que los hace materialmente como verdaderos agentes del Estado o servidores públicos. Esto se puede afirmar válidamente, ya que no hay una real participación ciudadana, sino estamos ante el caso, de la incorporación de ciudadanos a la actividad formal de la administración del Estado, con todos los derechos y las obligaciones inherentes al cargo.

Vemos además que, existen otras formas de participación –dentro de la mencionada etapa de formulación presupuestal- como lo es la figura de los llamados Presupuestos Participativos, en tratándose de los Presupuestos de Egresos.

Esta figura prevé que determinados ciudadanos escogidos por las propias administraciones involucradas, decidan quienes sean los que asistan a eventos de capacitación y “concientización” en los procesos de formulación de rubros de gasto, que sean suficientes y adecuados para satisfacer las necesidades de su comunidad.

Otra de las fórmulas es la llamada “consulta ciudadana” por medio de la cual, se tratan asuntos que conciernen al gobierno de las comunidades pero que sólo tienen efectos si se realiza de manera generalizada, invitando a que voten o sufraguen aquellos interesados y siendo vinculante en el porcentaje que señalen las leyes de la materia. Cabe establecer que la mayoría de las leyes excluyen la materia financiera de la consulta. Lo que hace inaccesible esta herramienta para los fines de control en materia de gasto público.

De cualquier manera nos interesa dejar asentado que la Teoría del Acto Administrativo nos ilustra que éste contiene elementos por los que se integra en

tiempo y forma. Es válido considerar entonces desde la doctrina, que se pueden incluir dentro de sus elementos constitutivos a la condición, para lograr su integración y eficacia.

En cuanto a la eficacia del acto administrativo, podemos inferir la posibilidad de incluir el sufragio ciudadano efectivo, -de ciertos electores insaculados con anticipación del padrón electoral de su distrito- como condición previa, eficaz y vinculante de todo acto administrativo de autoridad presupuestaria, que tenga que ver con la formulación de aquellos rubros de gasto que sean determinados por las leyes respectivas a su cargo.

Es el sufragio la forma de manifestación del ciudadano de las decisiones sobre el tema y rubros específicos del gasto de su comunidad, susceptibles éstos, de ser incluidos en el presupuesto de egresos respectivo y debe resultar en una expresión afirmativa o negativa de su parte para configurar una voluntad mayoritaria para su inclusión en el presupuesto referido. Su ejercicio debería ser por un número indeterminado de personas con capacidad para sufragar, pero proporcional al número de beneficiarios del egreso a presupuestar; a efecto de que siendo insaculados del padrón general de electores del distrito o de la circunscripción que corresponda, se haga una lista nominal de los que participarán en el acto administrativo de referencia, mediante la vinculación que de su voluntad haga la autoridad presupuestaria cuando fuese en sentido afirmativo. Este es un verdadero mecanismo de democracia directa de los ciudadanos.

Estado de la cuestión.

Todos los autores consultados en el Estado de la cuestión, se limitan a proponer controles ex post a fin de revisar que los recursos económicos hayan sido debidamente ejercidos. Eso no es suficiente, puesto que las desviaciones de recursos y los no justificados, así como los delitos llamados de “cuello blanco” siguen proliferando así se hayan endurecido las penas de prisión y las económicas. Lo que demuestra su ineficacia persuasiva ni disuasiva.

Es cuando los controles ex ante deben tomar su lugar, en la forma de hacer que el funcionario ponga a consideración del gobernado sus pretensiones de gasto y éstas sean validadas por los ciudadanos mediante el sufragio; regulándose oportunamente la integración de la voluntad del Estado, con la vinculación que se haga de la voluntad expresada en las urnas con los requisitos formales que se prevean según las consideraciones expuestas por nosotros en el capítulo V de este informe de tesis doctoral.

K. Métodos elegidos en la Investigación.

Para llevar a efecto nuestra investigación, tratamos de utilizar el Método Hipotético-Deductivo, para la construcción de nuestros Modelos cognitivos. Por lo cual partimos de las siguientes premisas teórico-hipotéticas, para que coincidieran con el enfoque epistemológico asumido:

P1: El Acto Administrativo como base funcional de las Administraciones públicas es el medio idóneo para producir efectos deseables en el adecuado proceso de programación, Presupuestación y aplicación eficaz del gasto público.

H1. Sólo con un acto administrativo que sea *integrado y perfeccionado* mediante la decisión ciudadana al caso concreto puesto a su consideración y votación obligatoria, es como se pueden inhibir las conductas irregulares y abusivas de aquellos que *deban aplicarlo*.

P2: La disciplina hacendaria y presupuestaria de las administraciones públicas; y en consecuencia, de todos aquellos designados por la ley como responsables para ejecutar los actos en materia de gasto y deuda pública; se debe lograr mediante el debido control de los mismos, por parte de aquellos órganos internos previstos por la Constitución, como las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y sus

contralorías. En el ámbito local, por Secretarías o por Tesorerías y sus contralores.

H2: Se da el caso de que no se ha demostrado eficacia en el control de las conductas irregulares o arbitrarias de los responsables del gasto y deuda públicas, por quienes debieran hacerlo. Sólo con un órgano constitucional autónomo supremo que supervise e intervenga administrativamente en todas las etapas presupuestarias y de aplicación del gasto; es que se podrá hacer efectivo el trabajo interno de prevención de conductas ilegales, irregulares o reprochables, en el momento mismo en que se pretenden efectuar o se están realizando.

H3: Con Actos Administrativos Participativos con base electoral mediante insaculación obligatoria, por una parte; así como con Presupuestos Participativos con base electoral, por otra parte; y con un órgano constitucional autónomo federal, interventor y disciplinario, que incluya a todos los poderes ejecutivos de la República; es como se operaran los cambios desde el derecho y en las actitudes de los responsables del gasto y deuda públicas.

Creemos que a partir de estas hipótesis básicas, es que se vendrá a responder al problema investigativo; ya que las deducciones que se logren comprobar a lo largo del trabajo, nos darán soluciones al problema investigativo.

El método que seguimos para llegar a la comprensión, análisis y discusión del problema de nuestra investigación inicia con la interpretación crítica por parte nuestra, acerca de la realidad y los efectos jurídicos habidos en la regulación vigente sobre el tema del Gasto Público y sus acontecimientos relevantes desde la doctrina y la práctica cotidiana.

Continuamos con establecer las relaciones entre los hechos observados en cuanto a nuestro objeto de investigación, con aquellos hechos documentados por

nosotros y la doctrina, aplicando deductivamente los enlaces que nos dieran certeza en sus resultados.

Luego elaboramos derivativas que racionalmente nos enlazaran las variables dependientes, que correspondieran al Modelo resultante como propuesta investigativa, sin que se opusieran ni contradijeran.

Dichos Modelos se construyeron a partir de la sistematización de sus variables a fin de crear subsistemas que los justifiquen y expliquen, aplicando sobre todo, la técnica del análisis documental.

Como lo anunciamos antes, para la construcción de conocimiento buscamos formular hipótesis de base deductiva para que se adecuaran al enfoque epistémico propalado.

Para validar nuestros Modelos cognitivos propuestos, nos ajustamos al método analítico que previene verificar su Independencia con respecto a otros Modelos, la consistencia de sus postulados y la Exhaustividad en sus contenidos, que no deje fuera términos, conceptos procesos, ni aseveraciones necesarios para su sistema de correspondencias entre variables.⁵⁹

L. Hipótesis de Trabajo

“Con nuestra investigación tratamos de demostrar que las normas generales que rigen actualmente en materia de formulación del Presupuesto de Egresos de las administraciones públicas, mediante actos administrativos discrecionales en la elección de los rubros asignables que deberá contener éste; son ineficaces para

⁵⁹ Para la construcción de modelos investigativos consultar Schavino de Vilorio, n. (2001). “Vinculación Universidad-Sector Productivo en el Marco de la Sociedad Global. Dimensiones Teóricas y Aplicativas de un Modelo de Correspondencias Intersectorial”. Universidad Nacional Experimental “Simón Rodríguez”. II Jornadas de Investigación-Innovaciones Educativas en el Tercer Milenio. Venezuela. Ver nuestro anexo F.

evitar el dispendio y la desviación de recursos económicos del Estado.

Es un hecho que esos modelos presupuestales han resultado ineficaces, -para un estricto control en su aplicación- por las múltiples evidencias que existen al respecto.⁶⁰

Dicha ineficacia parece originarse –igualmente-, por la falta de una efectiva disciplina en materia hacendaria y presupuestaria, derivada de los órganos de control actuales; y por la deficiente supervisión administrativa que realizan los funcionarios superiores, hacia los aplicadores materiales de la norma;⁶¹ quienes debieran cumplirla de forma que no dejaran espacios de poder para la arbitrariedad y el dispendio.

Como un Modelo de solución a las conductas irregulares o discrecionales mencionadas, se infiere normativamente el que deba existir institucionalmente, un control previo del acto administrativo, mediante el cual se preparen y se formulen con certeza y seguridad jurídica, los rubros asignables en los correspondientes Presupuestos de Egresos de las administraciones públicas en México; y se elaboren con el legítimo propósito de inhibir, disuadir o impedir su futura aplicación irregular.

⁶⁰ De las cuales existen evidentes ejemplos, tanto en la vida institucional de la Administración Pública Federal, como de las administraciones sub nacionales. Baste referir el caso de los ex gobernadores: Andrés Granier de Tabasco en el 2012 (<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/06/11/el-caso-granier-todo-sobre-el-supuesto-desvio-de-recursos>); Marcelo de los Santos del Estado de San Luis Potosí (http://www.milenio.com/estados/desvio-recursos-gobernador-Controlador-SLP_0_173982784.html); Arturo Montiel en el Estado de México; Tomás Yarrington en el Estado de Tamaulipas; y, Humberto Moreira, en el Estado de Coahuila, entre muchos otros de los presuntos actos irregulares de “cuello blanco” (<http://linderonorte.wordpress.com/2013/12/17/8-politicos-de-origen-priista-y-2-panistas-los-mas-corrup-tos-de-mexico-forbes/>); Casos que no son materia de nuestra investigación en particular. Ibídem referencia anterior No. 37 en los caso de ex gobernadores, como ejemplo de dichas conductas.

⁶¹ Muchas veces ligados o coligados al provecho o beneficio de la irregular conducta de aquellos. Véanse los casos de ex gobernadores y funcionarios, ya mencionados.

Es con la figura de la <supervisión>, como se podrá lograr que los responsables en cada unidad presupuestaria, sujeten sus actos administrativos para la toma de decisiones de los rubros asignables del gasto público, a los principios consignados en nuestra constitución política: de eficacia, eficiencia, honestidad, economía, legalidad y transparencia.

La única manera jurídica de acceder a un procedimiento eficaz para el debido control de las dos etapas presupuestales más importantes, como lo son la de formulación del presupuesto de egresos y de su consiguiente ejecución; será el establecer un <órgano autónomo de supervisión e intervención preventiva> –en dichas etapas- de naturaleza constitucional, por el que se actúe de manera eficiente para que se disuadan las conductas irregulares y discrecionales de los responsables del gasto público en México.

El Presupuesto participativo implica la única vía posible para una participación ciudadana democrática y directa: por medio del sufragio universal.

Solo con una nueva visión jurídica del presupuesto participativo que incluya el “sufragio ciudadano obligatorio” vinculante para la autoridad de gasto, es que se dará debida formulación e integración de los Presupuestos de Egresos en México; y como se asegurará el control normativo desde el mismo acto administrativo en que se realiza la formulación presupuestaria.”

Nuestra investigación se apoyará al efecto, con el análisis de las siguientes proposiciones:

= Si consideramos que el Gasto Público está constituido por todas las erogaciones que realiza el Estado por conducto de sus administraciones públicas,

en aplicación de sus planes y programas, y se forma por aquellas realizadas en efectivo y transacciones fijadas en sus presupuestos, para la adquisición de bienes y el pago de servicios o para la ejecución de obras, pudiéndose clasificar éstos, en gasto corriente, inversiones públicas y crédito público. Es a partir del repaso o revisión jurídica detallada sobre el ejercicio del gasto público en México, ya sean a través de los modelos: clásico, o del vigente modelo presupuestal basado en resultados; como se puede advertir –sin pretender hacer generalizaciones- que han resultado en conductas irregulares y discrecionales por parte de los responsables de la aplicación del mencionado gasto público en México,⁶² que producen efectos contrarios a los principios constitucionales previstos y ordenados dentro de los numerales 126⁶³ y 134⁶⁴ de nuestra carta fundamental y que pueden ser considerados como desvíos en su propósito de resolver necesidades públicas y redundan en un aprovechamiento indebido, de recursos económicos del Estado.

Como una solución a las conductas irregulares o discrecionales mencionadas, se infiere normativamente el que deba existir un control previo del acto administrativo, mediante el cual se preparen y se formulen con certeza y seguridad jurídica, los rubros asignables en los correspondientes Presupuestos de Egresos de las administraciones públicas en México; y se elaboren con el legítimo propósito de inhibir, disuadir o impedir su futura aplicación irregular. Es un hecho

⁶² De las cuales existen evidentes ejemplos, tanto en la vida institucional de la Administración Pública Federal, como de las administraciones sub nacionales. Baste referir el caso de los ex gobernadores: Andrés Granier de Tabasco en el 2012 (<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/06/11/el-caso-granier-todo-sobre-el-supuesto-desvio-de-recursos>); Marcelo de los Santos del Estado de San Luis Potosí (http://www.milenio.com/estados/desvio-recursos-gobernador-Controlador-SLP_0_173982784.html); Arturo Montiel en el Estado de México; Tomás Yarrington en el Estado de Tamaulipas; y, Humberto Moreira, en el Estado de Coahuila, entre muchos otros de los presuntos actos irregulares de “cuello blanco” (<http://linderonorte.wordpress.com/2013/12/17/8-politicos-de-origen-priista-y-2-panistas-los-mas-corruptos-de-mexico-forbes/>); Casos que no son materia de nuestra investigación en particular.

⁶³ Art. 126.- “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”.

⁶⁴ Artículo 134. Párrafo primero: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados...”.

que esos modelos presupuestales han resultado ineficaces, -para un estricto control- por las múltiples evidencias que existen al respecto.⁶⁵

Es con la participación ciudadana como elemento de control directo, previo al acto de formulación de una función administrativa, que se puede disminuir el riesgo de dichas conductas irregulares o discrecionales.

Una forma de que esa participación ciudadana sea jurídica, democrática y materialmente eficaz para lograr el propósito enunciado, es con la institucionalización y regulación normativa de los denominados: Actos Administrativo-Electorales, mediante los cuales se integrarían –desde nuestro enfoque procedimental- los auténticos <Presupuestos Participativos con Base jurídico-Electoral> (No política, sino a través de gobernanza), integrando la voluntad de la autoridad presupuestal con la voluntad vinculante de los ciudadanos insaculados para sufragar sobre los rubros asignables de gasto en los presupuestos correspondientes; convirtiéndose así, en un verdadero mecanismo de contrapeso a las arbitrariedades de una autoridad presupuestaria discrecional.

Es un hecho además, que No existe vigente ninguna disposición en el ordenamiento jurídico mexicano en materia presupuestal que impida técnicamente la institucionalización de la modalidad de actos administrativo-electorales participativos –aunque se cuenta con antecedentes en los presupuestos participativos que rigen en algunas entidades como Jalisco y el Distrito Federal-, por los que se decidan las asignaciones del gasto público,- no únicamente de la obra pública- desde el sufragio que emitan un cierto número de ciudadanos insaculados debidamente del padrón electoral respectivo y que respondan a la pregunta con un “SI” o con un “NO” de vinculación obligada para la autoridad competente.

⁶⁵ *Ibíd*em referencia anterior No. 37 en los caso de ex gobernadores, como ejemplo de dichas conductas.

Sólo con el estudio de la naturaleza jurídica de ese tipo de actos administrativo-electorales, desde un enfoque jurídico metodológico que nos proporciona el denominado Derecho Prospectivo Presupuestario, es que se puede llegar a la convicción de la procedencia o no de esta figura. La inclusión entonces, de una eficaz regulación en nuestro ordenamiento jurídico de este tipo de actos se podrá efectuar de manera técnicamente precisa.

Como mecanismo de control previo o ex ante (desde la formulación misma del rubro asignable); posibilita certeza y seguridad jurídicas a la aplicación estricta de los presupuestos de egresos y un destino definido también, de los recursos económicos del Estado Mexicano, para que cumplan con los principios constitucionales sobre Gasto Público.

Con ello se lograría evitar, en mayor grado que sin ese tipo de controles, el despilfarro, el desvío de recursos o de aquellos actos irregulares que ahora se realizan –generalmente para el provecho personal de quienes los ejecutan- dada la amplia discrecionalidad que permiten algunas disposiciones presupuestales vigentes.” =

CAPÍTULO II.

“EL GASTO PÚBLICO”

Introducción al capítulo. 1. Hacienda Pública y Teoría del gasto público; 1.1 Evolución de la doctrina sobre la Hacienda Pública; 2. Actividad financiera pública. La Ciencia de las Finanzas Públicas; 2.1. El Derecho de las Finanzas Públicas; 3. El Derecho de las Administraciones Públicas: Derecho Administrativo; 3.1 El derecho administrativo y las relaciones intergubernamentales; 4. La Administración Pública Federal; 5. Las Administraciones Estatales; 6. Teoría del Gasto Público; 6.1 Clasificación tradicional del Gasto Público; 7. El Crédito Público; 7.1 Empréstitos y Deuda Pública; 8. El Gasto Público en México; 9. El Presupuesto de Egresos; 9.1 Naturaleza jurídica del presupuesto de egresos; 9.2 Algunos principios presupuestarios; 9.3 Tipos de Presupuesto; 9.3.1 El Presupuesto Tradicional; 9.3.2 El Sistema de Planeamiento-Programación-Presupuestación (P3); 9.3.3 El Sistema de Planeamiento-Programación-Presupuestación Base Cero; 9.3.4 Un Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación y Evaluación (P3e); 9.3.5 El Presupuesto por Programas; 9.3.5.1 Algunos conceptos básicos sobre el Presupuesto por Programas; 9.3.6 El Nuevo Presupuesto Basado en Resultados (PbRs) 9.3.7 Las Modificaciones Presupuestarias; 9.3.7.1 Tipos de Modificaciones Presupuestarias; 9.3.7.2 Las Modificaciones por la Cámara de Diputados; 9.4 Efectos jurídicos de la modificación presupuestaria: La Cláusula de previsión o reconducción presupuestal; 10. Modelo clásico del Gasto Público; Conclusión del Capítulo.

“El Derecho Administrativo se compone de las leyes de interés público que, dentro de tal o cual nación dada, reglan los derechos y los deberes respectivos de la administración y de los ciudadanos como miembros del Estado”.

Luis Antonio Macarel (1790-1851)⁶⁶

Introducción al capítulo

“Con el actual Modelo Jurídico vigente en materia de Gasto Público no se cumple con el propósito de que los actos administrativos y los procesos presupuestarios resultantes, así como sus procedimientos presupuestales; sean regulares y eficaces.

La eficacia y regularidad de los actos administrativos en materia de preparación y formulación de los presupuestos de egresos de las administraciones públicas, federal y de las entidades sub nacionales, están determinados por la suficiente capacidad que despliegue el sujeto responsable de la tarea en el cumplimiento puntual de los propósitos consignados en la propia norma generadora de la competencia de gasto público que le fue asignada; y se someta además por la ley, -simultáneamente al ejercicio de ésta-, a otros medios de control que den certeza a su realización y que determinen la sujeción del encargado de la formulación del gasto en cuestión, a los principios constitucionales y legales que le dan origen a la función presupuestal.

⁶⁶ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, “Desarrollo en México del Derecho Administrativo durante el siglo XX”, su obra en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/114/12.pdf>, consultada octubre 2013; se refiere al mencionado autor y a la obra de esta cita: “Cours de droit administratif”, París, 1844-1846; en: “*La Ciencia del Derecho durante el siglo XX*”, libro colectivo, UNAM, 1998, p. 359.

Sólo con un Modelo jurídico que contemple la realización de estos actos administrativos en materia de preparación y formulación del presupuesto de egresos de las administraciones públicas –antes referidas-, a que se sometan simultáneamente a su realización, a un control ciudadano a través del mecanismo administrativo-electoral (no político) de sufragar o votar con un Sí o con un No, todos aquellos rubros del gasto público que le sean sometidos a su consideración, como propuestas para ser incluidos dentro de un determinado presupuesto de egresos; ya sea de su municipio, de la entidad federativa que le corresponde, o de la Federación.

En México no se es eficaz para hacer cumplir los procedimientos administrativos estipulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, en cuanto a la formulación y aplicación estricta del Gasto Público; así como para inhibir los efectos indeseables presentes dentro del ejercicio presupuestal.

Esta ineficacia se materializa en que no se logran las metas naturales de satisfacción de las necesidades de gasto de la sociedad, por generarse –en dichos procedimientos-, la presencia de conductas arbitrarias, irregulares y discrecionales, que resultan –en no pocas ocasiones-, en el dispendio y la desviación de recursos económicos del Estado, por quienes tienen la responsabilidad de su aplicación o cumplimiento.

Los elementos para que un acto administrativo sea eficaz es que se cumpla con los efectos esperados o señalados para ese acto.

La eficacia se presenta satisfaciendo la norma las necesidades de erogar recursos a fin de satisfacer necesidades públicas

En ese sentido, las normas que componen dicho modelo presupuestal, *no cumplen con el requisito* de contar con los elementos regulatorios suficientes e

idóneos para *controlar, disuadir e inhibir* dichas conductas irregulares; y en cambio, facilitan la discrecionalidad y la desviación de los recursos del Estado.

No es suficiente que dichas reglas prevean sanciones para el caso de su incumplimiento, como lo sería el establecimiento de penas pecuniarias o de privación de la libertad para los infractores de las mismas, sino que debieran contener hipótesis normativas ciertas y determinadas, en sus efectos, para todas las situaciones resultantes y conocidas a través de la vida jurídica de los presupuestos, que iniciaron formalmente en 1868 en México.⁶⁷

Aquí el problema no es la norma en sí; sino los contenidos habidos en la norma para regular al *acto administrativo formulador y aplicador del presupuesto de egresos*.

Esta ineficacia se materializa en que no se logran las metas naturales de satisfacción de las necesidades de gasto de la sociedad, por generarse –en dichos procedimientos-, la presencia de conductas arbitrarias, irregulares y discrecionales, que resultan –en no pocas ocasiones-, en el dispendio y la desviación de recursos económicos del Estado, por quienes tienen la responsabilidad de su aplicación o cumplimiento.

El ejercicio del gasto público en México es discrecional, ineficiente y a veces irracional, en sus cuatro niveles de gobierno. Lo asentó la Suprema Corte de Justicia en su jurisprudencia al rubro:⁶⁸

⁶⁷ López Gallo, Manuel, Opus cit. p. 223.

⁶⁸ Así lo determinó la Corte mexicana en su tesis: Tesis: P./J. 95/99 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 193262 1 de 1 Pleno Tomo X, Septiembre de 1999 Pág. 70 Jurisprudencia (Constitucional) CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 95/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, p. 709.

“CONTROVERSA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.

Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia **de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano**, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.”

Los elementos para un nuevo equilibrio en el ejercicio del gasto público y la adecuada administración de los recursos económicos de los contribuyentes, parte de cumplir con los principios constitucionales del artículo 134.

La rendición de cuentas en un sistema democrático es fundamental para garantizar el buen uso y destino de los recursos económicos, materiales, tecnológicos, financieros y humanos.

La corrupción como un efecto indeseable de la ineficiencia e irracionalidad en el ejercicio del gasto público es un grave y actual problema en México. Su solución debe partir de la manifestación real, jurídica y eficaz de voluntad de aquellos a quienes las leyes facultan para ello, utilizando los instrumentos idóneos y suficientes para evitar su actuación.

La omisión o inacción de las autoridades, amén de hacerlos cómplices puede provocar en el contribuyente una apatía para seguir contribuyendo voluntariamente al bienestar social.

Se entiende que la corrupción como problemática social puede constituirse en un sistema institucionalizado, en el que participen diferentes actores sociales como: los propios servidores públicos; los miembros de los partidos políticos en el poder o en la oposición, con poderes de decisión en la vida administrativa y política de la comunidad; los participantes en el mercado como los empresarios,

consumidores de servicios públicos, o los contribuyentes o los ciudadanos en general.

Es un hecho que la corrupción como fenómeno generalizado *no se puede eliminar fácilmente, pero sí llevar un adecuado control* que la limite, reduzca o acote en términos manejables en costo y espacios.

Los *instrumentos* que tradicionalmente *pueden servir para estos efectos* y que se usan desde hace mucho tiempo –por ser los idóneos- son: Las clásicas Auditorías. La Administrativa, la jurídica y la contable. La aplicación de legislación preventiva, para evitar los llamados conflictos de interés entre funcionarios públicos, usuarios de los servicios y el propio del Estado o administración pública en la que se desenvuelven; la utilización de usuarios simulados o de informantes dentro de las administraciones bajo sospecha; y, fijar controles -cada vez más cercanos- a la función vulnerable. La *forma de llegar a controlar eficientemente* las actividades de corrupción dentro de la administración pública y de los otros poderes del Estado, es mediante el *cambio institucional* en los *procesos, procedimientos y prácticas administrativas*, que lleven a eficientar integralmente el uso y práctica de dichos instrumentos.

Sólo con la *implementación de nuevos modelos* de formulación y ejercicio del gasto público, a través de una deseable integración jurídica del Presupuesto y la adecuada aplicación uso y destino de los recursos económicos en los términos del 134 CPEUM es que se influirá positivamente en disminuir los efectos indeseables de su ejercicio, como la excesiva discrecionalidad, la desviación de recursos, la corrupción y sus perjudiciales consecuencias para el erario, a fin de dar debido cumplimiento a las tareas de aplicación de los recursos públicos, precisamente en las metas previstas por el Estado. Como en la Planeación, preparación, presupuestación, ejercicio, control, evaluación y rendición de cuentas.

Solo con el control previo de los actos de programación, formulación y aplicación del gasto es que se podrán lograr las metas de acotar, disminuir y –en un remoto caso- evitar los actos de cambio o variación en su aplicación.

En ese sentido, la implementación propuesta por el suscrito en esta investigación, debe partir de la regulación eficaz y generalizada de dichos instrumentos y el armado de un marco jurídico pertinente para ello.

En cada etapa de los procesos y de sus formas procedimentales de control, se pueden implementar aquellos instrumentos idóneos.

Es así que para la etapa de formulación de los presupuestos de egresos, se pudieran integrar los Presupuestos Participativos, pero bajo criterios jurídicos apropiados a la participación ciudadana real –*en todos los sentidos: jurídico, político económico y social*-, mediante la actuación material –tan sólo- de aquellos gobernados que estén inscritos en el Padrón Nacional de Electores; a partir de dicha circunstancia que es lo que genera su derecho a participar democráticamente, en la rendición de cuentas, así como en la evaluación.

Desde luego que, toda propuesta desde lo jurídico, implica el diagnóstico previo de las estructuras en las que incidirán los instrumentos materia de nuestro análisis.

En el tema de la rendición de cuentas de las administraciones públicas y por los demás poderes del Estado Mexicano, se deben aplicar *ciertas premisas* que auxilien en la tarea.

De esa forma se podrá constatar que a pesar de la vigencia de normas que sostienen la actividad de las instituciones superiores de supervisión, no se llega a materializar la garantía de certeza y seguridad jurídica -a favor del gobernado-, y

en la eficiente aplicación del gasto público así como de los recursos económicos administrados por el Estado.

Es por ello, que podemos observar intentos fragmentados y ocasionales en la labor de escrutinio, acerca de las aplicaciones de recursos que realizan por entidades y sus agentes públicos.

1. Hacienda Pública y Teoría del Gasto Público.

Para poder definir y conceptualizar un tema tan vasto y tan complejo por su extensión teórica y disciplinar como lo es la Hacienda Pública, iniciaremos delimitando otros temas afines como lo es su naturaleza funcional: la Economía Pública.

Esto se debe a las estrechas relaciones entre Derecho y Economía que determinan un tratamiento originariamente economicista, pero con finalidades atribuibles a lo público o estatal.

Es así que se puede definir a la Economía Pública como: "...al conjunto de decisiones económicas que tiene su origen en elecciones (Public choice) realizadas por la autoridad e impuestos por coacción, elecciones que operan en un contexto determinado de relaciones de propiedad de los medios o factores productivos..."⁶⁹

La Hacienda Pública estaría dentro de la mencionada disciplina Economía Pública, y se definiría en concreto, "...como la actividad político-económica del Estado, que se despliega en virtud a un marco jurídico que la condiciona y regula; por medio de la cual, realiza los procesos de obtención de ingresos y la erogación de recursos económicos; así como su administración y la adecuación entre ambos

⁶⁹Indetec, Revista Trimestre Fiscal n. 26, año 7, enero-marzo,<presentación>, nota: Enrique Fuentes Quintana, "Hacienda Pública", Apuntes, 1986, p. 4

procesos; con el propósito de lograr su óptima o ideal distribución, atendiendo a las necesidades organizativas y como unidad económica, para beneficio de la sociedad....⁷⁰

Esta disciplina ha tenido varias significaciones a lo largo del tiempo y una de ellas es la relativa a “Ciencia de la Hacienda Pública” para equipararla a la Ciencia de las Finanzas Públicas.

Este concepto se ha conceptualizado como “el conjunto de bienes que son propiedad de una persona de derecho público, y las obligaciones que deben cumplir; constituyéndose en un sujeto activo o pasivo, según se refieran a bienes muebles o derecho a la obtención de rentas que reclame por sus recursos económicos, que obtenga por una parte; o deudas y obligaciones, que le sean requeridos, por otra parte”.⁷¹

En otras etapas de la historia, a la hacienda pública se le ha mencionado como Tesoro público, fisco, tesorería pública, etc.

Ninguno de estos términos aplica a lo que es la hacienda pública, dado que el llamar *Tesoro público*, restringe su sentido al de los puros fondos financieros - como ingresos que son-, originados ciertamente por la hacienda y su actividad recaudatoria estatal y la consiguiente erogación de esos recursos para cumplir con el gasto público. Es el resultado de la balanza entre ingresos y gastos, constituyendo en sí misma, una verdadera actividad financiera.

Por lo que toca a Fisco y Hacienda Pública, el primero de estos se refiere a la persona o ente jurídico que representa, en un momento determinado, a la propia Hacienda Pública y no debe confundirse con esta. Se le conocía como la riqueza perteneciente al rey o al emperador. Era el que defendía y recaudaba los fondos.

⁷⁰ La definición es nuestra, en base a los conceptos generalmente aceptados por la doctrina.

⁷¹ Cfr. Fariñas, G., “Temas de finanzas públicas: Derecho tributario e impuesto sobre la renta”, Caracas Venezuela 1986, p. 9

1.1 Evolución de la doctrina sobre la Hacienda Pública.

Históricamente se puede caracterizar a la Hacienda Pública a través del tiempo, como disciplina normativa que se propone llevar a cabo la función de las Finanzas del Estado, con eficacia, eficiencia y economía.⁷²

La llamada Hacienda Pública en su etapa clásica, se ha dicho que surge desde la Edad Media, la que se apoya en un conocimiento financiero bastante rígido (la denominada ortodoxia) que explicaba la necesidad de la contención del Estado en su actividad, a fin de limitarse a lo básico o esencial en sus principios, - también clásicos- de: a) Mantener una neutralidad impositiva; b) lograr un permanente equilibrio presupuestal con estabilidad económica; y c) sacrificio de la capacidad de pago del Estado.

Es en 1936, con John Maynard Keynes, quien publica su obra: “Teoría General del Empleo, Interés y el Dinero”, que se proponen medidas para que el Estado intervenga en la economía para disciplinarla y evitar las crisis reiterativas del sistema.

Se ha explicado a esta disciplina desde su origen, en los trabajos académicos de Keynes en los cuales se buscaba que el Estado fuese un sujeto muy participativo en la economía, al enfrentarse a los vaivenes del mercado económico. Luego esta idea se complementa con metas concretas, como lograr una asignación ideal de los recursos disponibles para cumplir con ello la satisfacción de las necesidades públicas; un equilibrio entre los ingresos y el gasto público; así como la eficacia en el uso de estos recursos económicos, que traiga aparejada una equitativa utilización distribución de la “renta del Estado” con pleno desarrollo social y económico.

⁷² Para este y los siguientes temas desarrollados en este apartado; Cfr. Indetec, Revista Trimestre Fiscal n. 26, año 7, enero-marzo, <presentación>, nota: Enrique Fuentes Quintana, “Hacienda Pública”, Apuntes, 1986, p. 6. Igualmente José Ma. Lozano Irueste, Op. Cit. pp. 9-19.

2. Actividad financiera pública. La Ciencia de las Finanzas Públicas.

La actividad financiera tiene su inicio en la función de establecer cargas a los gobernados para satisfacer ciertas necesidades sociales.

La palabra *finanzas*, de la que se origina la actividad financiera, tiene diversos significados, según se le ubique en el latín, o en sus lenguas romances como el francés. De esta manera del latín <*finis*> cuya etimología es final, término o conclusión, se diría que se refiere a las maneras o formas de terminar o concluir un asunto de dinero. Del francés <*finas-finance*> se deduce el término Fisco o Erario; ambos sentidos para representar al dinero en poder de quien representa a lo “público”.

Por extensión se puede conceptualizar a las finanzas como las formas de dar por “equilibrado” o “terminado un asunto de dinero” en el que interviene un Estado o nivel de administración con carácter público. Ese final es el pago en dinero (gasto) o la creación de algún recurso monetario a raíz del acuerdo o conclusión de un negocio propiciado desde el Estado (ingreso). Así se concebía lo financiero en los siglos XIII al XVI.

La Ciencia de las Finanzas Públicas.

En principio podemos decir que la Ciencia de las finanzas públicas es la que estudia los fenómenos financieros del Estado. Está constituida disciplinariamente por otras tres ciencias: La Ciencia del Derecho, La ciencia de la Política y la Economía Política, según lo describe Francisco Nitti.⁷³ En ese sentido, consideraba que esta ciencia: “...tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que dichas riquezas serán utilizadas...”⁷⁴

⁷³ Cfr. De la Garza Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, Ed. Porrúa, México, 1994.

⁷⁴ *Ibíd.*

Nos dice Sergio Francisco de la Garza, que Mario Pugliese como financista, define a esta ciencia y su contenido como: aquella que "...estudia los fenómenos financieros desde el punto de vista económico, político y jurídico; pues económicos son los medios de que se sirve el Estado para desarrollar su actividad financiera; políticas son las finalidades y los procedimientos de esa actividad...y jurídico es el fundamento de los fenómenos estudiados..."⁷⁵

Quien mejor describe a esta ciencia de las Finanzas Públicas es Ortega, que dice que es: "...aquella que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos..."⁷⁶

Otro elemento presente en la actividad financiera y administrativa del Estado, es la intervención que hace, del mercado económico, con el propósito de regularlo, preservarlo y controlarlo; además de las que se han mencionado de recaudación de los recursos económicos; de erogarlos para invertir o para la prestación de los servicios públicos; y de gestionar su administración, como patrimonio que representan dichos recursos, dentro del que se insertan, como fines propios que le son debidos.

2.1 El Derecho de las Finanzas Públicas.

Tres aspectos a estudiar de la ciencia de las finanzas públicas, anteriormente definida, son: las finanzas públicas vistas a través de la Economía, nos induce a la Economía Financiera o Economía de las Finanzas Públicas.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ Ortega, Joaquín B., "Apuntes de Derecho Fiscal", <pp.14-15> ITESM, 1946, citado por Sergio Francisco de la Garza, "Derecho Financiero Mexicano", Ed. Porrúa, México, 1994, p. 14-15.

Por su parte, la Política en las finanzas del Estado nos lleva a considerar a una: Política Financiera o Política de las finanzas públicas.

Por último, el derecho dentro de las finanzas públicas nos trae como resultado la configuración del Derecho Financiero o –mejor dicho, para diferenciarlo de la disciplina de las finanzas privadas- al Derecho de las Finanzas Públicas.

Por lo que se refiere al denominado Derecho Financiero, insistimos en diferenciarlo del que nos ocupa en nuestra investigación: el Derecho de las Finanzas Públicas.

Fernando Hegewisch Díaz Infante en una tesis de grado expuso razones para diferenciar a estos dos derechos, para dejar en claro los objetos de estudio que corresponden al ámbito de las administraciones públicas del Estado, por una parte; y al campo de las relaciones y actividades que tienen un origen en el mercado, por la otra parte.

En efecto el mencionado autor nos indica que “...es evidente que existe un conjunto de normas que regulan al sistema financiero, normas especializadas que tienen un ámbito material de validez totalmente definido, distintas de las normas que regulan la actividad financiera del estado...”⁷⁷

Y sigue diciendo que:

“En términos generales, efectivamente el conjunto de normas y relaciones jurídicas que surgen del ejercicio de la actividad económica del estado es una importante rama del derecho público, pero el nombre que se le atribuye, provoca confusión con la actividad financiera no estatal, es decir, en la que únicamente el estado vigila, regula e interviene a través de los

⁷⁷ Para conocer más sobre las diferencias entre Derecho Financiero y Derecho de las finanzas públicas del cuál compartimos su conceptualización privatista; cfr. la tesis de Díaz Infante, Fernando Hegewisch, “Derecho Financiero Mexicano”, Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 1-8

intermediarios estatales, pero que su ejercicio y desarrollo está en poder de los intermediarios. Al generar confusión la denominación aludida (Derecho Financiero) deja de ser en rigor un concepto, desde el punto de vista científico... A dicha actividad estatal –en estricto derecho, acto administrativo- con fines patrimoniales y no necesariamente financieros, debe conceptualizarse como lo que es, una parte del derecho administrativo. »⁷⁸

Se refiere a lo científico al hablar de confusión en los “objetos científicos de estudio”, que según su parecer son distintos: el orbe de las conductas y relaciones financieras de derecho privado y aquellas de derecho público interno o estatal.⁷⁹

Ante esta postura, nos queda a nosotros expresar que coincidimos por lo que se refiere a la denominación equívoca del vocablo Derecho Financiero que se viene dando, para englobar a dos conjuntos de actividades tan disímolas y que se presta a confusión; pero nos separamos de la idea de incluir a la disciplina que estudia al conjunto de actividades financieras estatales, como una *simple rama del derecho administrativo*; pues consideramos suficiente autonomía –en cuanto al objeto de estudio y su tratamiento dentro de la *ciencia de las finanzas públicas*- para considerar una disciplina autónoma –igualmente- dentro de la Ciencia del Derecho, que se denomina: Derecho de las Finanzas Públicas.

Porque el Derecho Financiero citado, tendrá como objeto de estudio: a un conjunto de normas jurídicas que rigen las actividades financieras y sus relaciones, generadas éstas, dentro del mercado financiero general; en el cual, el Estado ejerce las competencias de regulación, disciplina y control, pero dejando fuera propiamente dicho, aquellas actividades y relaciones financieras que surgen

⁷⁸ Lo escrito en paréntesis es nuestro.

⁷⁹ Situación que el propio Sergio Francisco De la Garza reconoce al incluir en una sola disciplina que éste dice estudiar: el Derecho Financiero de las finanzas públicas y el Derecho Financiero de las Finanzas Privadas, considerando tener aquella, solamente un carácter complementario de ésta última, y de beneficio social, al provocar menores costos en los servicios al gobernado, que si lo hicieran por ellos mismos. Op. Cit. pp. 12-14

en lo interno de las administraciones públicas; las cuales son materia exclusiva – insistimos- del denominado Derecho de las Finanzas Públicas.

La denominación de Derecho Financiero se debe reservar –según el autor en comento-, a las finanzas privadas; así como el re-conceptualizar los contenidos y el marco normativo pertinente, a fin de determinar los límites entre éste derecho y el correspondiente al de las finanzas públicas.

Dicho autor, sostiene que las actividades administrativas que realiza el Estado para cumplir con las finalidades de recaudar, administrar recursos y erogarlos con metas hacendarias y presupuestarias; *“...nada tienen que ver, en rigor científico, con el sistema financiero; y por ello, al ser ajena tal actividad estatal al referido sistema, la denominación debe ser aplicable sólo a las relaciones, sujetos y actos que se dan e intervienen en él y que son regulados por un conjunto de normas que por su objeto y materia les corresponde ese nombre: Derecho Financiero...”*⁸⁰

Entonces, podemos adelantar que existen relaciones jerárquicas entre disciplinas de diferente origen cognoscitivo, que explican la materia de estudio de nuestra investigación. Tales disciplinas son: a) Derecho Constitucional Económico; b) Derecho Constitucional Administrativo; c) Derecho Constitucional de las finanzas Públicas; d) Derecho Constitucional de las finanzas Privadas; e) Derecho Público Económico (o Derecho de la regulación del Mercado por parte del Estado); f) Derecho Administrativo o de la Administración Pública; g) Derecho Financiero o de las Finanzas Privadas; y h) El Derecho de las Finanzas Públicas.

Como toda actividad del Estado, la materia financiera pública se prevé a partir de un marco normativo que justifica y regula dicha función o competencia en la materia.

⁸⁰ De la Garza, Op. Cit. p. 2

Es precisamente con el denominado Derecho de las finanzas públicas mediante el cual se estudian y organizan las labores para la debida ejecución de sus finalidades institucionales.

El Derecho Constitucional Económico puede definirse por nosotros como aquella disciplina que, dependiendo del Derecho Constitucional General, se ocupa de estudiar los principios, valores y procedimientos económicos que rigen al Estado mexicano; establece su Modelo Económico, así como los procedimientos para la gestión de sus administraciones públicas en esta materia y el ejercicio de sus competencias en cuanto a la *regulación del mercado*, su objeto y los sujetos que intervienen en éste.

El Derecho Constitucional Administrativo se define por nosotros como aquella disciplina que, dependiendo del Derecho Constitucional General, se ocupa de estudiar los principios, valores y procedimientos que deben regir en las actividades de los diferentes poderes del Estado mexicano, en cuanto a su creación, organización, estructuración y desempeño; en cumplimiento cabal de las competencias enmarcadas en la carta magna, a favor de los gobernados.

Aunque estudiado originalmente por el Derecho Constitucional general, luego inserto en el Derecho Constitucional Administrativo y adscrito a las tareas del moderno Derecho Administrativo o de la Administración Pública; *el Derecho Constitucional de las Finanzas Públicas* nos establece los principios normativos, aquellos valores superiores atendibles en el desempeño funcional de las diversas administraciones públicas; así como los procedimientos a los que se deben sujetar quienes intervienen en la recaudación de los ingresos; en la gestión-custodia de sus recursos y en el gasto público.

El Derecho Constitucional de las Finanzas Privadas, como rama del Derecho Constitucional general, se ocuparía de los principios, valores y procedimientos insertos en nuestra constitución, que rigen las relaciones, sujetos,

instituciones y actos diversos (mercantiles, financieros, bancarios, de valores, etc.) que inciden en el mercado; mediante las normas que –establecidas por el Estado– tienen como objetivo regular a éste mercado y a quienes se valen para beneficio particular.

El Derecho Público Económico (o Derecho de la regulación del Mercado por parte del Estado), puede ser definido por nosotros como una disciplina autónoma, que explica el qué y el cómo se fijan los fundamentos de todo Estado basado en los principios de libertad de mercado; orientando la labor de las naciones para la fijación de las principales normas a las que deberán sujetarse los tres sectores que las componen; tanto el Estado, como el mercado y la sociedad.

Nosotros consideramos que el Derecho de la Administración pública es aquella rama de la Ciencia del Derecho que nos establece la forma de organizarse el Estado, su estructuración y desempeño, a fin de cumplir y ejecutar las funciones previstas para este poder en la Carta fundamental.

El Derecho Financiero o de las Finanzas Privadas ha sido definido por el anteriormente mencionado Fernando H. Díaz Infante, como: “...el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto regular la actividad de los diversos entes que intervienen en la intermediación financiera, las relaciones jurídicas que se derivan de ésta y el objeto materia de las mismas. Todo lo cual conforma al sistema financiero...”⁸¹

Por último, nosotros intentamos definir un posible y deseable Derecho de las Finanzas Públicas. El cuál está normado –desde luego lo sabemos– por el Derecho Administrativo y sus reglas; pero que sería deseable manejarlo académicamente como una disciplina con autonomía, derivada de su objeto propio de estudio y con magistratura especial.

⁸¹ Díaz Infante, F. H. Opus cit. p.3.

Este sería definido como aquella rama del Derecho Administrativo que se ocupa de las actividades financieras que realizan las administraciones públicas a fin de cumplir con las funciones y competencias previstas en la Constitución y en las leyes reglamentarias aplicables a dichas actividades.

Son mediante las funciones financieras, encargadas a uno de los poderes del estado -el ejecutivo-, pero obligatorias en su cumplimiento y disciplina a todos los poderes sin distinción, como se cumple con el objetivo de llevar a cabo la *prestación de servicios públicos*, a fin de acercarse al ideal de bienestar social; y en consecuencia, del fin máximo de satisfacer necesidades ciudadanas generales y dar “felicidad” al gobernado.

Es por lo que se intenta entonces, que se desarrollen plenamente las capacidades del individuo. Para hacerlo efectivo, según se mandata en nuestra carta magna en el artículo 3° que establece que: “...la educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia...”⁸² de esta manera se antoja lógico que dicho ejecutivo, a través de su órgano de administración, tenga que hacer uso de cualquier tipo de recursos y medios físicos, humanos, materiales, económicos y jurídicos, para lograr sus objetivos y fines a favor del gobernado.

Es con Giannini que se identifica a estas funciones y las describe como: “las idóneas...para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas...” y pide sean distinguidas de “...todas las demás en que no constituyen un fin en sí misma, o sea en que no se atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental

⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en: 15 de septiembre de 2013. 20.00 hrs.

*importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades...*⁸³

Es así que las actividades de gestión de los intereses económicos por parte del estado, se convierte en el sector de mayor importancia actual, en toda su labor administrativa.⁸⁴

Es con el estudio del Derecho de las Finanzas Públicas y de la actividad financiera del Estado, con el cual se pueden identificar sus fundamentales responsabilidades en materia de obtención, manejo y aplicación de los medios económicos básicos y elementales para la realización de aquellos fines que le son propios a cada estado que se precie de ser considerado como otorgante de *“bienestar para sus gobernados”*.⁸⁵

Otra definición clásica de Derecho de las Finanzas Públicas es la que lo considera como *“...la actividad que desarrolla el estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines.”*⁸⁶

Como actividad principal de la actividad financiera del Estado tenemos la que incumbe a nuestra investigación, la de gestionar las erogaciones par que puedan ser sostenidas las propias funciones públicas, se pueda llevar a cabo la prestación de los servicios públicos y la realización de otras diversas actividades fundamentales para que dicho Estado rinda resultados a su ciudadanía en la medida de las necesidades de aquella, cumpliendo con sus fines supremos.

⁸³ Cfr. De La Garza, Sergio Francisco, *“Derecho Financiero Mexicano”*, 2008, p. 5, Refiriéndose a Giannini, A.E., <Instituciones de Derecho Tributario>, n. 1, Contra Jarach, Dino, *“El Hecho Imponible”*, Bs Aires, 1943, p 27.

⁸⁴ Cfr. Sáinz de Bujanda, Fernando, *“Hacienda y Derecho”*, v. 1, (6vols.) Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962-1968.

⁸⁵ Cfr. sobre el tema del Estado de bienestar o Welfare State, en etc.

⁸⁶ Cfr. De La Garza, Sergio Francisco, *“Derecho Financiero Mexicano”*, 2008, p. 5, Refiriéndose a Ortega, Joaquín B., apuntes de derecho fiscal, p. 1.

3. El Derecho de las Administraciones Públicas: Derecho Administrativo.

3.1 El derecho administrativo y las relaciones intergubernamentales.

Para hacer una adecuada explicación sobre el papel del Estado como Administrador Público y su personificación en la función, mediante personas físicas como funcionarios, es fundamental reconocer que es tan sólo en la especialísima jurisdicción administrativa que se encuentran organizados los derechos administrativos procesales basados en la prerrogativa.⁸⁷

De forma avanzada encontramos que ésta prerrogativa, permite la sanción al funcionario, amén de la responsabilidad patrimonial del propio Estado, para el caso de infracción a la función por el empleado público.

Pero si entendemos que el Estado como abstracción jurídica actúa a través de los agentes referidos, veremos la realidad actual con más claridad: el poder se ejerce por personas físicas investidas de poder político y administrativo.

Son ellos –los funcionarios públicos a los que Max Weber les arenga diciéndoles: “...*Si ha de ser fiel a su verdadera vocación, el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a administrar...*”⁸⁸

Los individuos que están investidos para ser funcionarios públicos, reciben con esa investidura, un Poder. Dicho poder les permite desear algo o buscar cosas, por y para, el propio Estado que representan, y mediante los entes a los que responden. Sus poderes los ejercen con actos jurídicos de la especie de los *actos administrativos*.

⁸⁷ Cfr. Mi obra: Flores Medina, Rubén Jaime, “El Convenio entre administraciones públicas y sus procesos”, Revista Jurídica Jalisciense, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México.

⁸⁸ Max Weber citado por Ríos Elizondo, Roberto, *El Acto de Gobierno. El Poder y el Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1975, p. 21.

Según la doctrina clásica del Derecho Administrativo en voz de Gastón Jèze (siglo XIX), el funcionario regularmente al ejercer sus poderes, se encuentra en *situaciones jurídicas generales, impersonales u objetivas*. Estas, se traducen – entre otros- en los poderes jurídicos denominados: Generales, impersonales u objetivos, que determinan deberes y prerrogativas.⁸⁹

Nos explica dicho autor que: “...*los poderes jurídicos de que gozan los funcionarios públicos de una misma categoría (jueces, prefectos, alcaldes, gobernadores, presidentes de una República, etc.) son los mismos, quienquiera que sea el individuo investido de una determinada función...*”

En este trabajo de investigación relacionamos el deber del funcionario con la competencia desarrollada y con el interés del Estado que es vital para su subsistencia.

Estas competencias son creadas por leyes y reglamentos, su contenido es único para cada situación jurídica general, objetiva e impersonal. Reflejan únicamente la necesidad del Estado y sus administraciones. Esa situación jurídica es también permanente (conforme lo sea su ley o reglamento que la organiza) e irrenunciable.⁹⁰

En el desempeño funcional, es normal que los actos desplegados por estos, puedan confrontar esferas de interés y de derechos de distinta naturaleza de particulares o de otros entes de derecho público.

Pero, ¿Qué sucede cuando el funcionario público se presenta ante un órgano jurisdiccional para representar al Estado en situaciones de confrontación?

⁸⁹ Jèze, Gastón, *Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores*, Colección *Grandes maestros del derecho administrativo*, México, v. 2, Jurídica Universitaria, 2007, p.6.

⁹⁰ *Ibidem* pp. 8 y 9.

La explicación de la *situación jurídica* en la que se encuentra el funcionario en caso de litigio o confrontación, es muy clara para nosotros en el campo del derecho procesal administrativo; pero nos hallamos en la doctrina del procesalismo civil, con quienes apuntan a explicar su actuación en caso de conflicto, mediante la *Teoría de la Relación Jurídica procesal y de sus presupuestos*, argumentando que dicha *relación jurídica* se encuentra “...como base de todos los sistemas del proceso...”⁹¹, cuestión que no aplicaría, -en principio- y según mi opinión, al proceso administrativo.

Entonces el problema es saber si el proceso tomado genéricamente, está constituido por *relaciones jurídicas procesales* o son *meras situaciones jurídicas* al puro estilo del derecho administrativo que se integra por el despliegue de poderes jurídicos generales, objetivos e impersonales, determinados éstos, por la mera obligación mandatada de cumplir, o por la prerrogativa estatal implícita en su actuación.

Por otra parte, la disciplina en comento, precisa la existencia en doctrina de dos clases de derechos: Los derechos generales en la administración y los Derechos estatutarios, tal como lo ha dejado claro en España el importante administrativista don Eduardo García de Enterría.⁹²

4. La Administración Pública Federal.

La administración pública federal puede ser considerada y entendida –para los efectos de esta investigación- como aquella parte del poder ejecutivo cuyo titular es el Presidente de la República, que tiene como encargo, a través de sus diferentes agentes, la responsabilidad de ejecutar las decisiones, en el área administrativa, que le corresponden por ley, del catálogo de funciones y competencias que han sido dispuestas para el estado.

⁹¹Bülow, Oscar, citado por Goldschmidt, James, *Principios Generales del Proceso, Serie Clásicos de la Teoría General del Proceso*, México, v. 1, Jurídica Universitaria, 2001.

⁹² García de Enterría, Eduardo, et Al, “*Curso de Derecho Administrativo*” p. 41.

La administración pública se puede explicar desde el enfoque de su organización, que lo describe como el conjunto de órganos que desarrollan la labor cotidiana de las tareas y funciones administrativas.⁹³

Es precisamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que se encuentra el marco legal de actuación de la administración federal. Es reglamentaria del art. 90 de la Constitución General de la República.

Por otra parte, la propia administración pública se conoce materialmente como la actividad que aquellos órganos desempeñan singularmente o en conjunto.

Es entonces, la función administrativa ese conjunto de actividades que se destinan a la presentación del servicio público, con el propósito de satisfacer las necesidades de la sociedad y de los miembros que la integran.

Es el organismo público jerarquizado que recibe del poder político, la competencia y los recursos necesarios para que cumpla con sus funciones – delegadas del Presidente de la República- referentes a la prestación de servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Como organismo, está conformado fundamentalmente por personas físicas que lo personifican y por entes o personas morales de derecho público.

Como se puede advertir de su conceptualización, la administración pública federal juega un papel importante en la materialización de las instituciones políticas y –desde luego- jurídicas del federalismo.

⁹³ Al respecto Cfr. mi obra: Flores Medina, Rubén Jaime, “Federalismo Hacendario: su implementación desde la Administración Pública Federal”, Revista Jurídica Jalisciense, Año 13, núm. 2, julio-diciembre, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, 2003

Esta circunstancia nos induce a reconocer la gran importancia que la administración pública tiene en la conformación de las instituciones del federalismo mexicano, ya que no podemos ignorar que es precisamente desde esa trinchera, en la que se resuelven las luchas ciudadanas en darle existencia, no sólo al conjunto de relaciones entre el estado y los gobernados, sino también aquellas que se forman entre las diferentes instancias de gobierno; la federal y las locales.

El ejercicio de las diferentes facultades se despliega en un abanico enorme de tareas cotidianas, de las que sobresalen aquellas que tienen que ver con los recursos financieros, hacendarios y presupuestarios del estado y su participación para con otras entidades federativas.

Entre las facultades que tiene a su cargo la administración pública destacan aquellas que denominaremos hacendarias; las relativas a la función de obtención, administración y aplicación de los ingresos previstos en los presupuestos de ingresos y de gastos; así también como a las cuestiones de crédito y deuda pública, administración del patrimonio, control, fiscalización superior y capacitación de funcionarios encargados de la hacienda pública.

En ese sentido, el federalismo en México debe irse integrando jurídica e institucionalmente a fin de que dichas facultades –en sus diferentes niveles de poder- sean aplicables en forma eficaz e idónea, acorde con las necesidades propias de una transición democrática como la nuestra, y en búsqueda de la cancelación de asimetrías y desigualdades en el ejercicio y aplicación de todos aquellos recursos, que finalmente son de todos los mexicanos.

La descentralización de funciones –como lo hemos dejado asentado en colaboraciones anteriores- será una de las soluciones presentes para entregar competencias de gasto, fiscalización y control, en un sistema federal, desgastado por las luchas en búsqueda del poder económico.

La propuesta de implementar el denominado Federalismo Hacendario a partir precisamente de la administración pública, es realista jurídicamente hablando, ya que es con los instrumentos jurídicos adecuados, como la promulgación de una legislación en materia de colaboración, coordinación y participación de funciones y competencias de ingreso y de gasto, entre la federación y las entidades locales; es como se podría lograr en corto plazo.

Es urgente entonces, adecuar el marco jurídico constitucional, a efecto de que se incorporen todas aquellas figuras institucionales que contengan los elementos necesarios para implementar –desde la experiencia de la administración pública federal- una adecuada distribución de competencias entre los diferentes protagonistas. Muchas de ellas propuestas por nosotros a resultas de la presente investigación.

5. Las Administraciones Estatales.⁹⁴

Una administración pública estatal o subnacional, conforme al estándar federalista, es aquella que corresponde al poder ejecutivo de cada entidad federativa y que tiene a su cargo la responsabilidad de ejercer las funciones administrativas que le han sido asignadas por delegación del gobernador del estado.

El marco jurídico que regula el funcionamiento de la administración estatal, es la Constitución Política de cada entidad federativa; además rige su funcionamiento en particular mediante la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de cada Estado.

Dentro de las funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le han reservado a las entidades federativas, el art. 124 dispone que

⁹⁴ *Ibíd.*

todas aquellas facultades que no estén concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se deberán entender reservadas a los estados.

Si sumamos a esta disposición, otras como los arts. 117 y 118 de la propia Constitución, que son de naturaleza prohibitiva para los estados, se cierra la pinza que deja en total desamparo, la labor de las administraciones locales, frente a las constantes obligaciones que reclama la ciudadanía a sus gobernantes.

Estas disposiciones son las que vienen a delimitar el alcance real del federalismo mexicano o a la “mexicana”, ya que se declara una extensa reserva de ley a favor de la federación y en detrimento notorio de las entidades federativas, debido a que los recursos que pueden ser obtenidos, provienen de un solo sector de contribuyentes, compartido por tres ámbitos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

Eso significa que un solo sector de población, residente en su actividad y persona, la imposición tanto del municipio, como de su entidad federativa en la que habita, así como también del gobierno federal que asume una amplia potestad sobre el contribuyente cautivo.

En la materia hacendaria –que nos interesa en esta investigación- no se han determinado fuentes claras de tributación a favor de los estados que le den los recursos económicos indispensables para ser autosuficientes, dejando como letra muerta la llamada autonomía presupuestaria.

La única opción ejercida por las haciendas estatales, provienen –aparte de las reducidas fuentes impositivas- de las participaciones federales. Las participaciones son asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que de acuerdo con las leyes vigentes y los convenios administrativos suscritos,

captan las oficinas recaudadoras y deban ser entregados a los gobiernos de los estados y a sus municipios, con forme a la Ley Federal de Coordinación Fiscal vigente y mediante la suscripción previa de los convenios relativos.

Las participaciones provienen de los fondos: el llamado Fondo General de Participaciones, cuyo objeto es constituir un porcentaje de la recaudación tributaria federal total y de los derechos de minería e hidrocarburos, que se destinarán principalmente a los gobiernos estatales; y el Fondo de Fomento Municipal, destinado íntegramente al apoyo de los municipios.

Son varios los criterios de asignación de los fondos, de acuerdo a las normas técnicas contenidas en la ley de la materia y desde luego bastante complicados en su ejecución, pero que singularmente se refieren al número de habitantes de cada estado; (cuantificado en un 45.17% aproximadamente de la población); por la recaudación que logren de los impuestos federales obtenidos en cada entidad federativa; (igual en un 45.17%) y al porcentaje de las participaciones por habitante recibidas en los dos años anteriores al ejercicio fiscal correspondiente, cuantificado en un 9.66% aproximadamente.⁹⁵

Los llamados Fondos de Aportación Federal, son aquellos recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal (considerado como si fuera una entidad federativa más) y en su caso, de los municipios, condicionado su gasto a la obtención y cumplimiento de las metas establecidas de antemano por la Ley Federal de Coordinación Fiscal Federal.

6. Teoría del Gasto Público.

Como toda disciplina fundamentada en ciencia, al derecho corresponde una Teoría General, de la que se desprenden conceptos teóricos básicos para sus ramas de estudio.

⁹⁵ Datos de 2003. Indetec.

Es así que la Teoría del Gasto Público nos ocupará de enmarcar epistemológicamente lo que esta institución es, dentro del contexto de las ciencias jurídicas.

El gasto público puede ser definido desde múltiples visiones, según sea el autor y las circunstancias del análisis.

De esta manera Villegas B., lo define como: “...*las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas*”.⁹⁶

Como lo dejamos asentado líneas atrás, el gasto público lo conforman erogaciones en dinero o en bienes susceptibles de ser valoradas monetariamente.

Estas disposiciones son realizadas por el Estado y se incluyen todos los ingresos habilitados en sus respectivas administraciones públicas; y deben ser fruto de la recaudación.

Principio de legalidad del Gasto Público. Podemos decir que el gasto público se realiza por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, en vista de que “no puede haber gasto público legítimo sin ley que lo autorice” (art. 126).

Lo que significa que las administraciones públicas y todos los ejecutores del gasto en general, solo pueden aplicar los rubros del gasto cuando ha sido autorizado previamente por un Presupuesto de Egresos o por una ley en particular.

Como erogación que se realiza para cumplir con un fin o resultado específico a esperar por el Estado, no limitándose a la satisfacción de

⁹⁶VILLEGAS, Héctor B., “Manual de Finanzas Públicas”, Ed. De Palma. Bs. As. Argentina, 2,000.

necesidades de la colectividad o fines sociales; sino que pueden responder a diversas motivaciones particulares de dichas administraciones, siempre que estén previstas en ley.

Principio de Legitimidad del Gasto Público. Es de considerar el hecho de que todo gasto público debe contribuir a la satisfacción de necesidades para legitimarlo. Esa será la única razón válida de su aplicación. Cualquiera otra sería ilegítima e irregular por principio; pero aún cuando existan casos en que no se aplique ese principio se considerará igual un gasto público, si cumplierse con el requisito de estar previsto en ley o en un presupuesto. Es por ello que las necesidades públicas son un requisito para considerarse legítimo el gasto público, pero desde luego, no es suficiente base para considerarlos como existentes, sino se cumplen previamente los requisitos que establecen las constituciones y sus leyes.

Otras importantes contribuciones a la debida conceptualización del Gasto Público lo tenemos con autores como Gabino Fraga, Ernesto Flores Zavala y C. M. Giuliani Fonrouge.

Así diremos junto con Gabino Fraga, que son Gastos Públicos:

“...los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de de una necesidad individual...”⁹⁷

En Ernesto Flores Zavala, nos dice en cuanto a la naturaleza individual o colectiva del Gasto Público que:

“...el Estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por

⁹⁷ Fraga Gabino, “Derecho Administrativo”, <según jurisprudencia de la época>, Ed. Porrúa, México, 1998, n. 270, p. 326.

ejemplo, una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios...”⁹⁸

Y con el moderno Giuliani Fonrouge, C. M., que nos dice en cuanto al Gasto Público que: “... es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales...”⁹⁹

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece sobre el gasto público, lo siguiente:¹⁰⁰

“Artículo 4.- El gasto público federal *comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial;* que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. Los entes autónomos;
- IV. Los tribunales administrativos;
- V. La Procuraduría General de la República;
- VI. La Presidencia de la República;
- VII. Las dependencias, y
- VIII. Las entidades.

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos. La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias.

⁹⁸ Flores Zavala, Ernesto, “Finanzas Públicas”, Ed. Porrúa, México, p 183.

⁹⁹ Giuliani Fonrouge, C.M. “Derecho Financiero”, p. 107, citado por Sergio Francisco de la Garza, “Derecho Financiero Mexicano”, Ed. Porrúa, México, 1994, p. 142.

¹⁰⁰ Esta Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, ultima reforma de 09-04-2012.

Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.”

Como se desprende del contenido de esta ley, no existe una definición propiamente dicha pero nos establece los rubros que sí constituyen un gasto para el Estado Mexicano.

6.1 Clasificación tradicional del Gasto Público.

Una clasificación que abarca el tema de los rubros del gasto público hasta sus más mínimos asuntos, nos dice Alejandro Ramírez Cardona,¹⁰¹ que tendrán dos grandes aspectos a considerar: a) Los gastos de contrapartida directa y de total equivalencia; y b) Los gastos sin contrapartida directa y por ende sin equivalencia.

Los primeros están constituidos por el esfuerzo del Estado en compensar con el gasto aquellos servicios personales prestados, la adquisición de bienes de uso o de consumo, necesarios para el servicio público.

Los segundos son aquellos que buscan redistribuir la renta nacional sin compensación directa alguna.

Cualquiera que sea la naturaleza de estos gastos el estado es factor de riqueza dentro del mercado económico.

¹⁰¹ Cfr. para este tema también a: Ramírez Cardona, Alejandro, “Hacienda Pública”, Cuarta edición, Editorial Temis, S.A. Santa Fe de Bogotá – Colombia, 1998.

De todas maneras, con esta actividad se esparce riqueza al circuito económico el cual de alguna forma, afecta y repercute en las finanzas públicas.

Según el mencionado autor, se consideran gastos improductivos los de gasto corriente o de consumo de materiales de mantenimiento y los productivos, serían aquellas inversiones al puro estilo de Adam Smith y su escuela clásica.

Nos presenta una clasificación del Gasto, el citado Ramírez, que sintetizamos a continuación:¹⁰² 1. *Gastos de contrapartida directa y personal*; 2. *Gastos sin contrapartida directa y personal*; 3. *Gastos reproductivos e improductivos*.

Todos ellos se pueden concretar en tres grandes campos: 1. Los Gastos de Funcionamiento. 2. Los Gastos de Inversión 3. El Servicio de pago de la deuda pública.

La primera categoría de gastos públicos supone para él, una contrapartida o compensación por la prestación de servicios personales o compra de bienes de consumo (*gastos de funcionamiento*); adquisición de bienes durables, intermedios y finales (*gastos de inversión*); reembolso y *pago de intereses de deuda pública*.

Una segunda categorización nos dice que son erogaciones con fines de desarrollo o redistributivos de la renta nacional: de rentas previamente sustraídas del mismo circuito económico, que pasan a los receptores por conducto del presupuesto estatal, de modo que son estos quienes disponen del ingreso respectivo para la *inversión o el consumo*. Por estas características, se ha dicho que las transferencias son impuestos negativos para las administraciones.

¹⁰² *Ibídem*.

Establece el autor que con estos, no se trata de compensar determinados servicios o bienes directos, que se obtengan mediante el pago de su valor de cambio. Sin embargo, se logran utilidades sociales, así sea en forma indirecta.

Son por lo tanto, verdaderas transferencias presupuestarias para él. Estos gastos han de clasificarse por la finalidad que los justifica.

Distingue en ellos determinadas transferencias, según el gasto a que sean destinados por sus beneficiarios o receptores: a) transferencias-inversión o, b) transferencias-consumo.

Las primeras son transferencias con fines económicos o financieros, con fines sociales y gastos consuntivos como las Subvenciones a otros entes públicos, los subsidios a la empresa privada y los auxilios regionales.

Las segundas -nos ilustra el autor- serán las transferencias sociales. Son para este, los gastos sin contrapartida directa y personal con fines sociales, se pueden dividir en tres grupos principales: seguros y prestaciones sociales, asistencia pública, y auxilios por calamidades públicas y otros. Estas transferencias nos aclara él, corresponden en forma más definida a la política fiscal redistributiva de la renta nacional.

Una tercera categorización del gasto público nos dice este autor multicitado, que: *“...es importante para conocer la destinación presupuestaria desde el punto de vista del circuito económico y su repercusión en la utilidad de la actividad financiera pública; pero no para un análisis de la función intervencionista del Estado en la economía y por ende de su justificación, impidiendo de paso mitificaciones políticas en general e ilusiones financieras en particular...”*¹⁰³

¹⁰³ Ramírez Cardona, Op. Cit.

Clasifica los gastos de seguridad social y dice que se hacen *solo para el bienestar individual del trabajador y, que solo son reproductivos los gastos de inversión y no los de funcionamiento y las transferencias presupuestarias, cuando actúa dentro del mercado económico.*

Para éste, *ningún gasto público es directamente productivo*, es decir, generador inmediato de ganancia. Solo lo es el invertido directamente en capital constante cuando se trata de los medios de producción; y cuando se utiliza la fuerza de trabajo para obtener un producto nuevo como mercancía. Tal es el gasto de las empresas públicas rentables.

7. El Crédito Público.

El crédito público puede definirse como la capacidad que tiene un Estado de contraer deudas basado en la confianza, por parte de sus acreedores, de que el mismo está en condiciones de cumplir con sus compromisos económicos contraídos al obtener el crédito”.¹⁰⁴

7.1 Empréstitos y Deuda Pública.

La Deuda pública constituye, como lo hemos venido observando en la teoría, un verdadero motivo de gasto público; por consistir en un desembolso por parte del Estado, a fin de amortizar capitales y sus respectivos intereses, generados por préstamos internos o externos.

Aunque dentro del esquema de gasto, la deuda constituye un factor determinante para mantener o no, en equilibrio la balanza de pagos de cualquier sistema de finanzas de un país.

El interés de toda deuda pública constituye verdadero gasto, generado como contrapartida o retribución por el servicio del préstamo o del empréstito.

¹⁰⁴ Cfr. Laya, Opus cit. p. 675.

Entendemos como empréstito desde el punto de vista financiero, al acto de transferir grandes cantidades representativas de dinero por varios prestamistas a un solo deudor; pagaderos a largo plazo a cambio del pago de cantidades denominadas interés, como un precio por el servicio del préstamo.

Si la actividad del Estado fuese lucrativa (que no lo es per sé), desde el enfoque economicista, el interés constituiría un gasto reembolsable, como resultado de dichos actos de lucro, en donde se distribuyen costos y utilidades.

Todo préstamo externo determina una disminución de disponibilidades de dinero o monetarias, en igual proporción a las proporcionadas con el préstamo, y como consecuencia una disminución de los recursos del estado; mientras que las disponibilidades monetarias en un préstamo interno, sólo representarán un cambio de sujetos activos dentro de las administraciones, sin aumento o disminución de la riqueza nacional.

8. El Gasto Público en México.

“El arte de persuadir consiste tanto en el de agradar como en el de convencer; ya que los hombres se gobiernan mas por el capricho que por la razón.”
<<Blas Pascal>>.

El Gasto público puede definirse como la erogación a cargo del erario público, prevista en un documento denominado presupuesto, para el debido y legal cumplimiento de las obligaciones creadas con anticipación a su egreso.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Cfr. Nuestros resultados de investigación publicados en Flores Medina, Rubén Jaime”, Comentarios y Reseña Jurídica del Proceso 109/2004 de Controversia Constitucional sobre el Presupuesto de Egresos para el año 2005”, Revista Jurídica Iustitia, del Departamento de Derecho del ITESM, Abril de 2005, Número 12, Ed. Roberto Garza Barbosa, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Nuevo León, 2005;

En México no pueden hacerse pagos o erogaciones a cargo del erario sin que exista previamente una autorización expresa que lo permita, justifique y le otorgue legalidad.

En efecto, el artículo 126 de nuestra Constitución general de la República dispone que...” No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.”

Igualmente, en ese mismo sentido, el artículo 134 marca sobre el uso y manejo de recursos federales, que...” Los recursos económicos de que dispongan, el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados...”

Los gastos públicos además tendrán la característica de buscar la economía para el Estado, la imparcialidad, la eficacia, la eficiencia y la honradez, que aseguren mejores condiciones en los tratos y manejos para el erario público federal.

Para poder llevar a cabo pagos por cuenta del Estado, éstos deberán estar autorizados mediante un Presupuesto de Egresos Federal que sea aprobado por la honorable Cámara de Diputados, conforme lo dicta el artículo 74 fracción IV de nuestra Constitución, la que al efecto dicta:

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

...

Igualmente en: Revista Jurídica Jalisciense, Año 15, núm. 1, enero-junio, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, 2005. Ver crédito anexo de esta tesis.
Retchkiman K. Benjamín. Introducción al estudio de la economía pública. Teoría del gasto público. UNAM. México 1977.

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.

...

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, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

...

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado acerca del Gasto Público y los principios rectores en una Tesis, definiéndolos como sigue:

“GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA “DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.

*Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: **Legalidad**, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un*

*modelo normativo previamente establecido. **Honradez**, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. **Eficiencia**, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. **Eficacia**, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. **Economía**, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, **Transparencia**, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal....”¹⁰⁶*

De esta forma nos establece que la legalidad consiste en la existencia previa de la Ley del Presupuesto de Egresos para que el gasto pueda ser efectuado correctamente. Pero además de la lectura nos percatamos del orden que representa el mandato popular para que se efectúe un gasto; ya que de no haber presupuesto, los gastos deberán constar en una ley –cualquiera que sea su denominación-, aunque su contenido no tenga el carácter o denominación de Presupuesto de Egresos.

En cuanto al principio de honradez nos dicen los ministros, que debe llevarse a cabo todo gasto de manera que su destino sea el previsto por las leyes, evitando el abuso en su ejercicio, ni la desviación en su programación.

Que sea eficiente significa para la Corte que se dispongan de los medios que la prudencia y la discreción les permitan, y que convengan con el propósito inicial de lograr los fines para los que se programó y destinó dicho gasto.

En su interpretación constitucional a los principios del artículo 134, en cuanto a la eficacia, reducen a manifestar que ser eficaz equivale a lograr las

¹⁰⁶ Tesis: 1a. CXLV/2009. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época 166422. 2 de 2 Primera Sala Tomo XXX, Septiembre de 2009. Pág. 2712. Tesis Aislada (Constitucional). El sombreado es nuestro.

metas estimadas por el ejecutor del gasto haciendo uso de la capacidad suficiente e idónea.

El principio de economía no advierte de que deberán aplicarse los recursos del Estado de forma recto, sin desviación alguna, haciendo uso del conocimiento sobre la materia y prudentemente, lo que significa que en la práctica se cometen desviaciones y se alteran precios de productos y en las condiciones de contratación, se pone en desventaja al Estado en beneficio de particulares o del propio aplicador del gasto público.

Un principio importante en la actualidad es la Transparencia, que se manifiesta en las facilidades que las administraciones deben dar al gobernado para que conozca de las actuaciones de aquella en cuanto al ejercicio y aplicación del gasto público a su cargo.

9. El Presupuesto de Egresos.

9.1 Naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos.

Es comprensible para el ciudadano moderno que la existencia misma del ser humano y su vivir cotidiano, así como toda actividad pública o privada, tienen un costo, el cual deberá ser financiado mediante ingresos provenientes de diversas fuentes de recursos, ya sean del trabajo personal o ajeno, el ahorro propio o de la familia, de rendimientos diversos como rentas, utilidades, etc.

Desde luego el Estado también está sujeto a estos principios de ingreso-gasto, necesarios a cumplir con sus particulares tareas previstas en el documento jurídico fundamental sea cual fuere el país en estudio; facultades ahí insertas que lo impelen a perfeccionar sus sistemas impositivos, tanto como los de gasto, incluyéndose rubros como los de inversión y pago de deuda pública, entre otros, para bien cumplir con sus funciones y competencias de gobierno, legislativas y jurisdiccionales.

Todo ello no lo puede cumplir plenamente, sin la existencia de mecanismos técnicos que optimicen su adquisición, administración y ejecución a los fines previstos por sus cartas fundamentales, atendiendo a los principios y valores de su comunidad.

Este es el llamado Presupuesto, que puede ser definido como la expresión financiera-contable, que sirve para apoyar la ejecución de las acciones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, según los Criterios Generales de Política Económica que establezca el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Uno de esos mecanismos previstos administrativa y jurídicamente es el denominado “Presupuesto de Egresos”, del cual nos estaremos ocupando a la largo del presente trabajo.

El Presupuesto como un conjunto de rubros y expresiones cuantitativas ha evolucionado en la administración pública tanto como en la administración privada, iniciando con la denominación de “Presupuesto tradicional” hasta el actual “Presupuesto por Programas”.

Naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación es actualmente (y en eso coinciden litigantes, autoridades y estudiosos del derecho como el Dr. Diego Valadés, aunque sean pocos los trabajos al respecto) y sin mayor discusión, la de manifestarse como un verdadero acto administrativo; esto es, su naturaleza es administrativa, no obstante el que participe un órgano del poder legislativo para su aprobación.

La naturaleza administrativa de los presupuestos y en algunos casos –que no es el de México- el de ser mixta, es una verdadera excepción al principio generalmente aceptado de que la soberanía reside esencialmente en el pueblo

quien solamente la delega mediante el sufragio, a sus representantes, quienes son simples mandatarios de aquél y no pueden –por tanto- subrogarse indiscriminadamente la voluntad popular.

Un Decreto de Presupuesto es un documento, que contiene numerosos disposiciones, anexos y artículos transitorios de diversa naturaleza; por una parte constituye disposiciones que reúnen las características de generalidad y abstracción que le son propias a los actos materialmente legislativos; pero también refleja preceptos concretos sobre autorizaciones o distribuciones del gasto público, que se agotan con el ejercicio que se haga del mismo (por el Ejecutivo Federal, desde luego,) y que por ende, se parecen más bien a los actos materialmente administrativos. Su contenido será entonces más bien mixto o complejo, según el Presidente de la República.

Lo ideal que se buscaría para resolver los múltiples conflictos que recientemente se han presentado en la cuestión, sería el de asegurar a todo interesado en la naturaleza eminentemente de ley.

Todos los antecedentes doctrinarios y académicos abordados de manera sucinta en este espacio, tienen como única finalidad, el poder acercar y repasar junto con el lector, algunos tópicos que creo indispensables para mejor comprensión de la problemática y la argumentación jurídica que se discute en el siguiente punto de esta investigación.

9.2 Algunos principios presupuestarios.

Dentro de la Teoría de los Presupuestos, se han fijado por la doctrina, una serie de principios que norman al proceso presupuestario y son los siguientes: 1.- Programación; 2.- Integralidad; 3.- Universalidad; 4.- Exclusividad; 5.- Unidad; 6.- Acuciosidad; 7.- Claridad; 8.- Especificación; 9.- Periodicidad; 10.- Continuidad; 11.- Flexibilidad; y, 12.- Equilibrio.

El principio de Programación implica que el presupuesto se elabore bajo contenidos y bajo las formas previstas para cualquier tipo de programación.

Por su parte el principio de Integralidad nos sugiere que el presupuesto debe ser integral; esto es, que sea un instrumento dentro del sistema propio de planificación de la unidad gubernamental que lo aplique. Además de que sea un reflejo de las Políticas Públicas del Estado y se concentre en una sola política presupuestaria, pero vertebrando los procesos para la mejor unidad. Y finalmente, este principio exige que sea un instrumento que contenga todos los elementos previstos en una programación.

Respecto del principio de Universalidad, diremos que es bastante amplio y se refiere a que todo, pero absolutamente todo lo que pueda ser considerado como materia de presupuestación deberá ser incluido dentro del Presupuesto, ya que todo lo no incluido en él, se entendería fuera de ejecución material.

En cuanto al principio de exclusividad, éste condiciona la formulación del presupuesto a que sea de materias exclusivas; esto es, exige que no se incluyan en la ley anual de presupuesto, otros asuntos que no sean inherentes a esta materia. Tanto el de universalidad como el de exclusividad, tratan de precisar los límites y preservar la claridad del presupuesto.

Este principio es conocido en todos los ámbitos, pero algunos países incluyen materias laborales, administrativas etc., como en el caso de España, que emite junto con la ley de presupuesto de egresos unas leyes llamadas de “acompañamiento”, por las cuales se reforman leyes diversas que tienen que ver con el cumplimiento del contenido presupuestal aprobado; complicando –a mi entender- la comprensión del contenido previsto en el presupuesto, así como la imposibilidad de saber si las leyes vigentes han sido o no tocadas por las leyes de presupuesto en un ejercicio fiscal determinado.

Siguiendo con los principios presupuestarios, nos toca ver que este principio se refiere a la obligatoriedad de que los presupuesto de todas las instituciones del sector público sean elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria única definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un solo método y expresándose uniformemente; esto quiere decir que el presupuesto se apegue al Plan Nacional de Desarrollo y sume las políticas financieras, comerciales, laborales, de deuda, de capitalización, etc.

Toca ahora el que se refiere al principio presupuestario de acuciosidad, este ilustra que para el cumplimiento de la norma constitucional, es imprescindible que se incorporen, tanto la profundidad y organización en la labor técnica presupuestaria, como una adecuada toma de decisiones y el juicio valorativo de estas acciones. Igualmente la honestidad como ejercicio continuo y permanente en la fijación de metas y objetivos en todas las diversas etapas del proceso presupuestario.

El principio de claridad exige la formalidad de que los documentos que integren el presupuesto sean claros y ordenados a fin de que las etapas presupuestarias se lleven a cabo eficazmente.

Tocante al principio de especificación, se refiere a una condición financiera del presupuesto. En cuanto a los egresos, estos deben precisar las características propias de los bienes, productos o servicios que deban adquirirse mediante el proyecto de presupuesto formulado, así como los medios y lugares de ubicación para su adquisición en las mejores condiciones del mercado.

El presupuesto –se indica- debe ser periódico; esto es, que tenga período fijo y bien determinado, que no sea muy amplio pero que tampoco limite el ejercicio y la aplicación de los recursos de un Estado.

En un sentido similar, el principio de continuidad obliga a que la vigencia de un presupuesto de egresos se relacione estrechamente con el anterior, de tal suerte que se dinamice la labor de gasto al través de un largo período de tiempo, con las ventajas en la continuidad de planes y programas gubernativos.

La flexibilidad como principio, se refiere a la necesidad de eliminar algunos “rubros afectados”; es decir, quitar aquellas asignaciones que pueden representar un obstáculo para la continuidad de los programas con fines institucionales prioritarios.

Finalmente, el principio de equilibrio se ocupa en esencia del aspecto financiero del presupuesto, buscando armonizar en un punto ideal –de acuerdo a las condiciones y políticas- todos los factores de riesgo y aquellos elementos que se adopten conforme a determinadas técnicas, métodos y funciones autorizadas en ley.

9.3 Tipos de Presupuesto.

El Presupuesto conforme al sistema jurídico nacional mexicano y a la doctrina ha sido clasificado y podemos mencionar que existen algunos tipos de éste bien definidos, tales como: a). El llamado Presupuesto Tradicional; b). El Sistema de Planeamiento-Programación-Presupuestación (P3); c) El Sistema de Planeamiento-Programación-Presupuestación Base Cero; d). Un Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación y Evaluación (P3e); y, e) El que se denomina Presupuesto por Programas.

9.3.1 El Presupuesto Tradicional.

Un concepto sobre el llamado “Presupuesto Tradicional”, nos habla de aquél documento que contiene todas las previsiones de gasto que las entidades públicas ejercerán durante un periodo de tiempo determinado en la ley.

El fundamento del presupuesto tradicional es la asignación de recursos tomando en cuenta, básicamente, la adquisición de los bienes y servicios que, según su naturaleza o destino, deberán ejercerse por parte de una entidad pública, organismo, unidad o dependencia gubernamental específica, según proceda, para el cumplimiento de tareas generales, sin que al hacerlo, el documento permita la posibilidad de correlacionar esos bienes adquiridos, con metas u objetivos específicos que se pretendan alcanzar o cubrir.

Siendo entonces por su naturaleza el presupuesto, un instrumento al servicio de las finanzas y de control sin más ambición administrativa.

El método que le sirve es de mero análisis rudimentario de actividades aisladas sin relación con meta alguna.

Como instrumento básico de las instituciones públicas se llevaba a cabo más por intuición contable y financiera que por una causa justa de planificación racional de los procesos y acciones de la administración pública.

Ese presupuesto en el pasado permitía disfrazar las verdaderas acciones gubernamentales, ya que no ofrecía una información puntual y confiable a los interesados (gobernados) sobre el destino de sus impuestos recaudados por el fisco.

9.3.2 El Sistema de Planeamiento-Programación-Presupuestación (P3).

Otra modalidad de presupuestar que se ha utilizado dentro del sector público, ha sido la conocida como "Planeación-Programación-Presupuestación, la cual se empleó originalmente por la administración de los Estados Unidos de Norteamérica como una manera de disponer de criterios efectivos para la toma de decisiones, en la asignación y distribución de los recursos tanto físicos como financieros en los diferentes organismos públicos.

Conformado como un rol de actividades conexas con origen y destinos interdependientes entre sí, que resultan en una óptima presupuestación.

9.3.3 El Sistema de Planeamiento-Programación-Presupuestación Base Cero;

Esta técnica presupuestaria es creación de los años 70s, ya que fue aplicada por primera vez en el año de 1973 en algunas entidades federativas de Norteamérica, (al igual que el P3), con la nueva metodología se pretendía determinar si las acciones que desarrollan los diferentes órganos que conforman el Estado son eficientes o no lo son.

El propósito que buscaban era el tomar decisiones acerca de si se deberían suprimir o reducir ciertas acciones o conductas administrativas, a fin de darles prioridad a otras, que se consideraran –en su momento- como prioritarias.

9.3.4 Un Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación y Evaluación (P3e)

Este sistema se utiliza recientemente por la Universidad de Guadalajara México, para cumplir con sus fines y se distingue de los demás por formularse de manera participativa por todos los miembros académicos, -de investigación y de docencia-, administrativos, organismos centralizados y descentralizados, quienes son los que realmente contribuyen a una planeación del trabajo universitario, a la

programación puntual y colectiva de recursos, tareas y actividades, y a la formulación integral del Presupuesto de egresos para un determinado período o ejercicio fiscal, añadiéndole una actividad de suma importancia: la Evaluación integrada en los presupuestos.

Este sería el ejercicio presupuestario ideal para cualquier organismo público que desee cumplir con sus metas y objetivos, retroalimentando su actuar en un solo proceso integral y completo, que cumpla con los principios de eficacia, productividad, equidad, ahorro y transparencia con rendición de cuentas.

9.3.5 El Presupuesto por Programas.

Por las razones esgrimidas en el punto anterior, fue que surgió la necesidad de que se analizaran los destinos de los recursos encomendados a las diferentes instancias gubernativas, por lo que se buscó el aplicar nuevos instrumentos contables y de registro financiero de las acciones públicas, advirtiendo que con el denominado “Presupuesto por Programas” o Presupuesto programático se podía cumplir con los retos planteados por un nuevo y moderno Derecho Administrativo, que sujetaba la actividad pública a nuevos principios de eficacia de la administración pública, eficiencia de los servidores encargados de aplicarlo, con productividad, seguimiento de tareas, justicia, equidad en el trato al gobernado y con transparencia en la información plasmada en sus documentos.

Es con la derogación de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del año de 1935 y la consecuente expedición de una nueva Ley en 1976, la denominada “Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”, que se instituyó el multicitado “Presupuesto por Programas”, desaplicándose las modalidades del presupuesto tradicional. Con ello se ingresaba a la modernidad administrativa propugnada por países del primer mundo, con tendencia globalizadora y armonizadora de procedimientos.

Diremos en fin, que el Presupuesto por Programas vincula los aspectos financieros con los programas de trabajo a cargo de los diversos Poderes de la Unión, según su respectivo ámbito de competencia, y se desarrolla en atención a objetivos y metas claramente definidos, clasificando los gastos conforme a programas aprobados y mostrando las tareas necesarias para su realización

Se puede definir entonces, que el Presupuesto es un sistema mediante el cual por mandato del ejecutivo se elabora, se proyecta, y se presenta para su discusión y aprobación por las instancias competentes, un documento que muestra los rubros de gasto que deberán ejercerse conforme a las políticas de desarrollo previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas nacionales, regionales y sectoriales en un determinado ejercicio, así como los principios y reglas por las cuales se ejecutará, controlará y evaluará los realizado finalmente por las instituciones públicas, a través de los mecanismos de fiscalización superior de la Federación.

El Presupuesto por Programas se elabora a base de técnicas, que incluyen la mención expresa de todos aquellos elementos necesarios en la programación, como lo serían; los objetivos a perseguir por la administración, las metas, la cantidad y los volúmenes de trabajo requeridos por actividad, los diversos recursos reales y financieros que se requieran y sean los idóneos para garantizar y justificar el cumplimiento cabal de los programas anunciados.

Así concebido el presupuesto se constituye en un excelente instrumento de gobierno, administración y planificación, diferente de los primeros presupuestos que no otorgaban seguridad jurídica ni a la administración pública ni a los gobernados, ya que este instrumento financiero muestra lo que el Ejecutivo “hace” con los recursos a él asignados.

Los requisitos para una óptima formulación de presupuesto por programas nos exige la existencia de:

- La previsión de que contenga rubros agregables o desagregables, que permitan el manejo de un solo programa para un solo producto gubernativo (bienes o servicios públicos) evitando duplicidad de esfuerzos, con menoscabo de recursos.
- La integración de rubros en productos terminales e intermedios, a fin de que se cumplan las políticas de gasto por un lado, con productos meramente de apoyo indirecto.
- La expresión textual de los vínculos entre productos, para que con la interrelación de propósitos, resulte en un todo congruente con los Planes Nacionales de Desarrollo expresados en dicho presupuesto.

En conclusión, el presupuesto es un medio para prever y decidir la producción de bienes y servicios públicos, que se van a realizar en un período determinado de tiempo, así como para asignar formalmente los recursos que esa producción exige en la práctica de la administración de una institución, Sector o Región.

Este carácter pragmático del presupuesto puede implicar el que se deba concebir como un sistema administrativo global e integral, que se materializa generalmente por diversas etapas, como en otras actividades contables y financieras: Con la formulación, luego la discusión y aprobación, y enseguida la ejecución, con la consecuente rendición de cuentas, el control y la evaluación final del período.

9.3.5.1 Algunos conceptos básicos sobre el Presupuesto por Programas.

A continuación me ocupo brevemente de varios temas que pueden ser relacionados con la incidencia de la controversia en comento, surgida entre los poderes ya mencionados, y que debido a la conceptualización de rubros similares

a éstos que explico, el Titular del Ejecutivo de la Unión se ha resentido del trato que la Cámara de Diputados le ha conferido en los últimos días.

9.3.6 El Nuevo Presupuesto Basado en Resultados (PbRs).

En nuestro país han sido aplicados diversos modelos de presupuesto como resultado de los Modelos Económicos afines a la actividad financiera de nuestro Estado.

Es así que, encontramos desde el llamado Presupuesto Tradicional (Pt), que corresponde a la gestión pública de la administración mexicana que desde la doctrina se califica como APP; o sea, la Administración Pública Progresiva.

Enseguida se pasó al Presupuesto por Programas ó(PpP), que deja a un lado los objetivos de gasto, para concentrarse en los Programas establecidos por la administración.

Por último, hemos llegado a una Nueva Gestión Pública (NGP), que surge de los cambios en las formas de actuar y de evaluar las acciones públicas de las administraciones; instituyéndose la figura de los llamados Presupuestos Basados en Resultados (PbR), que persiguen las mejoras en los procesos productivos de gestión pública y en específico, en cómo se elabora el Presupuesto.

El PbR, ha sido definido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como un componente de la Gestión por Resultados (GpR), que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias de información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre resultados del ejercicio o aplicación de recursos públicos económicos, con el propósito de obtener mejoras en la calidad del gasto y cumplir con los principios constitucionales en materia de rendición de cuentas.

Al respecto se ha dicho por los expertos juristas en el tema que: “Los Presupuestos por Resultados no son una panacea, sino un proceso complejo que

requiere aprendizaje organizacional y político a lo largo del tiempo a fin de generar las condiciones para que la definición de resultados medibles y significativos guíe a los cuerpos legislativos, en las decisiones de asignación, y al ejecutivo, para que las organizaciones públicas sean más eficaces y eficientes en la solución de problemas públicos.¹⁰⁷

9.3.7 Las Modificaciones Presupuestarias.

Recibe el nombre de modificación presupuestaria a los cambios que se efectúan a determinados créditos asignados a un número específico de los programas, subprogramas, proyectos, obras, partidas, sub partidas, genéricas, específicas y sub específicas que expresamente se señalen en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a las correspondientes formas autorizadas (dentro del presupuesto vigente) de distribución general de cada año, para los diferentes organismos que componen a la Federación.

9.3.7.1 Tipos de Modificaciones Presupuestarias:

Créditos Adicionales: Son los incrementos a los créditos presupuestarios que se acuerdan para los programas, subprogramas, proyectos, obras, partidas, sub partidas, genéricas, específicas y sub específicas que expresamente se señalen en las leyes presupuestarias de la nación.

El Ejecutivo Nacional, al tramitar la modificación presupuestaria en referencia, debe demostrar que el Tesoro Nacional dispondrá de los recursos para atender la erogación

Rectificaciones.- Son los incrementos a los créditos presupuestarios que se acuerdan para los programas, subprogramas, obras, partidas y sub partidas, genéricas, específicas y sub específicas de los organismos ordenadores de compromisos y pagos, con el fin de afrontar los gastos necesarios e imprevistos o que resulten insuficientes. La consecuencia es un aumento a los créditos federales de los organismos, pero no al total de las asignaciones acordadas originariamente.

¹⁰⁷ David Arellano, Op. cit. pp 48-50

Insubsistencia o anulaciones de créditos.- Es una modificación presupuestaria mediante la cual se anulan, total o parcialmente, los créditos no comprometidos acordados para ser ejercidos en los programas subprogramas, proyectos, obras, partidas, sub partidas, genéricas, específicas y sub específicas autorizadas. Constituye una de las modificaciones que provoca rebaja a los créditos del presupuesto de egresos de la federación.

Ajustes en los créditos por Reducción de Ingresos.- Es una modificación presupuestaria mediante la cual se anulan total o parcialmente los créditos no comprometidos y acordados para ser ejercidos en los programas, subprogramas, proyectos, obras, partidas, sub partidas, genéricas, específicas y sub específicas de la Ley de Presupuesto de Egresos. Estas reducciones a los créditos se originan cuando se evidencia una disminución de los ingresos previstos para el ejercicio fiscal.

El Traspaso de créditos.- Consiste en la reasignación de créditos presupuestarios entre partidas y sub partidas genéricas, específicas y sub específicas dentro de un mismo programa, o de distintos programas pero que no afectan al total de los gastos previstos dentro del presupuesto autorizado en un determinado ejercicio. En ese sentido tendremos que los diferentes niveles de aprobación de los traspasos se clasifican en: a) Aquel traspaso que amerite una modificación de las partidas o de las sub partidas controladas, y que requiere aprobación del Legislativo; b) Aquellos traspasos que ameriten modificación de las partidas o de las sub partidas no controladas, si el monto es mayor a un por ciento determinado en la ley, y que requieren aprobación del Legislativo. C) Otros similares.

Reprogramación de contrato de obras.- Consiste en la posibilidad de asignar a "contratos nuevos" aquellos créditos destinados originariamente a

ciertos "Contratos Vigentes", con la condición de que no existan pagos pendientes por trabajos ya ejecutados.

Reprogramaciones.- Las reprogramaciones están referidas a las variaciones de la Programación en la Ejecución Físico-Financiera del Presupuesto de Egresos, aprobada por las instancias competentes. La reprogramación puede ser consecuencia de los cambios necesarios en el ritmo de ejecución del presupuesto para la obtención de determinadas metas.

9.3.7.2. Las Modificaciones por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos.

En las modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, materia de las presentes observaciones, la H. Cámara de Diputados dispuso una serie de recortes, reasignaciones y creación de nuevos programas (inexistentes desde el enfoque presidencial) que, a juicio del Presidente de la República, no tomaron en cuenta ningún elemento de planeación o programación, y, en ocasiones, omitieron o contravinieron las disposiciones legales, tales como las fijadas en el Sistema de Planeación Democrática, en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en la Ley General de Contabilidad Pública; la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley de Planeación y, desde luego, en la Ley de Ingresos.

Toda modificación debe estar sustentada en ley para que se respeten los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

Esto es, el Decreto de Presupuesto no es el todo, sino una parte del régimen presupuestario y, por ende, no es correcto percibirlo de manera aislada o independiente.

Por la otra, ocasionan duplicidad de acciones o no cumplen los requisitos básicos del gasto público: eficacia, eficiencia, racionalidad, metas concretas y

medibles, así como de equidad en la distribución de los recursos, pues se incumplirían obligaciones contractuales; afectan presupuestos de instituciones fundamentales; cancela proyectos que han probado su contribución al desarrollo económico, social o educativo del país, entre otras consecuencias. Invasión de competencias por determinación de obras específicas, financiadas con recursos federales, a realizarse en entidades federativas y municipios.

Aun suponiendo sin conceder que esa H. Cámara de Diputados pudiera modificar sin limitación las propuestas de asignación de gasto e incluso transferir tales asignaciones a un concepto diverso, lo que no puede legalmente aceptarse es que, en substitución del Ejecutivo, el Decreto tome las decisiones sobre cuales obras o servicios corresponde realizar. Para ejemplificar lo anterior, cuando esa Soberanía decide incrementar los recursos para el rubro de construcción de carreteras por considerar que debe ampliarse la red de comunicaciones terrestres, ello no significa que pueda determinar la ubicación y la longitud específica de cada una de tales carreteras. Esta determinación corresponde exclusivamente al ejecutor del gasto, es decir, a la dependencia competente en materia de caminos y puentes.

Es importante señalar que lo anterior es válido independientemente de la naturaleza jurídica del Decreto, ya que la distinción entre la autorización para gastar y la ejecución misma del gasto no es un mero prurito doctrinario. Es un principio constitucional que garantiza el equilibrio de poderes, impidiendo a la vez decisiones arbitrarias, caprichosas o partidistas.

Es muy importante destacar que el Ejecutivo Federal no desconoce que, a través del Presupuesto de Egresos, se realizan transferencias de recursos federales, para financiar obras y servicios en estados y municipios. Sin embargo, para ello, las leyes han previsto los mecanismos idóneos, como las participaciones y aportaciones federales de la Ley de Coordinación Fiscal, los convenios de coordinación a que se refiere la Ley de Planeación o bien cualquier otra clase de

subsidios o transferencias, pero que en todo caso se asignan con reglas, fórmulas y requisitos, encaminados a la utilización eficiente y sobretodo la distribución equitativa de los recursos federales.

Debido a la importancia fundamental del Presupuesto y a su particular procedimiento de aprobación, no es correcto delegar en la Cámara de Diputados la facultad de ejercer el gasto, (como se hizo en el ejercicio presupuestal para 2005 y que fue motivo de controversia constitucional; controversia 109/2004) puesto que ello equivale a que un órgano integrado por grupos de carácter eminentemente político, como lo son las fracciones parlamentarias, actúen conforme a intereses que son legítimos tratándose de una contienda partidista, pero inadmisibles cuando se trata de apoyar el futuro del país. Aunado a lo anterior, es necesario recordar a esa Soberanía que la ejecución del gasto público, está sujeto a un estricto régimen de responsabilidades, previsto en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Este régimen de responsabilidades –exigible a la Administración Pública Federal- no solamente supone el ajustarse a las autorizaciones de gasto, sino que implica también justificar el cumplimiento de los programas aprobados, la consecución de sus objetivos y metas y, derivado del nuevo sistema de fiscalización superior, la satisfacción de las necesidades colectivas bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía, de nivel constitucional.

En consecuencia, cabe preguntarse ¿a quién corresponderá asumir las responsabilidades correspondientes, para el caso de que se asumieran responsabilidades y competencias de programación y formulación de gastos desde lo materialmente administrativo? Cuando los casos de obras y servicios determinados por la Cámara, no satisfagan los criterios arriba señalados.

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que cuando la propia Constitución impone un contenido específico para un ordenamiento, en el caso concreto la distribución del gasto público, resulta inadmisibles que en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se incluyan disposiciones que versen sobre materias distintas a lo propuesto por el ejecutivo. (Acción de Inconstitucionalidad 10/2003).

Esas modificaciones pueden ser consecuencia directa de algunos fenómenos y de hechos concretos que imprimen la necesidad de hacerlas, tales como la existencia de: a). Subestimaciones o sobreestimaciones –en su caso- de los créditos asignados originalmente en los términos de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, y las formas autorizadas de distribución general; b). La Incorporación de nuevos programas; c). El Reajuste de gastos acordados por el Presidente de la República, con el propósito de hacer un uso más racional de los recursos autorizados o con motivo de situaciones de tipo coyuntural no previstas; d). La Alteración de las metas o volúmenes de trabajo en los programas que desarrollan los organismos; y, e). Los Gastos no previstos en presupuesto.

No hay que confundir las modificaciones que se lleguen a realizar en el órgano legislativo al proyecto de presupuesto de egresos, (del que ya nos ocupamos en el punto anterior) con las modificaciones al presupuesto en vigencia y debidamente autorizadas, para alegar cambios o modificaciones inconstitucionales, los cuales si bien no son nulos por sí solos, pudiesen llegar a serlo bajo ciertas circunstancias.

9.4 Efectos jurídicos de la modificación presupuestaria: La Cláusula de previsión o reconducción presupuestal.

Cláusula de previsión o reconducción presupuestal.

Se le denomina así a los procedimientos establecidos en algunas cláusulas constitucionales federales o subnacionales, de los Estados modernos, que se incorporan tácita o expresamente dentro de dichas cartas fundamentales, para permitir o regular el adecuado ejercicio de las administraciones públicas, para el caso de que -habiéndose iniciado un nuevo año presupuestario-, no se cuente aún con un presupuesto legalmente aprobado por el congreso respectivo, conforme a su constitución política, para que sea ejercido en el año fiscal que inicia.

Es un instrumento para promover la eficacia de las funciones de la administración y del poder.

Generalmente se presenta el hecho de que no es aprobada la Ley de Presupuesto por razones propias de los legisladores o de los poderes ejecutivos al decidir los contenidos materiales (que no formales-salvo el caso de no cumplirse las etapas de aprobación reglamentarias del Congreso-), por no reunirse los votos suficientes para lograr el consenso en el poder legislativo. Es cuando la parte que se ve afectada con ello, -el poder ejecutivo desde luego- se ve impulsado a invocarlo a su favor, ante las instancias judiciales o políticas que correspondan, en su caso. Como todo recurso es una excepción; más no es la regla.

Las consecuencias previsibles de esta circunstancia son: a).- Que si el presupuesto no es votado por el Congreso antes del inicio del año fiscal, entonces regirá el que fue presentado por el titular del Ejecutivo; y b).- Que si es votado y rechazado, entrará en vigor el Presupuesto aprobado y ejercido en el año fiscal anterior.

Esta herramienta jurídico-procesal es de carácter temporal y transitorio; Se aplica en tanto el poder Legislativo esté en capacidad de dictaminar positivamente el Presupuesto del ejercicio fiscal que no ha sido aprobado y que por Ley debería iniciar.

Para el caso del Estado de Jalisco si se interpreta literalmente la existencia de esa cláusula de reconducción presupuestal; mientras que en la Constitución Federal se han hecho tan sólo interpretaciones que llenan las lagunas jurídicas al respecto. De cualquier manera es de resaltar que nuestro país aprueba el Presupuesto monocameralmente y eso lleva más frecuentemente a recurrir a este recurso de invocar, la denominada cláusula de reconducción presupuestal.

10. Modelo clásico del Gasto Público.

El basamento doctrinal del tema investigado, por la naturaleza de la materia a tratar, nos obliga a repasar los enfoques de la Teoría de la Administración Pública y a fijar un análisis jurídico orientado –principalmente-, por los principios del Derecho Administrativo y por el Derecho Procesal de la Administración.

Es por ello que, hablando del Gasto Público -como punto primordial de nuestra investigación-, es necesario encuadrar ése fenómeno, sus procesos jurídicos en cuanto a su preparación, su planeación, su programación, su presupuestación, su ejecución o aplicación, su control y su adecuada evaluación, bajo el enfoque de “Modelos”.

Dichos modelos se identifican desde la llamada “Administración Pública Progresiva”, hasta el vigente Modelo en nuestro país denominado: “Nueva Gestión Pública”.¹⁰⁸

En la economía del sector público es importante la forma y el tipo del gasto. Entonces, la Teoría clásica de la hacienda pública asigna a dicho gasto tres funciones esenciales. Ellas son: a. la de asignación; b. la de distribución, y; c. la de estabilización.

¹⁰⁸ Arellano Gault, David, “Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina”, Cide, Miguel Angel Porrúa, 2ª ed., México, 2010.

A partir de esos criterios, el funcionamiento de la economía del sector público dejará su impronta en la asignación de los recursos, en la distribución de la renta nacional y en el nivel de la actividad económica. En otras palabras, el equilibrio de esas funciones debe ser el objetivo principal de las políticas públicas.

Su desequilibrio abre paso a la inequidad social, a los desequilibrios macroeconómicos y a la concentración de la riqueza vía la renta nacional. Donde falla el mercado en la provisión de bienes y servicios, entra o debe entrar el gasto público a suplirlo. Si lo hace, se cumple la función de asignación de recursos.¹⁰⁹

El Gasto Público y su clasificación tradicional.

Las formas de clasificar el gasto público previsto en un presupuesto de manera breve y resumida, son las siguientes: a) Clasificación Institucional; b) Clasificación según la naturaleza del gasto o por partidas; c) Clasificación Económica; d) Clasificación Sectorial; e) Clasificación por Programas; y f) Clasificación Mixta.

- a) Clasificación Institucional; es aquella a través de la cual se pueden ordenar los gastos públicos de las instituciones y/o de las dependencias a las cuales se asignan los créditos presupuestarios, en un período determinado, para el cumplimiento de sus particularísimos objetivos.
- b) Clasificación por la Naturaleza propia del Gasto; Este tipo de clasificación, permite identificar los bienes, productos y servicios que se adquieren con las asignaciones previstas en el presupuesto y el destino de las transferencias, mediante un orden sistemático y homogéneo del gasto y de las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.
- c) Clasificación Económica; Esta forma clasificatoria ordena los gastos públicos de acuerdo con la estructura básica del sistema de cuentas nacionales para contrastar los resultados de las transacciones públicas

¹⁰⁹ Cfr. http://www.bancentral.gov.do/trabajos_investigacion/paperNo04.pdf. (Tomado julio 20, 2013. 9.00 hrs.)

con el sistema, además permite analizar los efectos de la actividad pública sobre la economía nacional. En este sentido, se puede decir que los principales rubros de la Clasificación Económica a tomar en cuenta pueden ser, los Gastos corrientes, que son en resumen, aquellos referentes al consumo y/o producción, la renta de la propiedad y las transacciones otorgadas a otros componentes del sistema económico, que permitan financiar gastos de esas características. Así mismo, los Gastos de Capital, que se destinan a la inversión real y transferencias de capital que se efectúan con ese propósito a los exponentes del sistema económico.

- d) Clasificación Sectorial; Se puede llamar a la que presenta al gasto público desagregado a la función de los sectores económicos y sociales, donde el mismo tiene su efecto. Busca con ello, coordinar los planes de desarrollo y el presupuesto gubernamental. Esta será una clasificación ideal con fines plenos en todos los sectores de un país.
- e) Clasificación por Programa; Se le denomina también como Gasto Programable, y es el que realizan, en cumplimiento de sus funciones, los ramos y las entidades que en él se indican. Lo relevante es que representa el gasto de las funciones que son responsabilidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los poderes y de los entes autónomos. Es aquella que presenta al gasto vinculado a programas específicos, de acuerdo a las políticas públicas previstas para un período determinado de tiempo. Facilita desde luego el que sean identificados todos los rubros de gasto que inciden en un solo producto o servicio gubernamental.
- f) Clasificación Regional; Esta clasificación nos permite ordenar el gasto según el destino regional que se le da. Refleja el sentido y alcance de las acciones que realiza el sector público, en el ámbito regional. Por último;
- g) Clasificación Mixta: Mediante esta clasificación, se llega a una combinación de gastos públicos, clasificación que se elabora con fines

de análisis y toma de decisiones. Esta, nos permite mostrar una serie de aspectos de gran interés, que posibilitan el estudio sistemático del gasto público y la determinación de la Política Presupuestaria para un período fiscal determinado.

Las siguientes son las clasificaciones mixtas más usadas: g.1 Clasificación Institucional por Programa; g.2 Clasificación Institucional según sea la Naturaleza del Gasto; g.3 Clasificación Institucional Sectorial; g.4 Clasificación por objeto del Gasto Económico; g.5 Clasificación Sectorial Económica; y g.6 Clasificación por Programa y por la Naturaleza del Gasto.¹¹⁰

Conclusión del Capítulo.

Que toda actividad humana tiene un costo en su cotidiano existir; y las actividades que éstos seres despliegan en representación propia y en la del Estado como abstracción jurídica que es, requieren de recursos económicos para la satisfacción de las necesidades básicas. Dichos recursos provienen de diferentes fuentes pero que tienen un destino final: sufragar los gastos públicos, incluyendo los pagos del servicio de la deuda pública.

Que también el estado es sujeto a ciertos principios constitucionales que obligan a los servidores públicos –que son sus agentes- a eficientar, economizar y ser honestos en la disposición y uso de los recursos.

Que dichas actividades irregulares, abusivas arbitrarias y discrecionales, requieren de previsión jurídica, la cual no ha sido presente en las diferentes herramientas vigentes para ello; detectándose fuga de capitales, bienes y recursos humanos valiosos para cumplir con los fines del estado; y que sin embargo, van a parar a manos privadas, en aprovechamiento injusto e ilegal.

¹¹⁰Flores Medina, Rubén Jaime, “Controversia 109/2004...” Op. Cit. p. 163-165.

Sólo con medidas de control interno como la *Intervención Administrativa* que se analiza en esta investigación es como se podrán encontrar las formas de parar la sangría presupuestal a la que se ha sometido nuestro país, generalizándose en todos los niveles de la administración y del gobierno.

CAPÍTULO III.

“ESTADO Y FEDERALISMO HACENDARIO”

Introducción al capítulo. 1. El Estado de Derecho; 1.1 Teoría del Estado; 1.2 Del Estado mexicano; 1.3 El modelo de Estado constitucional; 2. El Pacto federal y el Estado social de derecho; 3. Estado de bienestar, poderes de distribución y estado mínimo; 4. Políticas públicas y Nueva Gestión Pública (NGP); 4.1 Las Políticas públicas; 4.2 Políticas públicas, consensos y transacciones políticas; 4.3 Políticas redistributivas y la política de suma cero; 4.4 Teoría de la integración en Rudolf Smend; 4.5 El modelo garantista de Ferrajoli; 4.6 El Estado mínimo de Robert Nozick; 5. La Nueva Gestión Pública (NGP), la Administración Pública Progresiva (APP) y el control; 6. El Sistema de Coordinación Hacendaria; 7. Relaciones Intergubernamentales de Coordinación, Colaboración, Cooperación y Concurrencia; 7.1 El modelo de Coordinación como principio de organización; 7.2 El modelo de Coordinación como título competencial formal o procedimental; 7.3 El modelo de Coordinación como fórmula de cooperación; 7.4 El modelo de “Concurrencia” como título competencial material; 7.5 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; 8. Federalismo y descentralización: Competencias constitucionales y funciones presupuestales; 8.1 El Federalismo; 8.1.1. El Federalismo Mexicano; 8.2. Aspectos generales sobre descentralización; 8.3 Federalismo fiscal y Federalismo hacendario; 8.4 Descentralización del gasto público; 8.5 Competencias Constitucionales y Funciones Presupuestales; 8.5.1 Del concepto de Competencia; 8.5.2 De la Coordinación en Competencias de Gasto; 8.5.3 La Colaboración Administrativa; 8.5.4 Del Conflicto de Competencias; 8.6 De las Funciones Presupuestales; 8.7 De la Autosuficiencia Presupuestal; 8.8 La

Introducción al Capítulo.

Los seres humanos para subsistir y mantenerse como individuos plenos han requerido a lo largo de la historia de la humanidad, multiplicidad de satisfactores a los que sólo en sociedad pueden acceder. De ahí que la razón primordial de integrarse en comunidades lo represente el propio interés por la subsistencia y el valor del apoyo mutuo.

Dicha asociación de intereses comunes –material, fisiológica, psicológica y sociológicamente-, implica también el que se construyan por ellos herramientas útiles para cumplir con sus fines.

De esta manera han ideado instituciones de convivencia a partir de un virtual <contrato social> y como forma de reconocer su unión y las consecuencias materiales de ello.

Dentro de los principales efectos admitidos voluntariamente por las agrupaciones humanas, está el reconocimiento y posterior establecimiento de valores superiores a ellos que los identifican y agrupan -por respeto o temor a las consecuencias de su falta de cumplimiento-, plasmándolas en sendas cartas no escritas que los obligan o privilegian frente al grupo.

Es en la actividad de repartimiento de recursos materiales y económicos valiosos a través de un ente superior a ellos como lo es el Estado, que surge la actividad financiera del Estado.

En este capítulo repasamos un marco teórico de posibilidades para un Estado Federalista en lo hacendario.

Pretendemos analizar el Pacto federal y las consecuencias en lo hacendario y presupuestario, a fin de que nos otorgue luz sobre el objeto de nuestra investigación: el Gasto Público y la deuda del Estado.

1. El Estado de Derecho

Teoría del Estado y funciones en Gasto.

La constitución contiene conceptos abiertos materialmente reguladores de la política; los cuales por su propia naturaleza nos son interpretables por nuestro máximo tribunal de la República. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dichos términos políticos como orden público, interés general, interés público, interés común, etcétera., así como otros muchos principios, que pretenden ser elaborados desde la Corte, son peligrosos para la vida política nacional; por cuanto resultan ambivalentes, o multivalentes; o por qué no, contradictorios¹¹¹.

En ese sentido, el juez constitucional solo puede imponer al legislador ordinario, conceptos que resulten perfectamente determinantes o determinables en derecho, pero no puede “judicializar aquellos otros que son conceptos de configuración política.”¹¹²

1.1. Teoría del Estado.¹¹³

*“Los derechos humanos nacen como derechos naturales universales,
se desarrollan como derechos positivos particulares
(cuando cada Constitución incorpora Declaraciones de Derecho),*

¹¹¹ Véase los casos de la práctica del anatocismo, que se consideró anticonstitucional e ilegal, hasta que una interpretación de la Corte la consideró constitucionalmente válida.

¹¹² Cfr. Ariño Ortiz, Gaspar, “Principios de Derecho Público Económico”, Ed. Universidad de Comares, Granada, España, 1999, pp. 142-143.

¹¹³ Cfr. Nuestros avances de investigación publicados en Flores Medina, Rubén Jaime, “Estado democrático de Derecho, Estado de Bienestar y relaciones intergubernamentales “ Revista Jurídica Jalisciense, No.47, año 22, julio-diciembre, México, 2012.

para finalmente encontrar su plena realización como
derechos positivos universales”¹¹⁴

Norberto Bobbio.

Una primera cuestión a puntualizar es el tema de ¿Qué es el Estado? Para luego poder relacionar el concepto fijado, con la realidad de las competencias de las entidades en materia de coordinación fiscal.

Sobre ello, Luis Recaséns Siches, anota que... *“la realización positiva de múltiples actos de autoridad o del poder público nos lleva al conocimiento de que el mencionado Estado es una realidad que el pensamiento jurídico y político de todos los tiempos se ha empeñado en captar y en describir científicamente mediante un conjunto de construcciones lógicas y deontológicas que integran diversas teorías”*.¹¹⁵

Este pensador se inscribe en una metodología que pretende describir lo que en realidad es el Estado, por lo cual afirma que toda percepción pareciese ser correcta a primera vista, pero al tratar de determinar dicha realidad rigurosamente, se antoja confusa y des-aprehensiva.

Por lo cual, si queremos entender al Estado deberemos acercarnos a descifrar su misión, y estar en disponibilidad de... *“penetrar en la esencia del Estado, no como un ser cultural o una entidad social dentro de las dimensiones de su especificidad histórica, sino como un concepto general y abstracto, cuyas modalidades substanciales tengan validez aplicativa para todo Estado en concreto; es decir, con prescindencia de su implicación particular sujeta al tiempo y al espacio...”*¹¹⁶

¹¹⁴ Bobbio, Norberto, *“El tiempo de los derechos”*, Ed. Sistema, Madrid, España, p. 68.

¹¹⁵ RECASÉNS SICHES, Luis, *“Filosofía del Derecho”* Porrúa, México, 1978. Citado también por Burgoa Orihuela, Ignacio, *“Derecho Constitucional Mexicano”*. Porrúa, México, 2002, pp. 191.

¹¹⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *“Derecho Constitucional Mexicano”*. Porrúa, México, 2002 pp. 192.

Entonces, para dilucidar la cuestión programática de sus actividades desde la técnica política y sus ideales también políticos, deberemos realizar estudios descriptivos, consideraciones sociológicas empíricas y sobre la organización jurídica que lo disciplina, resultando que éstas sólo pueden dar por resultado dos análisis eidéticos diferenciados: 1). La corriente analítica Idealista; y 2). La corriente analítica Realista.

Los estudios desde la llamada corriente Idealista, deontológica o apriorística, toman en consideración genéricamente lo que deben ser a futuro. Son concepciones sobre lo que debe ser el Estado, utilizando para ello el método deductivo, operando una Deontología Estatal.

Conforme lo explica el maestro Ignacio Burgoa, esta corriente de pensamiento:

“...no propende a la elaboración de un estudio sistemático y científico de las mismas en el ámbito jurídico-político. Su examen lo realizan no para culminar en la formación de un concepto de Estado, sino como método para la construcción de tipos ideales de Estado, con la tendencia, no obstante, de que éstos se actualicen en sistemas u organizaciones político-jurídicos positivos. La corriente idealista tiene comúnmente como móvil el repudio de las estructuras sociales, políticas, jurídicas o económicas dadas en la realidad, propugnando su sustitución por aquellas que correspondan al tipo ideal de Estado, sin pretender, por tanto, el suministro de un concepto científico de este, ya que lo idean en la esfera del deber ser y bajo el signo personalista de los pensadores cuyas concepciones pertenecen a dicha corriente...”¹¹⁷

En cuanto a la denominada corriente Realista, ontológica o esencial, Burgoa se decanta por señalar que esta:

“...tiene como finalidad primordial la elaboración de un concepto general de Estado, la explicación de sus orígenes y fines; el planteamiento de su justificación en la vida comunitaria o social de los pueblos. No pretende, como lo hemos afirmado, describir críticamente a una entidad estatal determinada, o sea,

¹¹⁷ Opus cit. pp. 192-193

*estudiarla al través de sus modalidades jurídicas, políticas, sociales o económicas específicas, tarea ésta que incumbe al Derecho Constitucional. Tampoco persigue como objetivo la concepción de un tipo ideal de Estado, sino desentrañar a éste como ente real de carácter cultural...*¹¹⁸

Su método es el inductivo y sirve para sacar las notas o atributos comunes para la ideación de un concepto general de Estado dentro del que, en esencia puedan subsumirse con independencia de sus modalidades jurídico-políticas particulares.

Para los efectos de nuestra investigación, deberemos repasar las principales teorías sobre el Estado de ambas escuelas, para delimitar nuestro propósito de acercarnos a aquellas que se acerquen al ideal de un Estado Social y Democrático de Derecho en base al cumplimiento de los derechos humanos de segunda y tercera generación, y en especial de aquellos derechos sociales fundamentales para la subsistencia de los menos favorecidos por el mercado.

1. 2. Del Estado Mexicano.

*Una polis es sabia cuando ordena las relaciones
internas y con los restantes estados.*

*PLATÓN*¹¹⁹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como documento fundamental, del pacto social de 1917 viene estableciendo y distribuyendo algunas de las denominadas competencias de gasto, que no son todas las que debería para un sistema de coordinación hacendaria.

El tema a desarrollar en este apartado, tiene fuerza en la descripción y comprensión conceptual de las llamadas “competencias constitucionales en la materia hacendaria”, que le deben ser propias a un nuevo Sistema Nacional de

¹¹⁸ *Ibíd.* p. 193.

¹¹⁹ *PLATÓN, “Obras Selectas, La República”, Edimat, Madrid,*

Coordinación Hacendaria, objeto de análisis y estudio de la presente investigación doctoral.

Pero antes deberemos referir en este trabajo, la línea doctrinaria del Estado Mexicano. Al efecto, repasaremos lo que menciona Will Kymlicka en su libro "*Ciudadanía multicultural*", cuando distingue tres modelos de Estado ante el fenómeno emergente de la diversidad cultural: los estados nacionales, los estados multinacionales y los estados multiétnicos o poliétnicos... Dentro de estos últimos se puede clasificar México, derivado de la inmigración individual y grupal y las diferencias de colectivos tradicionalmente desfavorecidos en el seno de cualquier Estado...¹²⁰

En cuanto al concepto de Estado Democrático de Derecho, este autor (Kymlicka) se refiere a una clasificación de estos en: *derechos de autogobierno* (con la exigencia de *cierta autonomía política*); los *derechos poli-étnicos* (con exigencia de *respeto a la herencia étnica, formas de expresión, lenguaje, y religiosas, etc.* Siempre que esta diferencia no obstaculice su éxito en las instituciones económicas y políticas de la sociedad dominante); y, los derechos especiales de representación (*exigencia de representación de los grupos diversos o diferentes*).¹²¹

Los primeros son una especie de derechos dentro de los cuales se puede generar un origen de las potestades y competencias de cada uno para auto regularse y auto determinarse, lo que será base de nuestra indagación en este trabajo, para poder explicar la naturaleza de las competencias en materia de coordinación hacendaria y los efectos generales que se suceden a su aplicación frente al derecho originario de los gobernados.

¹²⁰ KIMLICKA, Will, citado por ¹²⁰ AGUILERA PORTALES Rafael Enrique, Opus cit. pp.156-157

¹²¹ Opus cit.

El Derecho puede ser escrito o no escrito conforme a las naciones en las cuales se promulga, rige o se aplica. De esta manera en los ordenamientos jurídicos escritos –como el de México- rige un documento formal solemnísimamente denominado: Constitución Política.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ser definida según el autor y su corriente metodológica. Es así que en nuestra doctrina se presentan diversas acepciones según sean los puntos de vista alegados; así tendremos que es una “*Constitución social*”, si la opinión viene de Hauriou; de “*Constitución de Estado*” si es de Carl Schmitt; “*Constitución Política como realidad social*” según Herman Heller; “*Constitución Política*” de Trueba Urbina; o “*Verfassung, de acuerdo a cada sistema jurídico local*”, conforme a Friedrich.¹²²

La que nos interesa entonces, es la que tiene una *naturaleza social*, de acuerdo a Hauriou y dados los antecedentes administrativistas de este autor, cuyos conceptos tienen más implicación en nuestro tema de colaboración y coordinación administrativo- fiscal y hacendaria.¹²³

Los tipos genéricos que se especifican por Biscaretti, según Jorge Xifra Heras, profesor de la Universidad de Barcelona, en su curso de Derecho Constitucional son los siguientes: a) Institucional; b) substancial; c) formal; d) instrumental; e) histórico y f) material.¹²⁴

En el contexto de esta exposición y de sus interrogaciones, es que se enmarca nuestro estudio para encontrar respuestas, razones y modelos doctrinales que se ajusten a las necesidades normativas de una sociedad presente, la que requiere de nuevas formas de resolver sus cuestiones de orden y paz social con justicia -cualquiera que esta sea-, aunque la distributiva, enmarcada

¹²² Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Porrúa, México, 2002, pp. 318-328.

¹²³ HAURIOU, Maurice, “Droit Constitutionnel et Institutions Politiques”, Cinquième Edition, Editions Montchrestien, París, 1972. y, ¿Qué es una Constitución Político-Social? (1951). En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/6/rb/rb23.pdf>

¹²⁴ XIFRA HERAS, Jorge, Curso de Derecho Constitucional, T. I, Barcelona, p. 43

y ajustada a una legalidad es la óptima por provenir de un pacto social inserto en Constituciones democráticas y con sus contenidos sociales efectivos y reivindicadores de la natural conformación de los seres humanos en este mundo contemporáneo, siempre que su aplicación sea la adecuada desde la regulación propia de las administraciones que deben respetarla.

Nuestra propuesta en el presente trabajo, es que los denominados procesos de presupuestación, aprobación, ejecución control y evaluación del gasto público sean conceptualizados debidamente como Instituciones jurídicas fundamentales para las relaciones intergubernamentales y en el de Rendición de cuentas y elevados a norma constitucional en cuanto al Sistema Nacional de Coordinación en materia de Gasto público a celebrarse entre Poderes Autónomos de diverso nivel de autoridad o gobierno.

Como resultado de ello se puedan implementar dentro de la propia Carta Magna los medios jurídicos idóneos para resolver las controversias derivadas de la adecuación, interpretación y cumplimiento de dichos instrumentos intergubernamentales en materia de gasto coordinado.

El presente análisis se inicia a partir del análisis de dos tópicos esenciales para entender la problemática de la inadecuación normativa Constitucional para aspirar a un verdadero Estado Social y democrático de Derecho. Surge de lo establecido en la Hipótesis de Investigación primera de trabajo, que plantea:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene disposiciones insuficientes e inadecuadas para poder precisar *competencias propias de un Estado Social de Derecho*. Por lo cual, no se desarrolla un marco regulador eficaz en los procesos de coordinación y de colaboración administrativa intergubernamental en México, necesarios a garantizar los derechos sociales del gobernado.

Solo con la inclusión de una *verdadera clausula constitucional y de disposiciones adecuadas en un marco normativo integrado*, se logrará propiciar el *funcionamiento eficaz del sistema de relaciones entre las Entidades y la Federación, en materia hacendaria*; ya que, sin coordinación hacendaria, no puede haber proyecto de Estado Social de Derecho en este campo específico.

El mecanismo por el cual se deben integrar dichas disposiciones, resultará de analizar y diseñar un modelo teórico idóneo, tanto en sus normas como de sus estructuras organizativas institucionales, que impulsarán la mejora de las instituciones administrativas involucradas en el sistema de relaciones intergubernamentales y Gasto Público.

Esta solución evitará la descoordinación y falta de colaboración; y garantizará certeza jurídica, armonización, así como la actualización normativa dinámica, que impacte en la reglamentación secundaria aplicable y sus instrumentos procesales respectivos en la materia.

Regulaciones que resultarán en contenidos precisos y atinentes al desenvolvimiento y adecuada interpretación por los participantes, quienes lograrán soluciones prácticas a sus diferendos y actuaciones ajustadas a derecho.”¹²⁵

Por último en este espacio, hay que dejar bien establecido que para cualquier estudio sobre mecanismos de relación intergubernamental, en un posible Estado de Bienestar, toda manifestación socio jurídica y política debe pasar forzosamente por el tamiz de tres factores reales que son fundamentales: el papel del *Estado*, el papel del *mercado globalizado* y las *fuerzas sociales* actuantes con una conciencia reivindicativa.

1.4. El Modelo de Estado Constitucional.

¹²⁵ Hipótesis de trabajo contenida en el Protocolo de Investigación para el correspondiente Doctorado en Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco.

El Constituyente originario al sancionar el documento que nos rige, la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, incluyó conceptos que se refieren a la institución de la **coordinación** como una de las formas de relación intergubernamental enmarcando la parte orgánica del renovado Estado Mexicano. Dentro del estudio que nos ocupa, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son de interés algunos conceptos contenidos en sendos artículos constitucionales. Veamos.

- *Art. 2 inciso B fracción*

*I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, **mediante acciones coordinadas** entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.*

- *Art. 25, párrafo 2;*

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

- *Art. 26, párrafo 3;*

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

- *Art. 73, fracciones;*

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer

y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

*XXIX, Último párrafo. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el **porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.***

- *Art. 115, fracción III, último párrafo y fracción VI;
Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, **podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos** o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, **podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente,** se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.*
- *Art. 122, apartado G.*

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

Las normas constitucionales descritas arriba y particularizadas, conforman el marco constitucional de las relaciones intergubernamentales dentro del sistema mexicano de coordinación hacendaria.

Si bien es cierto que la doctrina nos ilustra con que el Modelo Constitucional Mexicano es del tipo “dualista”, la distribución rígida de competencias que encontramos contenidas en el documento nos muestran las que nuestro federalismo se distancia del modelo reflejado precisamente en el artículo 124 constitucional, para reflejar otro modelo complejo, pero más favorable al funcionamiento de los sistemas que guarda.

El modelo federalista desarrollado en México, sin apartarse mucho del modelo “dualista”, se corresponde ahora a la idea de separa competencias. Esta separación no puede asignársele con precisión dentro del texto, sino que obedece a una concurrencia de competencias compartidas, en su caso, y a una interacción entre poderes.

Una fórmula de distribución de competencia determina los modos y las formas de interactuar conforme a un modelo que se aplicará –desde el centro- a los diversos niveles de poder en el país, no existiendo en la doctrina jurídico-administrativa en México, un estudio sistemático de cómo se logra. Los estudios que se pueden consultar no precisan conceptualmente, el cómo y cuándo interpretar el difícil campo de las relaciones intergubernamentales en México. Sólo con la diferenciación de cuatro elementos importantes en la administración pública lo podremos hacer: el analizar y aislar las competencias en materia de coordinación, colaboración, cooperación y concurrencia, junto con todos sus elementos sustanciales para su ejercicio.

Toda fórmula de distribución de competencias de un país, obedece fundamentalmente a la idea de control central.

Nuestro sistema constitucional y su régimen de competencias en materia de coordinación, cooperación y concurrencia, ha sido resultado de las necesidades del poder central, y no a las necesidades de las entidades locales.

También se puede observar que igualmente, el centro se aprovecha de todas aquellas fuentes de tributación nuevas en perjuicio de las materias reservadas a las entidades federativas, en virtud a la cláusula residual del artículo 124 constitucional en comento.

Sólo con un Modelo eficaz de regulación de las relaciones intergubernamentales se podrá llegar a conformar un Sistema óptimo de Coordinación, Colaboración, Cooperación y Concurrencia de los diversos niveles de gobierno involucrados en la materia fiscal.

2. El Pacto Federal y el Estado Social de Derecho.

Desde que el hombre aprendió a convivir socialmente, una institución del mundo moderno indiscutible, lo es la llamada “Constitución”. Ya sea como documento solemnísimos o como acuerdo no escrito, tiene una importancia superior en su mundo normativo, político y moral. Sobre todo si esta manifestación colectiva implica un contenido de principios, valores y reglas que involucren cualquiera de éstas dos situaciones: O una integración de esa tríada de elementos o un rechazo absoluto de ellos. Conforme se resuelva en la práctica dicha *integración*, se estará ante la presencia de la aspiración suprema del hombre: la justicia.¹²⁶

Los individuos han conformado Modelos teóricos para entender su ubicación y situación frente al conocimiento universal. De esta manera, el Modelo

¹²⁶ Cfr. AGUILERA PORTALES Rafael, Enrique, “Teoría Política y Jurídica. Problemas Actuales”, Capítulo 2 sobre <Las Relaciones entre Derecho, Moral y Política>, Porrúa, México, 2008.

de Integración Relativa apoyado por Ronald Dworkin, que *“defiende un iusnaturalismo moderado y tenue, que rechaza, tanto las tesis que propugna la separación radical entre derecho y moral como la que postula una integración total y absoluta...”*¹²⁷ es la que nos explica con mayor acercamiento al problema, sobre la actuación de los Estados federativos, los municipios y el Estado Federal mexicano en materia hacendaria, dentro de un complejo sistema de relaciones intergubernamentales en cuanto al presupuesto de egresos, que son motivo del presente estudio.

La Constitución, como elemento básico para el conocimiento de la mayoría de naciones modernas que cuentan con esta conformación político-jurídica, ha sido motivo de análisis desde tiempos remotos, y ahora especializadamente comprendida, a través del Derecho Constitucional como encuadramiento lógico de sus expectativas, aspiraciones y fines como sociedad integrada.

Es este derecho el que *“...estudia la constitución, entendida esta, a la vez como Pacto Político de base y norma fundamental...”*¹²⁸ Manifestación que entraña la naturaleza política de los acuerdos inmersos en el Pacto de creación de todo Estado Constitucional, pero que involucran –a su vez- tanto a factores jurídicos como sociales y de contenido moral, principalmente.

En efecto, este pacto es bandera y símbolo del poder soberano del pueblo. No en vano, Francisco Primo de Verdad y Ramos precursor del movimiento de Independencia de México –declarado por la legislatura del Estado como insigne Benemérito en grado de Heroicidad de Jalisco-, propugnó en las Juntas que tuvieron lugar desde el 19 de julio hasta el 9 de septiembre de 1808, ante los miembros del cabildo del Ayuntamiento de México, a una junta gubernativa “...ya

¹²⁷ AGUILERA PORTALES Rafael, Enrique, Op.cit. pp. 60-67.

¹²⁸ DÍAZ GUEVARA Juan José, “El Constitucionalismo Alemán: Aporte de Kelsen, Heller, Schimth, Smend y Häberle” en <Derecho y Cambio Social>, Revista electrónica, Perú, 2007, pp. 1-71

que, habiendo desaparecido el gobierno de la metrópoli, el pueblo, <fuente y origen de la soberanía>, debía reasumirla...”¹²⁹

Entonces diremos que todo Pacto es emanado de los poderes soberanos del Pueblo. Y como tal tiene el derecho de “pactar, convenir o transigir dichos poderes” mediante los actos de creación jurídico-político y social, que le permitan “constituir” las formas o maneras de organizar y mantener la convivencia, el orden jurídico y la paz sociales; así como los servicios elementales de defensa, educación, salubridad y todos aquellos que requiera dicha comunidad de personas en base a instituciones y procesos establecidos de común acuerdo, antes de su Constitución. Todo lo anterior resultado de la “...*deliberación pública –que- juega un papel decisivo y fundamental en el proceso del poder constituyente como ejercicio de la voluntad de la ciudadanía, a través de la figura hipotética de posición original, que garantiza y asegura un orden constitucional...*”¹³⁰

El Pacto Federal contempla Principios y Valores superiores,¹³¹ tales como “...el Principio de División de Poderes, mediante el cual se regulan las relaciones que existen entre los distintos órdenes de Gobierno...el Principio Democrático, del cual nos preguntaríamos si efectivamente funciona, a través de la reforma de los textos constitucionales de las entidades federativas; y los Valores superiores...”

El Pacto originariamente Político integra voluntades para crear un régimen de normas y reglas válidas para todos y con sentido valorativo o moral. Dicho acto constitutivo a través de un órgano colegiado: “El Poder Constituyente”, crea a la “Constitución” la cual refleja el sentir de toda la sociedad, naciendo así el Pacto

¹²⁹ PUGA Y ACAL, Manuel, “Verdad y Talamantes. Primeros mártires de la Independencia.”, Tip. El Progreso Latino, México, 1908, pp.3-25.

¹³⁰ AGUILERA PORTALES Rafael Enrique, “Teoría Política del Estado Constitucional”, Porrúa, México, 2011.p. 229-230.

¹³¹ Así se pronuncia NUÑEZ TORRES, Michael, “El Pacto Federal como cláusula institucional del Estado constitucional”, en Torres Estrada, Pedro Rubén y Barceló Rojas Daniel Armando (compiladores), “La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas”, UNAM, México, 2008, pp. 120.

Social como integrador de los derechos, obligaciones e instituciones afines al sentir de la ciudadanía que lo pactó mediante sus representantes al susodicho congreso constituyente. El resultado es, al decir de Díaz Guevara, "...el símbolo del Estado de Derecho que caracteriza la sociedad moderna y que se traduce en la sumisión del propio Estado, al derecho. Se hace así diferente con el antiguo régimen despótico marcado por ilimitado poder del monarca..."¹³²

Esto implica desde luego consensos. Estos pueden ser mediante las formas "... entrecruzado o consenso de consensos, desde esta concepción de justicia, permite llegar a acuerdos políticos entre las diferentes concepciones de vida buena. Los ciudadanos, por tanto, tienen las llaves, a través de este procedimiento consensual, *para concertar y reclamar políticas sociales* y también, para participar en la interpretación constitucional de un modo amplio, flexible y genérico... De este modo, la razón pública ciudadana (razón práctica kantiana) se convierte en el fundamento incondicional de ampliación de derechos fundamentales, libertades públicas y políticas públicas de un Estado democrático y social de Derecho..."¹³³

Pero ¿Qué debe entenderse por Estado? Como aquella abstracción jurídica acordada por el Constituyente originario y validada dentro de una determinada constitución política, que dota a los individuos de los medios requeridos para acceder a los bienes públicos, al goce de aquellos servicios y satisfactores, que lo mantengan en el camino de la felicidad y el desarrollo personal de sus aspiraciones. Además, dota de los instrumentos jurídicos, políticos y sociales, para una convivencia en armonía, orden y paz social.

¿Cómo nace el Estado? Según el Dr. Aguilera Portales, en su obra ya citada, *"el Estado moderno nace como forma de Estado Legislativo de Derecho, afirmando el principio de legalidad como criterio máximo y exclusivo del Derecho*

¹³² DÍAZ GUEVARA Juan José, Opus cit. p. 1.

¹³³ AGUILERA PORTALES Rafael Enrique, Op. cit. p. 233.

válido y con independencia de valoraciones de justicia sustancial...¹³⁴ En consecuencia, podemos afirmar que la primera forma de Estado tiene un origen dentro de las doctrinas iusnaturalistas, mientras que su evolución es fundamentalmente iuspositivista; lo que implica un cambio hacia la supremacía del derecho por sobre las valoraciones de justicia.

En síntesis, el Estado como abstracción jurídica, nacida primordialmente a la luz de los valores imperantes en el ejemplo de la naturaleza, reivindica su origen y se complejiza. Evolucionando a lo largo de los modelos de Estado -y de las formas de gobierno- acordes al desenvolvimiento mismo de las reglas jurídicas que lo justifican, como el Estado Social de Derecho, el Estado Social y Democrático de Derecho, hasta llegar al actual Estado Constitucional de Derecho que es meramente de naturaleza iuspositivista, independientemente de los valores que puedan resultar en su aplicación cotidiana, como los de igualdad, proporcionalidad, seguridad jurídica o de justicia, entre otros.

Pero ¿Qué es Estado Social de Derecho? La idea de un Estado Social, se origina del economista alemán Lorenz von Stein, cuando se percató –como sociólogo que era- de la lucha entre ciudadanos que pertenecían a diversos estratos económicos y dentro del núcleo social. Supo advertir que esas luchas no acabarían por lo que siguiendo las ideas y la doctrina de Hegel, propuso la denominación de Estado Social, a aquella forma política y de gobierno, que pudiese situarse por encima de los intereses de “clase” y dotar a todos los miembros de la sociedad los mismos servicios. Una derivación lógica de este modelo decanta en el conocido como Estado de Bienestar, pasando por la consabida Economía Social de Mercado.

Así mismo, sobre el concepto de *Estado Social de Derecho*, se han propuesto diversas acepciones conforme sean los enfoques. En este sentido tenemos que para Ariño Ortiz: “...es la denominación que los juristas damos al

¹³⁴Ibidem. p. 69

llamado <<Estado de Bienestar>> (Welfare State), que es como le llaman los economistas, y constituye un tipo de modelo de Estado prestador de bienes y servicios, garante de la denominada procura existencial, que se desarrolla en Europa entre 1930-1980...”¹³⁵

Por su parte el multicitado Dr. Aguilera, señala que “...el Estado social de Derecho es, en teoría, aquel Estado que, basado en los principios de solidaridad y justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el acceso a igualdad de oportunidades para el desarrollo de su personalidad...”¹³⁶

Es en el Derecho Alemán donde encontramos el antecedente como definición del Estado Social y Democrático de Derecho, y donde se plasma como originario del iusnaturalismo latente la concepción de los derechos y libertades, o las garantías jurídicas de los mismos, especialmente en el contenido esencial de los derechos fundamentales. Otras tantas instituciones implicadas en el garantismo social, advertimos como procedentes del modelo federal alemán.¹³⁷

3. Estado De Bienestar, Poderes De Distribución Y Estado Mínimo.

“El debate actual sobre la crisis del Estado Social y de bienestar no se centra exclusivamente en la tendencia al crecimiento de las cargas económicas...”
*Rafael Enrique Aguilera Portales.*¹³⁸

¹³⁵ ARIÑO ORTÍZ, Gaspar, “Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica”, Comares Editorial, Granada, 1999, p. 87.

¹³⁶ AGUILERA PORTALES Rafael Enrique, et., ESPINO TAPIA, Diana Rocío, “Fundamento, garantías y naturaleza jurídica de los derechos sociales ante la crisis del estado social de derecho”, Revista Telemática, de Filosofía del Derecho, nº 10, 2006/2007, ISSN 1575-7382. p. 112.

¹³⁷ GARCÍA CUADRADO, Antonio: “El Ordenamiento Constitucional: un enfoque histórico y formal de la teoría de la constitución y de las fuentes del Derecho” 1ra Edición, Editorial Club Universitario, Alicante, 2002, pp. 145. Citado por DÍAZ GUEVARA Juan José, Opus cit. p. 2.

¹³⁸ AGUILERA PORTALES Rafael Enrique, Teoría Política del Estado Constitucional”, Porrúa, México, 2011.

Es un hecho que todo Estado moderno se constituye por un ordenamiento jurídico donde el ejercicio del poder se basa no en el uso de la coacción, sino de la razón emanada por la fuerza sustentada en el contenido normativo que lo legitima.

Por lo tanto, ese poder del Estado es siempre poder legal, puesto que la ley lo determina y abona a su actuación, mediante los poderes públicos en los que se desdobra dicho Estado.

De esta manera, una aproximación al concepto de Estado Social de Derecho como aquella organización política que integrada por la voluntad popular, establece una cláusula, cuyos contenidos son esenciales para el cumplimiento, protección y desarrollo de los derechos sociales fundamentales para una determinada comunidad en donde rige dicha constitución.¹³⁹

El Dr. Aguilera Portales en su artículo suscrito junto con Diana Rocío Espino Tapia, “Fundamento, Garantías y Naturaleza Jurídica de los derechos sociales ante la crisis del Estado Social de Derecho”, lo explica así:

“...La constitucionalización del Estado social tiene sus primeras manifestaciones en la constitución mexicana de Querétaro y en la alemana de Weimar, las cuales no formulan la cláusula jurídica “Estado social” expresamente pero integran derechos sociales que constituyen una de las más significativas manifestaciones del Estado social como aspiración al Estado de bienestar. Sin embargo, es en las Constituciones de la Segunda posguerra cuando la cláusula de “Estado social” se hace explícita y cuando gana en consistencia y densidad jurídica...”¹⁴⁰

Respecto de la conceptualización sobre lo que es el Estado de Derecho en la doctrina, un apostura principal se apoya en: ...” *que es el principio democrático*

¹³⁹ Vid. AGUILERA PORTALES Rafael Enrique, Et Al. (coord.) “Neo constitucionalismo, Democracia y Derechos Fundamentales. Contribuciones a la Teoría Política y jurídica contemporánea”, Porrúa, México, 2010. pp. 187-188.

¹⁴⁰ AGUILERA PORTALES Rafael Enrique, Telemática, Op. cit. p. 119.

el que dota de la necesaria cohesión interna a los requisitos y garantías del Estado de Derecho con las exigencias materiales del Estado social.”¹⁴¹

El Estado de Bienestar.

Hablar de este concepto es fijar punto de discusión sobre los límites del Estado frente a los requerimientos de una sociedad demandante de servicios cada día más escasos y más tecnificados, para una supervivencia humana. Un ejemplo de ello lo es la diversidad de medios para atender las enfermedades cuya industria es más compleja y más onerosa para los ciudadanos. Pero ¿Qué es un Estado de Bienestar? Según José Carbonell, citando lo dicho por Ferrán Requejo Coll (“Las Democracias, Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar”, Barcelona, p. 24), el término: ...*“se refiere a una organización política estatal, desarrollada en los países capitalistas industrializados durante los últimos cien años, y asociada a una serie de medidas intervencionistas por parte de los poderes públicos que rompen con la noción liberal de la independencia del mercado como principal agente regulador de las interrelaciones económicas de una sociedad...”¹⁴²*

El origen teórico del Estado de Bienestar datan del proceso revolucionario francés de finales del siglo XVIII y cuando el término ciudadanía tomaba forma y construí instituciones que le eran favorables a ésta, cuyos contenidos y bases se anclaban en normas fruto de las necesidades de la época y de su realidad.

El término “igualdad de oportunidades” fue una aspiración para el propio Estado, el cual estaba obligado a obtener como meta, valores sociales y jurídicos que complementaran otras concepciones políticas, económicas e institucionales que le facilitarían su funcionamiento a favor de las clases sociales menos favorecidas, rompiendo con su tendencia a defender los sistemas de privilegios.

¹⁴¹ Op. Cit. p. 120.

¹⁴² CARBONELL, Miguel, (Coord.) “Diccionario de Derecho Constitucional”, T. I., en Carbonell, José: <Estado de Bienestar>, UNAM, México, 2009, pp. 616-623

Una caracterización, entonces, del Estado de Bienestar se encuentra en los siguientes términos: a) La existencia de un pacto social. b) Atiende necesidades sociales. c) Su función es equilibradora y estabilizadora dentro de la demanda de consumo en el mercado. d) Al regular las controversias entre los factores de la producción reduce riesgos de inestabilidad social. e) Se ajusta a un importante grupo de libertades políticas aunadas a un sistema democrático. f) Permite el crecimiento ordenado. g) Exige y mantiene un sistema fiscal y hacendario redistributivo. Y, h) Se constituye en un sector público regulador, inspector y agente productor subsidiario del mercado.

En síntesis, este sistema de organización política llamado Estado de Bienestar o Welfare State, busca el bienestar común de sus gobernados a través de la actuación del aparato estatal, cuya función es complementar o suplir, en lo posible, al mercado. Esta labor se realiza mediante la integración de políticas públicas redistributivas, en base a principios de igualdad con tendencia a democratizar la vida nacional en un marco de libertades y atemperar las desigualdades sociales, compensándolas con bienes del Estado y con acciones regulatorias del mercado.

El profesor Elías Díaz por su parte, niega que el modelo de Estado de bienestar haya producido una sociedad suficientemente democrática, o suficientemente nivelada. Por lo que –igualmente- contrapone Estado social de Derecho y Estado de Bienestar.¹⁴³

Las crisis recurrentes en la economía mexicana, como las de 1968, 1982, 1986, 1994, y los vaivenes del propuesto Estado de Bienestar propuesto por Keynes, fueron el punto de partida para que el gobierno mexicano siguiera reconociendo la necesidad de brindar satisfactores a las clases menos favorecidas, como derecho a la alimentación, a la vivienda a la salud, a la educación, a al trabajo, etc. y poder adoptar de esta manera, de políticas

¹⁴³ Vid AGUILERA PORTALES Rafael Enrique, Telemática, Op. cit. p.123.

distributivas en donde el gasto público debiera ser destinado a sufragar las necesidades de prestaciones y servicios de la comunidad mexicana.

Así es oportuno decir junto con el Dr. Aguilera que:

“...El Welfare State no desarrolla una normatividad específica propia, ni una teoría del derecho del Estado social, ni una teoría política del Estado social del Derecho. Como afirma Ferrajoli, no da origen en suma, “a un garantismo jurídico-social en añadidura al garantismo jurídico-liberal de los tradicionales derechos individuales de libertad...” “El objetivo, en suma, en la fase de crisis del derecho que atravesamos, es un garantismo de los derechos sociales casi completamente por fundar, y una garantismo de la libertades individuales en gran medida por restaurar.”¹⁴⁴

Como podemos advertir de lo dicho hasta aquí, el modelo de Estado de bienestar no ha tenido el éxito que le han venido vaticinando, debido sobre todo a las influencias –principalmente del mercado- las constantes intromisiones del Estado, y por la marcada corrupción que se agudiza por las malas administraciones de dichas administraciones en el pasado y en el presente.

Al decir de Mishra (1989) entiende que el Estado de bienestar o WelfareState, éste se caracterizaría por los siguientes rasgos:¹⁴⁵

1. *Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o al menos garantizar un alto nivel de ocupación.*
2. *Provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos en una sociedad compleja y cambiante (por ejemplo, educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda). La universalidad significa que los servicios sociales están dirigidos a todos los grupos de renta, y para acceder a ellos no es necesario pasar ningún tipo de control de ingresos. Estos servicios tienen como objetivo la provisión de seguridad social en un sentido más amplio.*

¹⁴⁴ Op. cit. p. 124

¹⁴⁵ MISRHA, citado por Ariño Ortiz, Gaspar en “Principios de Derecho Público Económico”, COMARES, Granada, 1999, p. 92. Confr. a Carlos Berzosa, “Crisis Económica y retroceso del Estado de Bienestar”, en Pros y Contras del Estado de Bienestar, R. CASILDA y J.M. TORTOSA, eds. Técnos, Madrid, 1996.

3. *Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática.*

4. Políticas Públicas y Nueva Gestión Pública (NGP).

¿Qué es una Política Pública? Toda política pública permite su definición, ya sea que se explique a través de la materia aplicada, de los fines por ser alcanzados, o de los sujetos intervinientes.¹⁴⁶

Existe en el presente una gran afluencia de autores que requieren distinguir entre políticas auténticamente públicas, de aquellas que llamadas política públicas son tan solo políticas “gubernamentales”.¹⁴⁷

Estas distinciones surgen de concebir lo público como área que se comparte entre el Estado y la sociedad. Luis F. Aguilar es quien trabaja en esta concepción doctrinal, apoyando la idea de que el propósito de las políticas públicas en México debe ser en base a una amplia participación ciudadana.¹⁴⁸

Decimos que es política pública si la materia en cuestión permite una participación ciudadana amplia y directa. Un ejemplo de ello lo puede ser cualquier asunto de los municipios. También lo expresamos en los casos en que las cuestiones admiten la participación de los ciudadanos, pero de una manera más limitada o restringida; llegándose a dar el caso en que no sea permitida, como en

¹⁴⁶ Para estos temas cfr. Canto Sáenz Rodolfo, “Políticas Públicas, Más allá del Pluralismo y la Participación Ciudadana”, en el libro colectivo: “Política Pública”, Tomo 01, Luis F. Aguilar, (compilador), Biblioteca básica de Administración Pública, Gobierno del Distrito Federal, Siglo XXI editores, México, 2010.

¹⁴⁷ Canto Sáenz Rodolfo, “Políticas Públicas, Más allá del Pluralismo y la Participación Ciudadana”, en el libro colectivo: “Política Pública”, Tomo 01, Luis F. Aguilar, (compilador), Biblioteca básica de Administración Pública, Gobierno del Distrito Federal, Siglo XXI editores, México, 2010, pp. 154y 155.

¹⁴⁸ Afirma el propio Aguilar en comentario que dicha participación debe ser: “...en el gobierno por asuntos, en la permanente fiscalización del público sobre el quehacer gubernamental, en una suerte de democracia participativa que ponga coto al estatismo ineficaz y derrochador en nuestro país...” Nos comenta Canto Sáenz, Opus cit. p. 156 que: “...Para argumentar a favor del cambio, este autor introduce la distinción entre lo público y lo gubernamental: Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental... (Aguilar, 1994: 33)”.

algunas legislaciones en que se prohíbe en *materia de política fiscal*, cuya discusión y su aprobación se reserva a los representantes electos por sufragio universal. Otras situaciones se le limitan al ciudadano, como en los casos de la política monetaria, las políticas en materia de hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, o de aquellas políticas sensibles al Estado, como la exterior o de la defensa nacional.

De esta manera, el propio Aguilar nos propone un gobierno por “políticas públicas” -y no gubernamentales-, de tal manera que: “...Gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ellos, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental...”¹⁴⁹

Nosotros estamos de acuerdo en su definición, pero resaltamos la idea de que no toda participación ciudadana tiene que ser inhibiendo o impidiendo que la autoridad responsable en ciertas materias, sea sustituida por el quehacer de los ciudadanos, porque eso altera el sentido del mandato originario con el sufragio que los invistió de poder para actuar por orden y cuenta ciudadana. Nuestra investigación se enderezó en el sentido de darle a la participación ciudadana su único lugar posible en el panorama de la democracia directa: el uso de sufragio universal para decidir cuestiones de gobierno, pero sin sustituir a la autoridad; o llamarse a la corresponsabilidad, cuando en realidad se les imponen obligaciones ciudadanas en sustitución de las “competencias de autoridad”.

Creemos que la actuación de la autoridad puede ser validada o controlada ciudadanamente, con el voto o sufragio obligatorio para cada caso concreto, bajo las modalidades que la necesidad imponga.

¹⁴⁹ Aguilar, citado por Canto Sáenz Rodolfo, Opus cit. p. 155.

Por otro lado, un Modelo que nos define a las políticas públicas con participación ciudadana, lo es la Escuela del Pluralismo. Los grandes teóricos de esta se concentran en Charles E. Lindblom y Cabrero Mendoza Enrique.¹⁵⁰

Lo que tiene de interés para nosotros esta escuela, es la tipología que presenta para entender el fenómeno de las políticas públicas. Theodore J. Lowi¹⁵¹ hace una breve reseña de éstas, entendiendo que existen las siguientes: a) Las políticas públicas distributivas; b) Las políticas públicas regulatorias y; c) Las políticas públicas redistributivas.

Las que se refieren a la primera de ellas, se caracterizan por el destinatario que es sujeto de tratamiento independiente y dentro del cual no se limitan los recursos destinados por el Estado. Por lo que no se pueden identificar exactamente a qué sector o grupo social se dirigen. Sus unidades de ejecución son independientes también.

Las políticas regulatorias por su parte, destinan a individuos concretos no identificables en un primer momento; pero que no pueden desagregarse por unidades de ejecución específicas. Son de aplicación global bien específica. Estas se caracterizan por los efectos de control y regulación concretos. La norma se elabora en forma que su aplicación sea general y su impacto desde luego más costoso, no deja opciones de maniobra a los sujetos a los cuales se dirigen estas políticas. Es clásica esta política de la *Direct Choice*, ya que decide quienes pueden o no salir afectados o beneficiados con sus medidas adoptadas.

El tercer tipo de éstas se parece a la anteriores, porque se elaboran para son aplicadas en un número grande y relacionado de sujetos beneficiados o

¹⁵⁰ Cfr. Enrique Cabrero Mendoza, "Usos y Costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo trimestre, 2000, pp. 119-229. Y Lindblom, Charles E. "El proceso de elaboración de políticas públicas", INAP, Miguel Ángel Porrúa, México 1991. Ambos referidos por Canto Sáenz, Op. cit. p.156.

¹⁵¹Op. cit. p. 157.

afectados y su meta son ciertas clases sociales, como los adultos mayores, desempleados, etc. Esas políticas manejan la redistribución del poder, sus posibilidades y amenazas para quienes las adoptan.

¿Cómo se implementan las políticas públicas?

Tenemos dos grandes enfoques para la implementación, diseño o elaboración de las políticas públicas. El enfoque de Arriba hacia Abajo (top-down); y la perspectiva de Abajo hacia Arriba (bottom-up).

Según los autores que hemos venido reseñando -y analizando al mismo tiempo-, nos indican que la primera de ellas se presenta, cuando mediante el aprovechamiento del principio de “imperio de la ley”, los gobiernos actúan estableciendo los parámetros, recursos y demás formas de la política del Estado.

En el segundo caso, de abajo hacia arriba, las políticas públicas parten de la participación ciudadana sin que se tenga ese “imperio de la ley” a disposición de los particulares.

Nuestro autor invoca a Peters para demostrarnos que la participación ciudadana tiene inconvenientes. Uno de ellos es que tiende a olvidar que la participación representativa originaria de todo ciudadano según las cartas fundamentales o constituciones, instituye que los legisladores (diputados y senadores en una República representativa y popular) son los encargados originariamente de “hacer las leyes y fiscalizar la actuación de las autoridades”. En ese caso, una actuación ciudadana que trastoque el orden normal de los procesos administrativos, hace irregular también la forma de fiscalizarlos. Y explica que el principio de *igualdad ante la ley* se ve alterado con este enfoque de las políticas públicas; pues –a nuestro entender también- se vulneran los derechos de todos aquellos que no participan en las decisiones tomadas por un sector o por un grupo de ciudadanos en ejercicio de la mencionada actuación de participación ciudadana en un caso concreto.

Y lo anterior es así, porque en el equilibrio de poderes y fuerzas dinámicas dentro de toda sociedad, se tiende al abuso. Pudiéndonos encontrar en un momento dado que un grupo social “impere” dentro de la administración del Estado, alterando de esta manera los equilibrios naturales y la afectación de otros grandes sectores de la misma sociedad.

Otro inconveniente puede ser el que los procedimientos ciudadanos (enfoque de abajo hacia arriba pues) sean más tardados y onerosos para el Estado, que los procesos naturalmente implementados en toda administración pública, por sus legisladores; como representantes de la ciudadanía y en el legítimo ejercicio del poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, según la máxima americana ya conocida. El caso extremo sería llegar a dividir a los integrantes de una sociedad, llegando a ser un obstáculo para las acciones públicas.

Por último, sobre el tema podemos decir que los enfoques de abajo hacia arriba que decantan en la participación y comunidad de esfuerzos para fijar políticas públicas, aúnan los criterios de la llamada *Public choice* o teoría de la elección pública.

Esta doctrina se apoyaría entonces en tres bases fundamentales y prioritarias: a) Un elemento que supone al individuo que participa, con un comportamiento racional en sus elecciones o decisiones en materia de su propio interés; b) Otro elemento que permite distinguir entre los bienes públicos y los bienes privados. Establece que los públicos son indivisibles, responden a la necesidad detectada en las comunidades, y están fuera del mercado -en principio- contrariamente a los bienes privados, que se manejan dentro del mercado y sus leyes, respondiendo a la oferta y a la demanda. Y, c) Los particulares deben aprovechar las estructuras y recursos que se les ofrezca por el Estado, maximizando sus ganancias o utilidades y beneficios; en cambio bajo la teoría de

la elección pública, los servicios públicos son el mayor interés de las administraciones públicas, aprovechando los recursos para saciar mejor y en mayor cantidad las necesidades, a costos menores para el Estado.

Una idea actual es entonces, que las políticas centralizadoras y obesas son menos efectivas en razón de costos y efectos benéficos para la sociedad; en tanto que las políticas públicas descentralizadoras y de menor tamaño burocrático, son mejores y más efectivas en todos los aspectos: políticos, sociales y económicos.

En nuestra investigación detectamos la tendencia de la Administración Federal actual de centralizar todas las decisiones y competencias para la satisfacción de las principales necesidades de la República, ya sean propias o coordinadas, en colaboración o bajo mecanismos de presión hacia los gobiernos locales; lo que ha traído como consecuencia el surgimiento de organismos –no institucionalizados- como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que busca equilibrar el ejercicio de los poderes que originariamente le corresponden a municipios y gobiernos estatales y que han sido usufructuados legítima o indirectamente por la administración pública federal.

La teoría de la elección pública se basa en el aprovechamiento del factor costo-beneficio y se olvida, al menos, de factores como la libertad, la igualdad y muchas de las veces en la seguridad jurídica de los particulares, con el argumento de que el beneficio colectivo es preferente a los derechos de cada particular afectado.

Como colofón a lo dicho sobre los temas anteriores, no nos queda más que repetir con los autores comentados; que las doctrinas pluralistas, plebiscitarias y de participación ciudadana, -entre otras- no deben considerarse a la ligera, como límites naturales de toda política pública, ya sea desde el positivismo jurídico, o desde los aspectos normativos en sí.

Lo anterior significa que estas doctrinas no deben generar expectativas demasiado altas cuando se trata de servir al ciudadano, ni excusa para generar políticas que basen todo su actuar en perseguir enfoques altamente redistributivos, según se explicó anteriormente.

Se sugiere por los expertos en el tema, tomar en cuenta otras opciones diferentes del pluralismo y del public choice, cuando se trate de modificar el pacto nacional y los mínimos derechos de todo ciudadano a alcanzar metas propias o de distribución del poder público y de la riqueza nacional, como en el caso de la privatización real, de los recursos energéticos en México.

Si se trata de la participación *directa* de los ciudadanos en la elección de las políticas públicas y de gobierno –en su caso- se reconoce la necesidad de su adopción en casos muy concretos y determinados -sobre todo en el nivel municipal de gobierno-, pero no es una regla general ni obligada para justificar acciones de autoridades o de administraciones públicas preocupadas por dar resultados tangibles a la sociedad; sino que hay que determinar situaciones en las que no es posible hacerlo ni deseable.

4.1 Las Políticas Públicas.

Una verdad indiscutible es que todo Estado es –por naturaleza- una abstracción jurídica y por extensión, una abstracción política.

La manera más cómoda de estudiar al Estado es desde un enfoque político, advirtiendo que el estado es un hecho político (aunque no esté de por medio lo jurídico necesariamente).

Otra realidad es que el Estado como hecho político no es el único en estudio de las ciencias. Pero lo consideramos para efectos de nuestro trabajo como el hecho político de mayor importancia. De ahí que podamos entender como

la doctrina encuentra al Estado, inmerso en la literatura política. Contiene entonces la Teoría del Estado a otra disciplina: La Teoría Política.

En lo político además del hecho –surgido espontáneamente- encontramos el acto o la actividad política, que ya refleja un movimiento voluntarioso de la conciencia del autor de la mencionada actividad política.

La política como una disciplina científica tiene un marco conceptual propio y diferente de otras disciplinas; por ello la política tiene dos encomiendas principales: la actividad política en sí y el marco conceptual de la actividad política.

Las anteriores reflexiones quieren llevar al lector a puntualizar en las diferencias entre conceptos para determinar finalmente que la política conceptual tiene por objeto lograr el conocimiento pleno del fenómeno político (conjuntado por hechos y actos políticos), explicándolo en todas sus facetas.

Por otra parte, la llamada Política aplicada, tendrá por objeto el estudio de la actividad política en sí, que surge del <zoonpolitikon> que viven en comunidad política y permite su existencia y movilidad.

La política conceptual, se le conoce también como ciencia política o teoría política pues su finalidad es el estudio, la explicación científica del fenómeno político, analizando todos sus elementos e investigando las causas de éste y su adecuado basamento axiológico. Es en sí misma la llamada Teoría del Estado.

En otro orden de ideas, es la política aplicada aquella que se considera como un verdadero arte: Ya que es el arte de buen gobierno o arte de lo político, desarrollado volitivamente por gobernantes y gobernados y últimamente por un tercer elemento: los profesionales de la política. Su real propósito es promover la actividad política.

Es en éste ámbito, en la Política Aplicada, que surgen las llamadas Políticas Públicas.

La naturaleza de una Política Pública será <<el ejercicio volitivo; un movimiento de voluntad del titular del poder en cuestión, tendiente a producir consecuencias de la misma índole, (política) ajustando dicha actitud o comportamiento, a un marco jurídico-administrativo y jurisdiccional previamente establecido por la teoría política, para estar en condiciones de aplicar un criterio selectivo frente a los problemas que el ejercicio del poder presenta continuamente, y que son de obligada resolución, jerarquizando su importancia e implementando las acciones que procedan conforme a las facultades y recursos disponibles>>.

Las políticas públicas tienen su fundamento en las llamadas Directrices. Una directriz es el conjunto de acciones y disposiciones aplicables a un caso concreto, después de su confrontación jurídica, política y social.

Las denominadas Políticas Públicas desde su creación conceptual se han venido estudiando mediante la llamada Teoría de las Políticas Públicas.

Esta teoría se apoya en su naturaleza estadual, de dirección y de ideologización de la actividad gubernativa.

Aunque las Políticas Públicas se encuentran explicadas en cualquier Estado, ya sea Liberal, Neoliberal o Social, su mayor aporte se encuentra en el llamado Estado de Bienestar o Welfare State.

Las Políticas Públicas son resultado de la implementación de acciones para la producción de bienes y servicios públicos.

Desde el ámbito ideológico, estas desembocaron en algunas ocasiones en el control de las relaciones de dominación entre gobernante y gobernados.

Las Políticas Públicas han permitido no solo su implementación sino también un adecuado marco de control de actividades de la organización administrativa y política.

Aunque uno de los propósitos del uso de políticas dentro del Estado fue el organizar los planes y programas a ejecutar haciendo más eficientes a sus agentes y más eficaz al aparato gubernativo, los resultados no han dado muestra de reducir la obesidad del Estado y de sus órganos paraestatales.

Es la política pública una herramienta para conseguir más fácilmente la pretendida Reforma del Estado.

Este propósito también lo cumplen organismos externos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales intervienen con Políticas Públicas propias que hacen suyas o imponen –en su caso- a los gobiernos, con el fin de lograr el propósito de ordenar a la economía mundial o globalizada.

Como herramienta ideológica y técnica, las Políticas Públicas se basan en la Planeación y en la Programación, pero esto no asegurará su exacta ejecución por el ejército de empleados y agentes de la administración, encargados de aplicarlas, sin un adecuado marco de control, supervisión y sancionatorio –en su caso- que acerque al máximo su implementación.

Como toda herramienta administrativa o política, requiere de capacitación y actualización continua de todos aquellos encargados de hacerlas efectivas y ejecutarlas, siendo indispensable un servicio profesional o de carrera.

4.2 Políticas Públicas, Consensos y Transacciones Políticas.

La Política Pública con su carácter aparentemente imperativo, choca con la fuerza de la costumbre por una parte y de los grupos de interés por la otra. Es el campo de batalla de las ideas (donde el bien común campea en primer lugar) frente a los intereses concretos de unos cuantos intereses de grupo o de minorías.

Es la confrontación de la racionalidad de los administradores técnicos con la razón de los políticos. Ambos señores de sus respectivos dominios, pero enfrentados en una arena bastante irregular para ellos.

En esa lid frecuentemente los técnicos en planificación gubernativa se encuentran con el hecho de que la realidad es más dura que la planeación, y muchas de las veces, la intransigencia de éstos últimos (además de sus intereses particulares) domina a los técnicos que terminan por ver sin aplicación sus propuestas.

Los elementos en conflicto serán por una parte las ideas de los técnicos: los conceptos de neutralidad en la valoración del caso; la certidumbre y la razón sustantiva.

Por la parte de los políticos: el marcado interés; la parcialidad en el caso concreto, la incertidumbre como cara de la coyuntura y la racionalidad adjetiva.

Del poder de la política al poder de la razón, encontramos a las ideas, frente a los intereses, regularmente surge la negociación como un respiro benefactor para los contendientes.

Como especie de la negociación encontramos a la transacción política, como elemento de conciliación de intereses o el predominio de unos sobre otros menos poderosos.

En el campo de las luchas ideológicas, se aclimata la transacción como el medio naturalmente político, que destuerce todas las ligazones y confusiones de intereses.

Es por todo ello que en la implementación de las políticas públicas, frecuentemente, por no decir siempre, la directrices consignadas en el plan no se cumplen, sino al contrario, cambian uniformemente en sentido inverso a la intervención de los políticos y sus intereses; claro está, cobijados estos últimos, en el pretexto de las causas sociales que son su cotidiano sustento y justificación.

Es la participación ciudadana, la vía alternativa para la toma de decisiones en un contexto híbrido: interés social, intereses de grupo político y técnicas administrativas de eficacia político-jurídica.

Un caso a mencionar es el llamado Presupuesto Participativo, implementado desde hace años en Curitiba, una comunidad de Brasil. En el cuál se toma la decisión de planificar y presupuestar el gasto público con la intervención de los vecinos, quienes al fin y al cabo son los usufructuarios legítimos de la obra pública y social, que realiza el estado. Otro igual es el de Barcelona, en España con los estudios recientes sobre participación ciudadana y presupuestos participados.

Unas últimas reflexiones sobre el tema de las políticas públicas no induce a preguntarnos: ¿Cuál es la razón suficiente para que un gobierno adopte determinadas políticas y deseche otras?; ¿Cuáles son las causas que inciden en la aplicación satisfactoria de unas y el fracaso de otras?; igualmente queremos saber ¿Como un régimen y sus políticas, se mantiene a pesar de sus fracasos o aunque innoven?

Son múltiples los factores determinantes de unas y de otras políticas públicas, pero desde luego que no están bajo el control de los técnicos y los

políticos aunque influyen, poco tienen que hacer ante las coyunturas, que todo lo deshace y que se encuentran ajenas a la propia implementación de la Política Pública.

4.3. Las políticas redistributivas y la política de suma cero.

Toda política redistributiva tiene su modelo en la llamada justicia distributiva. Es así que autores clásicos han intentado explicar lo que ésta es.

Según Aristóteles tiene que ver con respecto a la asignación de bienes en una sociedad.

Esta forma de justicia tiene ciertos principios, que surgen de la asignación de beneficios y cargas dependientes de la actividad económica. No es lo mismo que la justicia retributiva la cual se concentra en la manera de regresar o retribuir con proporcionalidad de resultados y consecuencias a un oferente de la misma. Por su parte con la justicia procedimental tiene también diferencias en cuanto a la justicia de los procesos, tales como en la administración de la ley.

John Rawls es el más prominente investigador y estudioso de la justicia distributiva. En todas sus obras refleja lo que esta es y explica lo que la construcción consensada de medios para darle a cada quien lo que la sociedad pueda generar entre sí. La distribución de lo que le corresponde a cada cual en base al contrato “social” acordado.

En ese sentido podremos decir que las políticas redistributivas con justicia, se integran cada día más, a las formas en que las autoridades de diferentes niveles de competencia, se relacionan intergubernamentalmente. Como las políticas distributivas y normativas, muchas políticas redistributivas son parte esencial del actual panorama intergubernamental. Desde luego, hay una cuestión

discutible sobre qué constituye precisamente una política, un programa o un gasto “redistributivos”.

Al efecto nos referiremos a los que se aplican a los orígenes del conflicto de clases de los programas sociales, para explicar que a menudo éstas políticas se derivan de la llamada *Política de suma cero* o de una hechura de *políticas de suma cero*.

Así lo explican autores norteamericanos en un caso concreto: *En una declaración tomada de un análisis de los programas de ayuda alimentaria durante el gobierno de Reagan: “La ayuda alimentaria y otras formas de redistribución han sido tratadas, tradicionalmente, como cuestiones de conflicto directo entre los contribuyentes “donantes” y los receptores de los programas: lo que uno gana lo pierde el otro”*¹⁵² En síntesis así se define lo que en la práctica es una Política de suma cero.

Es dable resumir entonces una serie de cuestiones sobre el papel que juega el Estado en las políticas de llevar el financiamiento a los sectores menos privilegiados, en un juego redistributivo. Primero: Un conjunto de preguntas se basa en las mediciones pero, de hecho, tiene carácter normativo. Las variaciones del beneficio, ¿Miden válidamente las desigualdades en ayuda para asistencia general? Hasta el grado en que son una auténtica medida de las desigualdades, entonces la concentración del control administrativo y de la política a un nivel superior (en este caso el estado) contribuye a una reducción de las desigualdades. Empero si las variaciones representan diferencias auténticas y significativas en las necesidades de los pobres en diferentes áreas, entonces las diferencias son comprensibles y defendibles. Pero, ¿hasta qué punto es la redistribución un

¹⁵² J. FRED GIERTZ Y DENNIS H. SULLIVAN, “Food Assistance in the Reagan Administration”, en *Publius: The Journal of Federalism* 16, 1986 p. 134. Ver igualmente a Wright, Deil S., *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, CNCPA-UAC-FCE, 1978, pp. 556-557. Cfr. Lester C. Thurow, *The Zero-Zum Society: Distribution and the Possibilities for Economic Change* (Nueva York, Basic Books, 1980; idem, “The Zero-Zum Solution: Building a World Class Economy (Nueva York, Simon & Schuster, 1985).

objetivo indispensable de las políticas? Al menos en el campo del bienestar, parece ser una preocupación persistente, sino constante, a largo plazo.

Los programas de salud, educación y bienestar suelen considerarse, comúnmente, como de intención e impacto redistributivo. Sin embargo, la amplitud de estas categorías exige reconocer el carácter complejo del contenido de las políticas. En nuestra sociedad, la educación ha servido a múltiples propósitos; por ejemplo: socialización, inculcación de valores morales, movilidad social y económica.

Las transferencias nacionales para construcción de hospitales fueron uno de los primeros programas de transferencias de ayuda promulgadas después de la segunda guerra mundial. Como parcial legado del período del New Deal, una década antes, la fórmula de aportaciones complementarias y distribución para el programa fue marcadamente redistributiva entre los estados.

La hipótesis del presente trabajo es que no existe -en purismo jurídico-, un Estado Social de Derecho *integral o integrado*, en México y esto significa que el marco garantista de los derechos humanos o fundamentales (si consideramos su tutela material dentro de la Constitución Política vigente), no se ha desarrollado conforme a la forma del Estado de Bienestar o Welfare State, (que en otras naciones –incluso- se encuentra en crisis)¹⁵³ que es un proceso inacabado al que le falta para erigirse en un pleno Estado Democrático de Derecho, la complementación en un todo integrador de *“actualización funcional, de reproducción...un continuo proceso de laboriosa configuración social...un proceso de continua renovación y permanente reviviscencia...”*, al puro estilo de la propuesta de Rudolf Smend; donde “...el Estado no se basa ya en ningún contrato

¹⁵³ Al respecto consultar: AGUILERA PORTALES Rafael, Enrique y ESPINO TAPIA Diana Rocío, “Fundamento, garantías y naturaleza jurídica de los derechos sociales ante la crisis del Estado Social de Derecho”, Revista Telemática de Filosofía del Derecho, nº 10, 2006/2007, ISSN 1575-7382, pp. 111-139.

social, ficticio o real, consensuado en un momento dado, sino por virtud de un proceso...”¹⁵⁴ Y a este proceso, en sustancia, Smend lo denomina *Integración*.

4.4. Teoría de la Integración en Rudolf Smend.

“...Sin embargo, esta teoría de la integración, definitivamente, justifica las relaciones de cooperación entre todos los poderes constitucionales, asumiendo las cláusulas institucionales para llevarlos a cabo (Estado Social, Estado Democrático y Estado de Derecho)...”¹⁵⁵

Para Rudolf Smend, en su obra “Constitución y Derecho Constitucional”, esta integración en la que se basa la vida estatal, puede ser de tres tipos y dice que, si bien por lo general se dan combinadamente, aunque un tipo de integración predomine sobre el otro: a) La Integración Personal: aquí se refiere a los dirigentes políticos, que a través de sus funciones objetivas han de lograr cohesionar al grupo político que los sostiene; b) La Integración funcional o procesal: se trata de formas de vida que tienden a crear sentido colectivo a producir una síntesis social, que tienen bien al contenido espiritual del Estado; c) La integración material u objetiva: esta es la más interesante, pues se refiere al conjunto de los valores vividos por los individuos dentro de su comunidad y sociabilizados.

Es así que en toda integración funcional, la cláusula institucional apoya la creación de vínculos procesales válidos entre niveles de gobierno a fin de cumplir con sus cometidos particulares evitando el predominio de unos sobre los otros órganos o poderes –en su caso-.

¹⁵⁴SMEND, Rudolf, “Ensayos sobre la libertad de expresión, de ciencia y de cátedra como derecho fundamental y sobre el tribunal constitucional alemán” refiriéndose a su obra: “Constitución y Derecho Constitucional”, en BRAGE CAMAZANO, Joaquín, Traducción y estudio preliminar, Porrúa, México, 2005.pp. XX y XXI.

¹⁵⁵ NUÑEZ TORRES, Michael, “El Pacto Federal como cláusula institucional del Estado constitucional”, en Torres Estrada, Pedro Rubén y Barceló Rojas Daniel Armando (compiladores), “La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas”, Refiriéndose a Rudolf Smend, UNAM, México, 2008, pp. 119-148

Por último, la integración por medio de valores superiores como son el efectivo cumplimiento de los derechos humanos y sus garantías, al puro estilo del propuesto por Luigi Ferrajoli.¹⁵⁶

4.5 El Modelo Garantista de Ferrajoli.

En dicho trabajo sostiene que: “Estamos asistiendo, incluso en los países de democracia más avanzada, a una crisis profunda y creciente del derecho, que se manifiesta en diversas formas y en múltiples planos. Distinguiré, esquemáticamente, tres aspectos de esta crisis. Al primero de ellos lo llamaré crisis de la legalidad, es decir, del valor vinculante asociado a las regias por los titulares de los poderes públicos. El segundo aspecto de la crisis, sobre el que más se ha escrito, es el de la inadecuación estructural de las formas del Estado de derecho a las funciones del Welfare State, agravada por la acentuación de su carácter selectivo y desigual que deriva de la crisis del estado social. Hay un tercer aspecto de la crisis del derecho, que está ligado a la crisis del estado nacional y que se manifiesta en el cambio de los lugares de la soberanía en la alteración del sistema de fuentes y, por consiguiente, en un debilitamiento del constitucionalismo...”¹⁵⁷

4.6 El Estado Mínimo de Robert Nozick.

“...Baste pensar en la complejidad que han adoptado las relaciones entre Estado, sociedad civil y mercado, crecientemente caracterizadas por una flexibilidad y solapamiento de agentes y funciones que recibe el nombre de gobernanza. En ese contexto, la vieja separación ideológica entre estatalismo y antiestatalismo debería dejar paso a una concepción más pragmática del diseño

¹⁵⁶ Ver: “El derecho como sistema de garantías”, Ponencia expuesta en las jornadas sobre “La Crisis del derecho y sus alternativas” organizadas por el Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992.

¹⁵⁷ Opus cit.

*institucional: la mejor coordinación posible de los instrumentos públicos y privados, para la más plena realización posible del viejo ideal de la igual libertad de todos...*¹⁵⁸

MANUEL ARIAS MALDONADO

Esta teoría del Estado Mínimo de Robert Nozick, nos ayuda a entender la lucha frontal que tienen los Estados obesos frente a la excesiva exigencia de gasto social por la ciudadanía. Sólo será posible salir adelante en dichas exigencias de gasto, si el estado entiende que el usufructuario de todo esfuerzo gubernativo es el individuo, considerándolo como origen y destino del trabajo del Estado Social de Derecho.

Nos dice el relator de esta doctrina el Dr. Manuel Arias Maldonado: "...Si algo da forma a la teoría del Estado Mínimo, es la afirmación normativa y pragmática de la prevalencia del individuo —y del orden social resultante—frente al Estado..."¹⁵⁹

Es por eso que deben estudiarse conjuntamente otras corrientes del pensamiento filosófico: El liberalismo neo republicano y la economía política de la Escuela de Viena.

En palabras de Nozick: "Los individuos tienen derechos, y hay cosas que ningún grupo o persona puede hacer (salvo violando esos derechos)..."¹⁶⁰

Por último, es importante resaltar lo que infiere el autor sobre Estado mínimo y redistribución de recursos vía gubernamental como resumen de su teoría y que impacta en el tema de la tesis de grado que estoy investigando.

¹⁵⁸ ARIAS MALDONADO, Manuel, "La Teoría del Estado Mínimo: Robert Nozick" en AGUILERA PORTALES, RAFAEL, (Coordinador) " Teoría del Estado Contemporáneo", Porrúa, México, 2011, p. 401.

¹⁵⁹ *Ibíd.*

¹⁶⁰ *Ibíd.*

En efecto nos dice que: “Tiene sentido afirmar que cualquier institución estatal que asuma funciones que incluyan la provisión de ciertos bienes públicos básicos—como la descrita protección de derechos o la política de defensa— y los financie mediante impuestos es inherentemente redistributiva. De ahí que la crítica de la redistribución y de sus fundamentos filosóficos se constituya forzosamente en elemento esencial de la teoría del Estado Mínimo. Su punto de partida es sencillo: los hombres son iguales en su libertad, no en los resultados que produce el ejercicio de la libertad. Y si aceptamos la primacía de ésta, tenemos que aceptar también sus consecuencias. Estado Mínimo y redistribución son, por ello, incompatibles...”¹⁶¹

5. La Nueva Gestión Pública, la Administración Pública Progresiva y el Control.

Una vez que hemos entendido lo que las políticas públicas determinan el sentido de una administración nacional, en lo particular; debemos repasar las diferentes teorías que se han construido para explicar el paso de las tareas de gobierno en México.

En efecto, nuestro país ha sido reflejo de todas las tendencias globales en materia de administración, de controles y fiscalización de actos de autoridad administrativa.

Así, veremos que en la búsqueda de condiciones para una administración pública que rompa con varias de las restricciones tecnológicas que la burocracia impone y que Max Weber estudió y nos explica, menciona que ahora efectivamente permiten establecer un sistema de información que hace sólido: a) El dominio de la regla; b) Las normas; y c) la Dirección hacia resultados calculables y previsibles, según nosotros, partiendo de los sujetos más importantes de toda administración pública: los servidores o funcionarios del Estado.

¹⁶¹ Opus cit. p. 394. Ver igualmente el juego de tasa cero.

Entonces, el desarrollo de mecanismos de dirección basados en resultados, el fortalecimiento de la rendición de cuentas a partir de la medición de productos e impactos, el desarrollo de contratos que explícitamente controlan o dirigen el oportunismo y el egoísmo “racional” de los seres humanos; serán las características visibles de toda administración que deberán estudiarse bajo nuevas visiones o enfoques.

La llamada *Nueva Gestión Pública* (NGP) no es un paradigma nuevo ni dominante de la antigua *Administración Pública Progresiva* (APP), ni se ha impuesto a aquella, ni ha dejado de funcionar ésta última. No es la NGP tan diferente de la otra.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una política pública, basada en razones estructurales y coyunturales diferentes de la APP.

La NGP está basada en una relación estrecha de *control entre el Poder Legislativo y para con el Ejecutivo*; con *mecanismos de rendición de cuentas que ajusta su dinámica a las relaciones de poder*. Con los partidos políticos, factores reales de poder, etc.

La construcción de mecanismos de control y dirección es el paso lógico para entender estos sistemas (APP y NGP).

No hay en realidad sistemas nuevas (NGP) y sistemas viejos (APP) sino que son opciones de gestión entremezcladas en las administraciones de todas las naciones del mundo, según sus contextos y las decisiones políticas particulares.

La nueva gestión pública se apoya en los cambios tecnológicos y en una *nueva gobernanza de nuestro siglo veintiuno*. Lo que hace esta nueva propuesta es cambiar en las estrategias de la acción gubernamental y del aparato

administrativo para con el Poder Legislativo y los miembros de la comunidad, bajo nuevas reglas políticas.

La materia sobre la que actúa la NGP es la misma que la APP: Busca el control político de la burocracia y aislarla de las influencias políticas coyunturales del accionar gubernamental, imponiendo sus razones en un particular contexto político y administrativo.

En esta se proponen cambios tecnológicos, variar las soluciones y cambio en las estructuras de gobernanza como el caso de sus instituciones. Un caso evidente: los presupuestos participativos.

Su búsqueda son los controles del aparato burocrático por los resultados, basados en incentivos. Aún si esto significa "...abrir los controles al dominio de los intereses económicos y sociales...",¹⁶² a diferencia de la APP, en la que se pretendía aislar y proteger al aparato gubernamental del dominio de los intereses de los sectores económicos y sociales imperantes. Evitar contratos privados y participación social.

Es la nueva gestión pública, una reforma de los aparatos públicos y sus instituciones, para amoldarlos a realidades concretas de exigencia social. Con participación ciudadana y apertura al sector privado de la economía.

Se puede resumir la política de la APP, en que su fin último en el juego regulador, es "...crear mecanismos organizacionales e institucionales para generar los comportamientos racionales que convienen a la sociedad ante políticos y funcionarios oportunistas y racionales..."¹⁶³, que en otras palabras, buscan calcular siempre sus beneficios.

¹⁶² Arellano Gault, David, "Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", en Guillermo M. Cejudo, Siglo XXI y Biblioteca básica de Administración Pública, Gobierno del Distrito Federal, 2011, México, pp.187-217.

¹⁶³ Op. cit p. 196

La APP es una forma de proteger los intereses de las propias burocracias, por medio de asegurar sus empleos, dificultando su evaluación por resultados y como dice Arellano, encontrar "...la capacidad política en una red compleja de *procesos de Presupuestación y gasto*; y el escudo que la profesionalización de los cuadros impone..."¹⁶⁴

La burocracia en este sentido, no actúa siempre bajo el esquema de la dirección del interés general, ni podría resolver todo técnica ni sistemáticamente.

Según David Arellano, Adam Smith decía que: "...Nunca se hallan mejor administrados los servicios públicos que cuando la recompensa (de los funcionarios) sigue al desempeño efectivo y se halla ajustada a la diligencia empleada en el cumplimiento..."¹⁶⁵. Lo que significa que las razones de interés personal del burócrata sean determinantes para su actuación y no valen controles por más estrictos que estos sean.

En todos los casos, la determinación de las formas estructurales de actuación en un sentido APP o en otro NGP, está basada –dice el autor en comentario- en el diagnóstico de realidades como el que existen <fallas de mercado> y <fallas de gobierno>, que resultan de la conformación de sociedades compuestas de individuos conducidos racionalmente y sumamente <egoístas>; con intereses propios que anteponen al interés de la sociedad o a los intereses de grupo.

Entonces, cabe decir que las diferencias entre Nueva Gestión Pública y Administración Pública Progresiva, nacen de comprender su naturaleza política y de los regímenes políticos que las sustentan; así como de los valores desplegados –no muy claros-, sino por los mecanismos que suelen emprender como solución o

¹⁶⁴ *Ibíd.*

¹⁶⁵ *Op. cit.* p. 199

como vía de acción. Sus diferentes opciones en la búsqueda de la toma cabal de sus decisiones al caso concreto, a la implementación de estas y a la construcción de consensos con los grupos sociales, con el propósito de beneficiar el interés general de las personas, haciendo uso –cada una de ellas: APP y NGP- de combinaciones complejas y diversas, que oscilan entre debate y negociación, acuerdos y conflictos, confrontaciones y consensos.¹⁶⁶

Es por ello que la NGP se apoya fundamentalmente en la reforma de las administraciones públicas involucradas, tratando de amoldarlas hacia un sistema de convencimiento de la burocracia, a través de incentivos y controles, pero surgidos de la actuación conjunta con la ciudadanía por medio de la nueva gobernanza y aplicando una contraloría social. Pero lo que determina este nuevo enfoque, es la nueva relación de trabajo conjunto con los Poderes legislativos, quienes constriñen a aquellas, para que actúen siempre bajo la égida social, informando, rindiendo cuentas del desempeño y de los resultados de su gestión.

6. El Sistema de Coordinación Hacendaria.

Coordinación en materia de Gasto Público.

El Sistema de coordinación que está vigente legalmente, pero no constitucionalmente hablando, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que no es materia específica de nuestra tesis, en virtud a que la materia del Gasto Público se estudia dentro de la teoría de un próximo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que incluye todos los rubros de ingreso-gasto-gestión patrimonial-recursos públicos-gasto público y crédito público o deuda del Estado. A continuación creemos pertinente transcribir por su precisión lo que es el tema de gasto, visto desde la Primera Convención Nacional Hacendaria.

Gasto.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Op. cit. p. 206.

¹⁶⁷ Es interesante transcribir los resultados de la Primera Convención Nacional Hacendaria de julio del 2004, en dicho informe nos aclara sobre las tendencias de implementar un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria; por eso lo hacemos como ilustración a nuestro tema específico del Gasto Público en México..

“La Constitución limita al Poder al Poder Ejecutivo Federal para gastar sus ingresos a lo estrictamente autorizado en el presupuesto de egresos de la Federación y ello se expresa en el mecanismo consistente en que la Cámara de Diputados autoriza al citado presupuesto de egresos¹⁶⁸, lo cual a la fecha ocurre con gran nivel de detalle. Además, muchísimos rubros de gasto ya vienen predeterminados por obligaciones legales o convencionales, de tal suerte que en la actualidad sólo un 13 trece por ciento del presupuesto anual de gasto federal tiene margen de programación.

Asimismo, ni el Ejecutivo ni la Cámara de Diputados pueden autorizar gasto federal que no tenga que ver con el cumplimiento de sus funciones sustantivas, puesto que de otro modo resultaría inconstitucional.

Respecto de las unidades subnacionales, éstas tienen plena autonomía para gastar sus ingresos propios, limitados sólo a lo que establezcan las legislaturas estatales o los ayuntamientos municipales, según sea el caso y, desde luego, limitados al gasto relacionado con sus funciones sustantivas y competencias. Con igual libertad y como si se tratara de recursos propios, los gobiernos subnacionales pueden gastar libremente los recursos transferidos por concepto de participaciones a las que nos hemos referido en el apartado anterior.

No obstante, advertimos que existen otro tipo de transferencias como lo son el caso de las denominadas aportaciones federales, mismas que representan montos superiores a las propias participaciones, es decir, 34 por ciento de la Recaudación Fiscal Participable¹⁶⁹ contra el 26 por ciento

¹⁶⁸ La facultad de aprobar el presupuesto de Egresos no es bicameral, sino exclusiva de la Cámara de Diputados conforme al artículo 74 constitucional.

¹⁶⁹ La Recaudación Federal Participable (RFP) se define en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, como la totalidad de los impuestos federales disminuida por las devoluciones que se hagan a los contribuyentes de esos impuestos, así como de los impuestos adicionales y derechos adicionales o

de la RFP, respectivamente. Dichas “aportaciones” no están establecidas en la Constitución y son meramente un mecanismo legal, inserto recientemente en la Ley de Coordinación Fiscal, pero tienen naturaleza distinta a las participaciones originales. La diferencia fundamental es que las “aportaciones” pueden o no existir en función en que así lo decida el Congreso de la Unión y además, los gobiernos subnacionales están sujetos a condicionamientos y requisitos establecidos en la propia ley para ejercer dichos recursos, a diferencia de la total autonomía con que se manejan las “participaciones” por parte de los Estados.

Por último, existen mecanismos de transferencia denominados reasignación de gasto o programas de subsidios en donde la Federación transfiere a los gobiernos subnacionales recursos condicionados para fines específicos, los cuales pactan a través de convenios.”

Como resumen de lo anterior encontramos que respecto a la coordinación en gasto se advierten una atribución de responsabilidades entre los diversos ámbitos de gobierno, basada en el principio de obtención de beneficio directo, de acuerdo con el cual, los municipios deben realizar gastos en beneficio directo de la comunidad; mientras que los poderes locales deben gastar en beneficio de regiones más amplias, de dos o más municipios. En cuanto al gobierno federal este debe efectuar gastos en beneficio de zonas que involucran a varias entidades federativas. Es una distribución por competencias y por espacios físicos de poder regulatorio.

7. Relaciones Intergubernamentales de Coordinación, Colaboración, Cooperación y Concurrencia.

extraordinarios al petróleo, participaciones directas e incentivos que se paguen por colaboración administrativa de los gobiernos subnacionales respecto de contribuciones federales.

La doctrina en materia del Derecho Administrativo mexicano, nos ilustra con Modelos de relación intergubernamental, basados en mecanismos básicos de actuación, deducidos del texto constitucional. Estos son fundamentalmente:

- A. El modelo de Coordinación como principio de organización.
- B. El modelo de Coordinación como título competencial formal o procedimental.
- C. El modelo de Coordinación como fórmula de cooperación.
- D. El modelo de “Concurrencia” como título competencial material.

7.1 El modelo de Coordinación como principio de organización.

Consiste en considerar el término “coordinación”, como un principio de organización tendiente a generar un resultado coherente en la actuación de las distintas instancias del Estado Federal, que se hace efectivo mediante el ejercicio de competencias propias (normativas y ejecutivas).¹⁷⁰ *El proceso de coordinación es una actuación conjunta o complementaria, ésta se fundamenta en el libre y voluntario acuerdo de cada parte, que así ha decidido ejercer sus poderes al respecto, sin que se haya producido cesión alguna de su capacidad propia de decisión competencial.*

7.2 El modelo de Coordinación como título competencial formal o procedimental.

Por este modelo, la coordinación se entiende como un título competencial formal o procedimental, que consiste en aquella competencia que nos sirve para establecer obligatoriamente un método de actuación para todo aquél poder que nos es propio mediante acoplamiento de competencias en una determinada materia. Este concepto señala que, el gobierno -como poder titular central- y dominante de la facultad de coordinación, no obstante sus fortalezas orgánicas, no puede transformar su competencia formal en una competencia material, pues ello

¹⁷⁰SERNA DE LA GARZA, José María, “Sistema Federal Mexicano. Un Análisis Jurídico”, UNAM, México, 2008.

significaría una invasión ilegítima –sin título- del ámbito competencial que corresponde a las entidades federativas.

Este tipo de coordinación puede hallarse en la facultad que tiene el Congreso de la Unión en México para aprobar leyes que establezcan diversas bases de coordinación en diversas materias.

7.3 El modelo de Coordinación como fórmula de cooperación.

En este, la coordinación puede entenderse como el ejercicio compartido de las competencias que corresponden a los poderes federales, estatales y municipales. Lo que significa que puedan ejercerla mancomunadamente, de manera que conjuntamente se lleve a cabo una determinada actuación pública.

Para esto debe presumirse una atribución conjunta de la competencia referida, ya que no puede realizarse de manera aislada por parte de alguno de los órganos interesados, lo que deriva en que la cooperación conforma un régimen competencial sustantivo distinto que, como todas las técnicas de distribución competencial, debiera en un principio, el tener base constitucional.

En la cooperación hay dos tipos de modelo: a) El obligatorio; y b) El de carácter voluntario o facultativo.

a) El obligatorio; Se ejerce conjuntamente por los órganos interesados. Su base también tiene que ser constitucional. Se identifica con los modos de distribuir un Poder y su consiguiente función, se le reservó por el constituyente textualmente en la Constitución.

La coordinación obligatoria, se advierte en el régimen de las conurbaciones en México. Su regulación es “conjunta y coordinada” y puede localizarse la

disposición en art. 20 de la Ley General de Asentamientos Humanos, cuya base constitucional se localiza en la fracción XXIX-C del art. 73; y 122 constitucional.¹⁷¹

b) El de carácter voluntario o facultativo. Quiere decir que los órganos centrales deciden actuar en régimen de cooperación, ejerciendo facultades propias. Claro que no se produce lo que podría llamarse una atribución cooperativa (conjunta) de poderes (que sólo puede realizar la Constitución), sino solamente un ejercicio cooperativo de las competencias que corresponden a las diversas instancias por un título propio de atribución.

Al decir de Alberti.¹⁷²

<El establecimiento del régimen cooperativo nace en este caso del acuerdo de las partes, y no de una imposición o exigencia constitucional. El problema reside por tanto aquí en la capacidad de las partes para disponer de tal régimen de ejercicio de sus poderes, y en los límites en que, en su caso, se debe circunscribir el mismo>.

7.4. El modelo de “Concurrencia” como título competencial material.

Esta se entiende como la atribución de un título competencial material o sustantivo a alguno de los órganos de gobierno (en el caso mexicano, al gobierno federal), que le permite actuar sobre las competencias de los otros órganos de diverso nivel, en aspectos sustantivos. En México se da una situación análoga en relación con las llamadas “facultades concurrentes”.

Una perspectiva, nos explica que la coordinación confiere al Estado central, un poder sustantivo de dirección que le habilita para definir e imponer el marco de la política sectorial en aquel sector o materia en el que goza de tal facultad otra instancia de gobierno.

7.5 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

¹⁷¹SERNA DE LA GARZA, José María, Op. cit. p. 113.

¹⁷² Rovira, Alberti, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 14, 1985, pp. 145 y 146.

Inciendo en un caso concreto de estudio, podemos decir que en México se inauguró un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el año de 1980, (Con la Ley de Coordinación Fiscal) el cual sustituyó al antiguo sistema establecido en 1953. Con este nuevo sistema se establecieron tres mecanismos de ingresos compartidos, por las instancias de gobierno federal, municipal y estatal; así como de responsabilidad compartida en cuanto a su organización, administración y ejecución.

Este Sistema opera bajo el principio de eficiencia, evitando la multiplicidad de gravámenes e impuestos; además de integrar montos totales por recaudo y de participar en los rendimientos a las entidades y éstos, a su vez, a sus municipios. De esta manera el sistema nacional de participaciones es actualizado haciéndose menos discrecional y condicionado a sistema de transferencias.

Se crearon además por ley, tres tipos de fondos: a) El Fondo General de Participaciones; b) El Fondo Financiero Complementario de Participaciones y; c) El Fondo de Fomento Municipal.

Se tiene actualmente otros fideicomisos como fondos federales y locales para apoyar a los programas en comento, logrando así una flexibilidad considerable. El manejo de cada uno de estos fondos sigue sus propias reglas y mecanismos, los que, además de variar en el transcurso del tiempo, han reflejado técnicamente una complejidad que requiere especialización y capacitación continuas, en el sistema de RIGs. Lo que trae un reflejo de lo difícil de encarnar un Estado Social de Derecho, sin recursos ni preparación administrativa y jurídica para programas como estos.

La situación actual de las entidades locales frente al sistema, ha determinado la pérdida considerable de potestades de control y administración de recursos, entre otros los monetarios. Las entidades locales han aceptado el nuevo

sistema de coordinación, en forma supuestamente voluntaria, ya que esto le ha venido significando mayores ingresos.

Pero después de ser combinados otros ingresos, la hacienda federal les devuelve una cantidad proporcional, de acuerdo con fórmulas que se consideran técnicamente apropiadas, pues se acomodan al tamaño de la población, el nivel de pobreza y la eficiencia fiscal.

Ahora sigue vigente pero con problemas distintos. Como que en la mayor parte de los ingresos estatales provienen de los fondos generales de la federación, pero con una fórmula inapropiada para una justa distribución; ya que otorga mayor peso al tamaño de la población de las entidades, que a la producción económica. Lo que hace desproporcionada a favor de los Estados ricos.

Se ha venido hablando de la necesidad de impulsar un “nuevo federalismo”; su agenda es amplia y no podría describirse en un trabajo como este. Hasta hoy ha introducido cambios al artículo 105 constitucional para que las instancias municipal y estatal, puedan tener un “relativo” control de los procesos e incluso puedan impugnar la inconstitucionalidad de los actos de la autoridad federal, cuando violente las competencias locales.

Con un sistema electoral de partidos más que de la ciudadanía, y contando éstos con una relativa democracia de partidos que ha permitido diversificar los gobiernos locales, con varias gubernaturas en manos de la oposición; las relaciones entre los Estados y el Ejecutivo federal menos fuerte; sus RIG han sido últimamente más parejas, pero subyacen los problema de reglamentar las relaciones para equilibrar las fuerzas entre los actores.

8. Federalismo y Descentralización: Competencias Constitucionales y Funciones Presupuestales¹⁷³

Sumario: Aspectos Generales. Federalismo Fiscal y Hacendario. Descentralización del Gasto Público. Competencias constitucionales y funciones presupuestales.

8.1 El Federalismo.

El federalismo, del latín foedus: alianza, unión o pacto, es la asociación o el pacto de varios individuos o grupos de ellos, que guardan entre sí un cierto grado de integración cultural, social, jurídica, política o económica y que se reúnen con la finalidad de obtener metas comunes y alcanzar los valores superiores (derecho a la vida, a la libertad, el bien colectivo, etcétera) que sólo mediante este mecanismo pueden obtener.

La identificación, más que la discriminación, es uno de tantos elementos que caracterizan a la Federación.

El llamado <<Pacto Federal>> surge de la libre voluntad de sus miembros, más que por imposición. De ahí que en México se crea que más que una Federación, en sus inicios éramos tan solo una chusma abigarrada alrededor de imposiciones del centro. Es por ello que Burgoa Orihuela hablara de una reunión “centrípeta” de entidades en torno a un proyecto centralista.

Han pasado hasta ahora casi 200 años de luchas por integrarnos como nación productiva sin que parezca que se llegue a un ideal común: la satisfacción mínima de necesidades, en un verdadero estado de bienestar.

8.1.1 El Federalismo mexicano.

¹⁷³ Cfr. Nuestros avances de investigación presentados para: Flores Medina, Rubén Jaime, “Federalismo y Descentralización: Competencias Constitucionales y Funciones Presupuestales”, Indetec, Revista Trimestre Fiscal, No.53. 1996

Como decíamos líneas atrás, el federalismo mexicano es del tipo “asimétrico”, que conjuga algunos intentos por coordinar competencias y funciones a fin de lograr la justicia distributiva, sobre todo a nivel de estados pobres frente a entidades ricas. Esta política de redistribución de ingresos que ha polarizado cada día más, la situación entre entidades federativas.

Ante el hecho de esa asimetría lo único que es pertinente proponer es que se formule un catálogo de competencias y funciones para las entidades federativas y sus municipios, que permitan la autodeterminación presupuestaria de estos entes y pueda darle la libertad fiscal suficiente para ello.

Establecer un marco competencial es lo urgente en la Agenda Institucional Legislativa. Comenzando por reformar el actual sistema de coordinación fiscal por un sistema nacional de coordinación hacendaria que permita de acuerdo a su naturaleza cooperativa y colaborativa, disminuir los efectos del intervencionismo fiscal, dictado desde el centro del poder.

Que se logre más productividad regional -entre entidades y sus municipios- que subvencionar la pereza, el conformismo y la tranza.

Buscar la reforma constitucional integral que de operatividad a los principios federalistas de la participación ciudadana en el control de presupuestos y en la auditoria ciudadana al gasto público en todos sus niveles.

Evitar también, en lo posible, la llamada <<conurrencia en las fuentes de tributación>>, para que se aleje la tentación de los golpes centristas cuando falten recursos a cualquiera de las haciendas.

Desde luego y para finalizar este punto, es de justicia decir que hasta ahora se han logrado importantes avances en el establecimiento de elementos básicos para un futuro Federalismo Fiscal Cooperativo, un ejemplo de ello es la iniciativa

actual en el Congreso para reformar financieramente la Ley del Impuesto Sobre la Renta que cree un impuesto local sobre ventas definitivas que ascendería a un 3% (en lo estatal y en fronteras).

Esperemos que se mantenga una llamada Agenda Emergente para que desde este año se puedan fijar nuevos impuestos a favor local, para que entre en vigor en los presupuestos a partir del 2015.

8.2. Aspectos generales sobre descentralización.

Por estar debidamente sometidas al imperio de la Ley y al orden, dentro de un Estado de Derecho las Entidades Federativas, siguen lineamientos de sus propias Constituciones y responden a una estructura orgánica basada en niveles de gobierno y en una división de Poderes, pero que de acuerdo a la realidad imperante en la mayoría de las naciones, es la simple división de funciones, según la naturaleza del interés o propósito que el propio Estado manifieste al dictar su cada ley que rija en su territorio, con diversos propósitos y para el caso de ejecutar los contenidos previstos en dicha Ley, como sería en materia de administración y aplicación de recursos económicos en beneficio público.

Esa división de funciones referida, desde nuestro punto de vista, crea una autonomía relativa, ya que se integra con otras voluntades para los casos de ejercerse en un contexto de colaboración, cooperación o coordinación entre Poderes en México.

Un Modelo de Estado de Derecho moderno, indica la necesidad de contar con un equilibrio de funciones entre esos poderes, para el óptimo aprovechamiento de recursos y la consecución de los fines de toda sociedad solidaria y democrática.

Ese equilibrio solo se podrá encontrar con un elemento de corresponsabilidad entre los mencionados poderes, debiendo éstos, asumir las

competencias y potestades que se les encomienda en sus respectivas cartas magnas o estatutos de organización constitucional. Todos ellos –además- apoyados en sus principios supremos como el de legalidad, que constriñe su actuación a lo que las leyes vigentes les permitan expresamente.

Por otra parte, hay que observar que cada Estado nacional -como ente jurídico y social activo-, está instituido de vida organizativa que le es distintiva de otras naciones, imbuida por su naturaleza cultural y de integración generacional; pero que –al mismo tiempo- puede conformar una verdadera Federación de Estados autónomos, que tienden al fortalecimiento interno y a proveerse de recursos derivados de su unión, como lo serían la ayuda y apoyo financiero mutuo, dentro de los que tienen relevancia las llamadas participaciones transferencias de Gasto. Pero no hay que olvidar que la tendencia natural es la mutabilidad, para adecuarse a las necesidades de supervivencia financiera y económica.

Todo cambio implica entonces, reformas normativas de sus cartas fundamentales en todos los ámbitos: administrativos, financieros, económicos, de organización, legislativos o de control jurisdiccional, pero sin llegar a variar la esencia o fin último de todo sistema federalista, que es la confianza, la ayuda mutua y la vigencia de su Constitución nacional.

En ese análisis podemos mencionar que dentro de todo sistema federal se encuentran instaurados diversos mecanismos jurídico-administrativos como la consabida Descentralización administrativa que decanta en una verdadera *descentralización de funciones administrativas*, y que implica además, una nueva redistribución de competencias y de potestades constitucionales a favor de los entes subnacionales, como lo sería en el caso del tema de Gasto Público que permita eficacia y dinamismo a las actividades de gestión pública presupuestal.

Dentro de nuestra investigación hemos podido advertir al estudiar las doctrinas clásicas y modernistas en materia de presupuestación y gasto público,

que en tratándose en el caso de las asignaciones, distribución y colaboración administrativa en competencias presupuestarias, nos pueden ilustrar al respecto, autores como Musgrave, Samuelson, Oates y Bretón; así como José Luis Pérez de Ayala y Ernesto Carranza.¹⁷⁴ Todos ellos que analizan el tema propuesto desde un punto de vista esencialmente regulatorio o normativo.

En ese sentido, podemos mencionar errores de apreciación como el caso del maestro Samuelson la necesidad una desregulación normativa, por considerar –en sus propias palabras- que: *“...en mi opinión el argumento más devastador que podemos oponer a la búsqueda de reglas prácticas convenientes para la política fiscal,¹⁷⁵ es la cantidad de normas que han sido ya propuestas. En cuanto uno abandona el reino de los principios generales e intenta escribir un libro de cocina para uso práctico, el resultado es formular preceptos, que después nunca se mantienen bajo un cuidadoso examen: o bien se convierten en vacíos de sentido o arbitrarios...”*¹⁷⁶

De su expresión podemos observar como Samuelson pretende inferir que la política fiscal¹⁷⁷ que tome en cuenta a los electores,¹⁷⁸ será ineficaz frente a la ejecución de dichas normas por el gobierno subnacional, el cual no atinará a llevar a la práctica el principio general contenido en la norma. De ahí que en nuestra investigación pudimos concluir que esos Estados subnacionales, sí llevan al campo práctico toda norma general en el tema de gasto público, puesto que la conducta o la acción prevista hipotéticamente en la mencionada norma, siempre se aplica en los actos de la propia administración del gasto prevista, o en el del

¹⁷⁴ Musgrave. Op. Cit.

¹⁷⁵ Hacendaria sería más correcta desde nuestro punto de vista, ya que desde un enfoque integral, todo elemento de ingreso debe corresponder a uno de gasto y deuda para ser apreciado debidamente en su contexto.

¹⁷⁶ Samuelson, Paul A., “Principios y Reglas de la Política Moderna: Una Reforma Neoclásica”, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, España 1973, pp. 213-244.

¹⁷⁷ Insistimos en que debe ser hacendaria que es integral.

¹⁷⁸ Cuestión a la que no coincidimos, ya que –al contrario de esto- en nuestra investigación encontramos que tomar en cuenta al elector es la única forma de control de los actos de la administración, al participar materialmente en la toma de decisiones en el tema del destino y aplicación de los recursos económicos de su comunidad. Ver Teoría de la *Public Choice*.

ingreso respectivo. Porque debemos suponer que en caso contrario a esto, no se podría hablar de un ejercicio de la potestad inserta en dicha norma.

En cuanto al tema de los actos de autoridad, podemos recordar que en nuestra carta fundamental y en aquella correspondiente a la obediencia de los entes locales, se señala para el Poder Legislativo una tarea esencial: Decidir en procesos formales y generales, cuál será el contenido de los presupuestos; tanto de gasto como el de ingresos de los mencionados entes, a fin de cubrir puntualmente sus necesidades y de la prestación de los servicios públicos a su cargo.¹⁷⁹

Dichos legisladores al responder a los electores determinan un sentido democrático, pero en la práctica se han desentendido de ellos asumiendo posturas que favorecen a los grupos de interés particular a los que se deben, deformando el sentido de su representación e impactando en el tema del adecuado reparto de la riqueza social, como debiera ser su verdadera actuación. Es por ello que se requiere una vuelta a otorgar derechos a los electores dentro del campo de la ejecución de las políticas públicas originadas en el legislativo, con el propósito de que mediante el sufragio efectivo, validen la toma de decisiones de las administraciones en esta materia de aplicación de recursos integrando el denominado “acto administrativo-electoral participativo” mediante el cual se sancionen las acciones de los funcionarios públicos en el área de la administración pública en los casos y situaciones concretas que al efecto, se prevean en las leyes de procedimiento administrativo.¹⁸⁰

Siguiendo la idea de este apartado de aspectos generales al tema del federalismo y descentralización en materia de gasto público, diremos que el Poder Ejecutivo representado por Presidente de la República, Gobernadores y Municipales

¹⁷⁹ Una cuestión debatida es la tarea de los Legisladores locales y su posición de desventaja frente a los legisladores federales, quienes asumen competencias que vulneran las propias de aquellos, bajo el marco de la regulación general del vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con proyección hacia un sistema de coordinación Hacendaria. Al respecto ver:

¹⁸⁰ Remitimos al lector de nuestro informe de investigación al capítulo V del presente estudio.

en el nivel nacional y entes subnacionales respectivamente, ejercen potestades de gasto-ingreso como parte de sus obligaciones de gobierno, como dirían algunos y de lo que discrepan otros, como Miguel Acosta Romero, que precisa una diferencia entre actos de gobierno, actos administrativos y actos políticos, según su esencia.

Es importante para nosotros el dejar aclarada esa diferencia para los efectos de esclarecer las propuestas que dejaremos asentadas en capítulos posteriores (respecto a los actos administrativo-electorales de participación ciudadana en materia de gasto público) y que apuntalarán el tema discutido

En efecto, para el estudioso referido, actos de gobierno y actos políticos de la administración pública son diversos y dice al respecto que: "...no desarrollemos la teoría de los actos de gobierno, que muchos identifican con los actos políticos; y consistentes en: ...la disolución de las Cámaras, la división entre Jefe de Gobierno y de su Gabinete; y los actos de conducción conjunta del Ejecutivo y del Legislativo de la política internacional..."¹⁸¹

Congruentemente entonces, el Poder Ejecutivo -de cualquier nivel-, no lleva a cabo actos de naturaleza gubernativa en todo tiempo y lugar, sino que deben discriminarse a partir del contenido competencial de las normas que los determinan. Estos actos -los de gobierno- implican poderes "soberanos" que hacen del uso de la fuerza del Estado una característica eficaz para su determinación.

Algunos Estados nacionales como España, Reino Unido o los Estados Unidos de Norteamérica e Italia, hacen referencia a los actos de gobierno, pero hay que mencionar que generalmente los relacionan con el acto político. Apoyan su idea en que los actos políticos no son susceptibles de control jurisdiccional y su

¹⁸¹ Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1994, p 618.

determinación doctrinal está todavía por precisarse, a diferencia de los actos de gobierno.¹⁸²

Los actos políticos entonces, se identifican con el “Poder Constituyente” que nada tiene que ver con el uso de la fuerza, sino tan solo con la autodeterminación del pueblo que lo convoca y el ejercicio de facultades para el reparto de tareas internas o externas del propio Estado nacional.

En el acto administrativo encontramos –por otra parte- la asunción de facultades organizativas del Estado en lo interior para lograr los fines últimos de prestar los servicios públicos, el uso y la facilitación de recursos para el pleno desarrollo de las facultades individuales de sus gobernados; y el alcance de su felicidad, a través de alcanzar el orden y la paz sociales.¹⁸³

A partir de entender sucintamente estas diferencias dejamos entendido que el acto jurídico que refleja la competencia materializadora del derecho a favor del gobernado es la administrativa, la cual determina el cumplimiento o no de los fines propios de un Sistema Federalista.

Concluyendo este apartado de Aspectos Generales, puedo decir que mis resultados acerca del tema que desarrollo, los puedo resumir a continuación.

El Federalismo es un concepto político, estructuralista y Constitucional que se sustenta necesariamente en un sistema normativo que lo contemple, así como todas las competencias inherentes, a fin de que se pueda hablar de su existencia material, desde la administración pública. En México, se considera un Federalismo Atípico-Dual, precisamente por la normativa que no contempla exactamente todas las características de un Modelo Federal *purista*, en su conformación estructural.

¹⁸² *Ibíd.*

¹⁸³ Ver artículo 3º Constitucional y relativos del capítulo de derechos de los ciudadanos.

Dicho federalismo del tipo dual, que enfrenta a los poderes en los distintos niveles de gobierno, a una lucha por ejercer funciones, tareas y competencias, en las áreas económicas, financieras, sociales, etc., demandando igualdad; o mejor dicho, paridad al ente supremo que los detenta mayoritariamente. Poder único que ejerce las más productivas funciones.

Esos poderes en su reivindicación frente al poder omnímodo, reclaman que se asignen al Estado Nacional solo competencias de apoyo y subsidiarias, dejando a los demás entes subnacionales el ejercicio de las mayores competencias financieras, económicas y genéricamente presupuestales a su favor. Ya que –se dice- un Poder Central proveedor es insuficiente para cubrir todas las necesidades de gasto, de los entes regionales y locales que le son asignadas arbitrariamente.

Los tópicos que se repasan en este apartado, son fundamentalmente los relativos al Presupuesto, distribución de funciones presupuestales y competencias originarias y derivadas en materia de gasto público en México. Así como se adelantan enfoques de autores clásicos sobre el tema. Igualmente se repasan algunas ideas sobre el denominado federalismo hacendario en relación con la materia de descentralización administrativa, a partir de la norma constitucional mexicana.

8.3 Federalismo Fiscal y Federalismo Hacendario.

El federalismo debe ser entendido en su aspecto constitucional como una estructura política que se forma en base a unidades diversas de gobierno, que se unen al amparo de un acuerdo de voluntades constituyentes y a la formación de un ente diverso de quienes lo integran, con el propósito de cumplir diversas finalidades de apoyo y complementación.

Así encontramos que –en el caso de los Estados Unidos Mexicanos, nuestra Constitución Política vigente señala en sus artículos 40, 41 y 49 que:

“Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, *federal*, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una *federación* establecida según los principios de esta ley fundamental.

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

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

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

En estos numerales encontramos señaladas las facultades regladas con que cuenta el Estado Mexicano para conformar un marco jurídico para disponer de los recursos de la Nación y llevar a cabo un buen uso y disposición de los mismos, conforme a los principios del artículo 134 y el 31 frac. IV, previstos en la propia carta magna, y de esta manera cubrir sus obligaciones de prestar los servicios públicos y las necesidades de gasto público.

Sobre el tema del Federalismo se han expresado autores –ya mencionados- como Richard A. Musgrave, Oates y Breton; pero circunscritos a

materias como la Economía, la Administración Pública o la Contabilidad Gubernamental.

Otros de ellos como Ernesto Carranza, por ejemplo, tienen una visión criticable sobre el Federalismo hacendario, cuando le dan un sesgo poco técnico al subordinarlo con el tema financiero. En efecto, en su obra “Atribuciones financieras intergubernamentales y el Desarrollo Regional”, respecto del mencionado Federalismo Fiscal, lo califica como: “...una rama de las finanzas públicas que analiza las interrelaciones existentes entre los diversos niveles de gobierno en los procesos de ingreso y gastos públicos...”¹⁸⁴

Se puede apuntar al respecto que para ser congruentes con la doctrina sobre el tema en concreto con el Derecho Constitucional, el Federalismo no puede ser considerado tan sólo como una disciplina administrativa según lo pretende aquél, sino que esta forma de organización estadual, es lo que anima a toda ciencia política en la que se funda aquella -la administración-; al establecer precisamente, el principio regulatorio básico de las relaciones que se forman entre los diversos niveles de gobierno, explicándolos y regulándolos en todos los ámbitos conocidos y previstos por las Constituciones de toda Nación Federal.

O sea que, el Federalismo es una Institución jurídico-organizativa del Estado, que no se limita a una de sus áreas de funcionamiento como lo es el campo de lo fiscal o de lo hacendario, sino que además, determina las formas financieras, administrativas, jurídicas, políticas y sociales de toda comunidad basada en una Federación de Estados...”

En cambio, hablar de una estructura ampliamente federalista respecto de las finanzas, es presuponer que existe una organización político-administrativa previa, que se amplía con el acto asociativo voluntario y libre de una Nación, para

¹⁸⁴ INDETEC, Revista Trimestre Fiscal, Abril-Junio, No. 50, México, 1995, p. 128.

con otros Estados independientes que comparten con éste, la idea de asociación, colaboración y solidaridad.

Otras maneras de crearse una federación, es a partir de la división orgánica de una Nación en pequeños Estados subnacionales, a los cuales se les restringieron notablemente sus libertades en la toma de decisiones. Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar la separación de la URSS, (en los años noventa) en naciones independientes unas de otras.

Pero nunca se puede reducir el concepto de Federalismo a una simple rama financiera como lo pretende Carranza. Eso nos refleja la escasa habilidad de objetivar de dicho autor.

Por otro lado, se puede decir que según sea el tipo de relación intergubernamental entre niveles, será como se determinen las asignaciones de las correspondientes funciones presupuestales por nivel de gobierno, haciéndolo de acuerdo al estilo del modelo apoyado por Musgrave.¹⁸⁵

Ese modelo en cuanto a los ingresos se diseña conforme a dos elementos: a).- Los impuestos principales se pueden asignar por niveles, de manera que puedan minimizar las filtraciones entre las mismas jurisdicciones tributarias. Y, b).- El acuerdo entre jurisdicciones de las entidades incluidas, sobre la forma de dividirse las bases imponibles.

Hay que entender que toda renovación del federalismo como forma de organización política, en aquellos países que así lo contemplan, requiere de apoyarse en teorías sobre lo que idealmente debería ser el mecanismo idóneo para regir la estructura en materia de competencias, funciones, atribuciones, potestades y asignaciones de recursos, con el objeto de dar respuesta a los retos actuales de la creciente necesidad de llevar a cabo la prestación de los servicios

¹⁸⁵ Musgrave, teoría de las finanzas publicas. Op. Cit.

públicos indispensables para sus regiones. Elementalmente dichas teorías, deberían contemplar aspectos como los siguientes:

1. Reconocimiento del Presupuesto como instrumento idóneo para la planeación, programación, ejecución-aplicación, control y evaluación de los ingresos, gastos públicos y deuda pública.
2. Aceptación de la necesidad de establecer una coordinación de esfuerzos entre los diversos niveles de gobierno, tanto de manera horizontal como de manera vertical, a fin de sumar recursos de toda índole, ya sean humanos, materiales, financieros y técnicos; por los cuales se potencie el cumplimiento en el deber de la autoridad administrativa de otorgar aquellos servicios públicos indispensables para la comunidad.
3. Aceptación de la existencia de aquellas potestades que pueden ser concurrentes para quienes deben tomar decisiones prioritarias, a fin de evitar dispendios y duplicación de recursos para un solo cometido presupuestario.
4. Reconocimiento de la necesidad funcional de que se elaboren redistribuciones de competencias en materia de gasto público, a todo los niveles del gasto (Federal y Local).
5. Aceptar el hecho de que deben incrementarse los esfuerzos de Colaboración Administrativa, como mecanismos idóneos para llevar a cabo la descentralización administrativa definitiva, de aquellas competencias - que son en principio- centralizadas por el Poder Nacional.
6. Lograr la autosuficiencia presupuestaria, mediante las transferencias necesarias y la nivelación en los servicios públicos, con un mínimo de fondos de garantía para ello.

El tema del federalismo nos lleva a consideraciones muy precisas en las reformas hacendarias vigentes en la actualidad. De dicho análisis, apuntaremos el aspecto de la toma de decisiones que se realizan en los diferentes niveles de gobierno, anunciados en nuestra investigación, tareas que se complican para los

responsables de ello, debido a los constantes cambios en la técnica contable, informática y administrativa que la modernidad impone, complicada –además- por el aumento poblacional que exige de la administración pública, mayor número de satisfactores y remedios públicos a sus carencias.

El análisis de las funciones gubernamentales primarias –en cuanto al gasto público- recae fuertemente en la Planificación, programación y evaluación general de la Economía del sector público.

8.4 Descentralización del Gasto Público.

Como efecto de la reincorporación de una cuestión metodológica en la llamada Teoría económica, como lo es el tema de la influencia geográfico-espacial de las medidas económicas; lo referente a la Descentralización como un forma de ejercer las competencias en el ámbito local y poder llegar así a todos los niveles de necesidad, acercando a esas regiones, las soluciones idóneas a sus particulares problemas micro-económicos.

Por considerarse al Estado como una abstracción jurídica, que se despliega tan sólo mediante personificaciones a través de individuos considerados con las atribuciones de aquella, y sabiendo que sólo podrán realizar éstos, las funciones expresadas en Ley para solucionar los problemas económico-administrativos resultantes de los diagnósticos previstos dentro de sus planes y programas de acción periódicos.

Sus labores se insertan en la aplicación espacio-temporal de determinados recursos económicos mediante acciones de gasto. Eso significa que previo al ejercicio del gasto, se deberán tomar decisiones que implican ámbitos geográficos en los cuales deban ejecutarse los presupuestos definidos previamente.

La toma centralizada de esas decisiones exige un despliegue desconsiderado de esfuerzos y recursos extras al gasto; por lo que se plantea

desde la doctrina, el que se apliquen mecanismos de descentralización operativa y material de las mismas. Así se ahorran conflictos, así como de recursos necesarios para otras finalidades.

La autodeterminación presupuestal regional surge entonces, como una forma de equilibrar el ejercicio de competencias en materia de gasto; aunque los recursos para solventarlos provengan de fuentes nacionales autónomas, como en el caso de las participaciones en gasto.

La tendencia actual en esta materia es que los gobiernos nacionales buscan medidas descentralizadoras en gasto para hacer más rápida, ágil y profunda la incorporación de las mejores prácticas descentralizadoras a sus administraciones nacionales a fin de fortalecer a los entes subnacionales.

Para que pueda existir una descentralización vertical de los poderes públicos en ejercicio de sus potestades de gasto, deberán existir – primordialmente- condiciones favorables en sus niveles de gestión; aunque se puede inferir válidamente que una descentralización horizontal complemente los esfuerzos.

Es obvio que toda motivación para que un gobierno de características centralizadoras se decida a gestionar mecanismos descentralizadores, requiere apuntalarse en medidas económico-presupuestales. De cualquier manera que se intente, dichos poderes deben apuntalarse sobre las ventajas comparativas y las consecuentes competitivas para tomar las decisiones últimas, para su implementación. Aunque cabe aclarar que no son los intereses económicos per sé, por lo que pueda determinarse su adopción en la gestión; ni tampoco el costo-beneficio de las medidas, por tratarse de intereses generales, que no se miden por el baremo utilidad.

Otros aspectos para considerarse en la toma de decisiones para la descentralización, es la existencia de un poder central único; y que lleguen a emerger en la encrucijada decisional, determinados individuos que lideren un gobierno autocrático. En cuyo caso, sería necesario aplicar remedios intermedios a la situación planteada. En doctrina, también se pueden adoptar medidas descentralizadoras sin referirnos a los poderes locales, pero dándose éstas, dentro de una economía de mercado y respetando o aprovechando –en su caso- las autonomías relativas, de sus regiones.

La Descentralización no es la panacea en todos los casos para lograr soluciones en materia de gasto. En algunas ocasiones, la jurisdicción regional de segundos o terceros niveles de gobierno, pueden ser más grandes que el propio Estado cuando se considera éste de categoría mediana y sus municipios con mayor población que algunas otras entidades federativas y de esas circunstancias se deriven dificultades de operación de la pretendida descentralización administrativa en la materia hacendaria.

Pero en resumen, la reforma de toda administración pública, va a requerir de parámetros valederos para la medición de los resultados de sus acciones descentralizadoras y la pertinencia de sus futuros propósitos en la materia. En este campo del Federalismo, la descentralización administrativa, acompañada de medidas de colaboración –también administrativas- permitirán mayores resultados que el simple reparto de funciones de gasto.

8.5 Competencias Constitucionales y Funciones Presupuestales.

La Competencia Constitucional.

Del contenido económico dentro de las Constituciones.

Hemos venido entendiendo la Constitución como documento en donde se plasma la voluntad de un pueblo y contiene los valores superiores de esa comunidad, plasmados en sendos principios que hacen doctrina jurídica en cuanto a derechos humanos y sus garantías. Eso explica la forma organizativa de ese

Estado y los Poderes formales que lo han de regir. Contiene además, aquellas previsiones en cuanto a las cuestiones financieras del Estado y más específicamente en sus haberes hacendarios y presupuestarios –que es motivo de nuestro estudio-, previendo los recursos indispensables para sufragar los gastos públicos, participaciones y transferencias y lo correspondiente a la deuda pública. Se incluyen en ésta las regulaciones en materia de responsabilidad en el manejo y aplicación de estos rubros.

Anwar Shah, ha escrito de la existencia de una variedad de Constituciones y su clasificación de acuerdo al papel que juegan los diversos poderes dentro de un gobierno determinado. Clasificación que descansa en tres niveles de gobierno: El nivel Unitario de Gobierno; el nivel de Gobierno estrictamente Federal y por último el nivel Confederado de Gobierno.¹⁸⁶

Define al primero como una forma simple de Gobierno –pero igualmente compleja de entender- la cual tiene un control efectivo en el ejercicio de sus funciones, descansando principalmente en un gobierno central. Es una forma que facilita la toma de decisiones centralizadamente y con efectos para toda una Nación. Como ejemplo de ellos encontramos a España, China, Portugal, etc.

La segunda forma, la del nivel estrictamente Federado, tiene una estructura de tal manera configurada que las decisiones se toman en todos sus niveles de gobierno. Un procedimiento de actuar federalizado, promueve la toma de decisiones descentralizadamente y los conduce a escoger libremente el cómo participar políticamente y a innovar en todas aquellas áreas de la administración. Esta se adapta mejor para el manejo regional de conflictos. Señala el autor referido, como ejemplo de países que asumen esta forma: México, Malasia, Alemania, etc.

¹⁸⁶ Shah, Anwar, “The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies”, The World Bank, Policy and Research Series, 1994, pp. 5-23

La última forma de nivel gubernativo es la Confederada y la describe como un sistema de gobierno en donde el poder central sirve como agente de unión entre sus miembros, usualmente sin poderes reales para imponer tributos independientes o de facultades independientes –también- en materia de gasto público. Ejemplifica en este nivel, a los Estados Unidos de Norteamérica como un sistema confederado desde su constitución primaria.

También menciona a la actual unión de países europeos (TUE. Dentro del Tratado del 1º de noviembre de 1993, que conforma la Unión Europea de 28 países.) Igualmente asume que la Organización de las Naciones Unidas tiende a confederar en una especie de gobierno consensado a un sinnúmero de países del globo terráqueo. Se caracterizan como conjunto de comunidades homogéneas en lo interno, pero como grupo son completamente heterogéneos.

Según dicho autor, se han aceptado sin oposición, teorías que pugnan por descentralizar competencias económicas, principalmente en la toma de decisiones, para conseguir actuaciones eficientes, con resultados (Más ahora vemos esto mismo con los Presupuestos basados en Resultados. Los PbRs, con dirección y autonomía presupuestaria.¹⁸⁷

8.5.1 Del concepto de Competencia.

Ahora analizando el tema de la Competencia que nos ocupa en nuestra investigación, podemos definirla para estos efectos, desde la doctrina jurídico-económica o desde el mismo análisis económico del Derecho, *como la materia sobre la cual se va a ejercer una potestad establecida y determinada por las Constituciones Nacionales*. Es el área o espacio de aplicación de determinadas y propias atribuciones establecidas en las leyes de la materia.

La competencia constituye el ámbito en que la autoridad puede aplicar la ley y, consecuentemente, ejercer su poder público, con todas las atribuciones

¹⁸⁷ *Ibidem*.

correspondientes. Se ha definido también a este término en materia procesal y se refiere a la facultad de conocer determinados asuntos jurídicos por disposición de la ley. Sin embargo, en materia administrativa nos ocupamos del concepto para designar las facultades establecidas en cada Constitución para que funcione cada uno de los poderes en que se conforman los tres niveles de gobierno, en materias bien definidas o determinadas para cada poder y nivel de ejercicio o aplicación.

Se deben distinguir entre los términos *competencia* y *potestad pública*. A éste último tópico se le define como el *poder delegado que se le atribuye a un determinado agente del Estado, por aquellos a quienes les corresponde legítimamente ejercerlos y que han sido investidos previamente, de autoridad para delegarlos y decidir quiénes lo ejerzan en lugar de ellos.*

La atribución es entonces, el conjunto de *cualidades y características investidas a una autoridad*, para que ésta cumpla con una función definida previamente en la ley.

Otro término de interés para nuestro estudio, es el de asignación o asignaciones, que no deben ser confundidas con el concepto de competencia. Las asignaciones (términos usuales en materia presupuestal), *son los actos jurídicos – en la especie de actos administrativos-, mediante los cuales el Estado o una entidad con potestades bien determinadas, otorgan el uso, la explotación o el aprovechamiento de ciertos recursos públicos, a favor de otras entidades – también de derecho público-, para el cumplimiento puntual de un deber a cargo del propio Estado.*

La doctrina sobre el tema nos explica la manera de establecerse una competencia en el rubro hacendario: ingreso-gasto-deuda. Así como la forma en que se ha aplicado congruentemente con la práctica cotidiana de las administraciones.

Dentro del tema de las mencionadas asignaciones presupuestarias, con el objeto de nivelar los servicios públicos dentro de los diferentes niveles de gobierno de una Nación, se pueden hacer las siguientes consideraciones para su comprensión:

- El volumen de los servicios y actividades estatales que se asuman debe coincidir con la garantía –por su parte- de un mínimo nivel de ejercicio en la prestación de los mencionados servicios públicos.
- Los efectos de una distribución de competencias que las Constituciones Nacionales o subnacionales señalen, para ejercerse por los diversos niveles de gobierno (tanto horizontal como verticalmente) y fundamentados previamente en la Ley, van a exigir una distribución –igual- en recursos financieros proporcionales para cada uno de dichos niveles; pues de lo contrario supondría un incumplimiento constitucional, impugnabile por los gobiernos afectados.

Por otra parte, en los casos en que un nivel de gobierno subnacional asuma competencias específicas de Gasto, como en materia de salud pública, comunicaciones, cultura pública, etc., se debería suponer que aparece adquirida una determinada territorialización del “ejercicio competencial”; tácito en cuanto a dichas actividades y en consecuencia determinaría constitucionalmente la transferencia de los medios financieros necesarios de los gobiernos nacionales respecto a los subnacionales; apareciendo entonces, la necesidad de la coordinación en esos mismos ámbitos, conforme a los requerimientos siguientes:

1.- La fijación previa de la cuantía de recursos en transferencia presupuestal. 2.- La fijación de los recursos que deberán afectarse en específico, a la prestación de servicios públicos que puedan ser fundamentales para la Nación de la que forme parte. 3.- La fijación de la cuantía mínima de recursos afectables para el mantenimiento de los servicios públicos en cada una de las regiones previstas, que deberá calificarse para efecto de una subsiguiente nivelación o

equiparación en todo el territorio de la Nación en cuestión. 4.- La determinación de un cociente de “suficiencia o autosuficiencia presupuestal”, será el factor que posibilite la consecuente coordinación hacendaria en todo el territorio en cuestión. Pues debería contrastarse el coeficiente del recurso-servicio, que sea óptimo para cada región y lugar; y cumpliendo siempre con un mecanismo previo de fijación de grado de suficiencia presupuestaria. 5.- El establecimiento del Fondo Nacional de Nivelación para cumplir con el principio constitucional de Equidad general, que es requisito básico de todo estado de derecho (en el tema de Participaciones).

Como podemos advertir, estas consideraciones en cuanto a funciones de asignación de recursos, redistribución de la renta y la estabilización económica del tesoro de la Nación, de que nos habla Musgrave¹⁸⁸, en su Teoría de la Finanzas Públicas, es vital para un adecuado destino de los recursos públicos.

8.5.2 De la Coordinación en Competencias de Gasto.

Entre los fenómenos jurídicos destacables, de las relaciones que se suscitan entre los poderes Federal, Estatales y los Municipales, se destaca el tema de la Coordinación de Competencias en Gasto.

La coordinación se constata cuando diversas autoridades de diferente nivel de gobierno y corresponde a un conjunto de actos de naturaleza esencialmente administrativa que tienen la finalidad de evitar los conflictos que puedan suscitarse en materia de competencia y el consecuente incumplimiento de la obligación de aplicar con eficacia, eficiencia y honradez (entre otros principios previstos en el art. 134 de nuestra Carta magna, por ponerla como ejemplo), los recursos económicos que genera la recaudación de las contribuciones correspondientes; así como propiciar la escasez de los mismos, en perjuicio de la administración pública en su conjunto.

¹⁸⁸Musgrave teoría de las finanzas publicas. Op. Cit.

La mencionada coordinación se encuentra entre autoridades del mismo nivel jerárquico o similar a su opuesto, en su respectivo orden administrativo. Puede ser descrita como un movimiento de equilibrio competencial entre autoridades, para eficientar sus respectivos recursos económicos, materiales, humanos, tecnológicos y administrativos, en la búsqueda de cumplir debidamente con los objetivos gubernamentales y de la administración.

Resulta evidente el hecho de que –tanto la coordinación como la colaboración- surjan de la propia estructuración federalista que se impone entre los diversos niveles de gobierno; asimismo, porque se da el caso de que éstos tienen que desempeñar sus respectivas funciones sobre un mismo territorio y -a veces- hasta para una misma población.

Ante esas circunstancias, se puede observar que la coordinación de competencias constituye un mecanismo idóneo –conjuntamente con la colaboración administrativa y la concertación- para posibilitar nuevas maneras de gobernar técnica y jurídicamente. Cumpliendo así, los requisitos de asertividad y suma de esfuerzos con ahorro de recursos, propicios en tiempos de estrechez presupuestal y en época de crisis.

Mientras los esfuerzos de coordinación produzcan los efectos deseados de eficacia, ahorro, simplificación de trámites y procedimientos, reducción de personal innecesario en las administraciones, etc., se verán cumplidos los deseos constitucionales de justicia rápida y expedita en beneficio de la ciudadanía.

La concurrencia constitucional consiste en que *dos o más instancias gubernamentales en materia financiera, tienen potestades señaladas en la ley para actuar precisamente en ese campo*. En la coordinación, las materias como Educación Pública, salud, turismo, comunicaciones, etc., las autoridades tienen posibilidad de ceder mediante convenios, las competencias a su cargo para que

sean desempeñadas por otra autoridad, compartiendo (mediante participaciones, por ejemplo) los beneficios implícitos en la competencia coordinada.

El Federalismo como estilo de organización político-administrativa, es un avance en las formas de Estado previas a éste; perfecciona el actuar de los agentes públicos y se puede insertar en este, las formas cooperativas. Su actualización normativa induce a fortalecer el sentido de solidaridad y su apego por la legalidad; haciendo del sistema federal un medio para la efectiva distribución y coordinación de competencias entre los diversos niveles de gobierno subnacionales.

8.5.3 La Colaboración Administrativa.

Se denomina colaboración administrativa *al conjunto de acciones encaminadas a proporcionar cada instancia de gobierno hacia otras de su mismo o diferente nivel, de los elementos necesarios para el desarrollo de actividades y funciones que le son propias o en apoyo de las ajenas; misma acción que le permitirá mejorar la prestación de los servicios públicos para el bienestar social.*

Representa la colaboración, una forma de llegar hasta los lugares donde se requieren acciones concertadas con el consabido ahorro de recursos y de esfuerzos.

Ante un panorama donde se aprecie un Federalismo Hacendario, la descentralización de funciones federales hacia los entes locales, es una solución; y la colaboración es el medio para lograr los mejores resultados.

8.5.4 Del Conflicto de Competencias.

Se puede encontrar un conflicto competencial, cuando la ley dispone que una facultad se asignada para uno o más órganos de gobierno o de la administración pública, sin que se precisen los alcances para éstos. La

interpretación de la misma facultad o atribución, debe entonces surgir por las autoridades jurisdiccionales.

Ahora bien, se encuentran asignadas y previstas en la Constitución federal y en las de los estados federativos, las vías disponibles para su remedio o control en cada caso concreto. Se ha dispuesto que en materia del Sistema de Coordinación fiscal y sus recientes incorporaciones en lo hacendario, el órgano resolutor en México, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entendido éste, como Tribunal Constitucional en su faceta de órgano máximo de control de constitucionalidad.

La tendencia es a que se legisle por un Nuevo Sistema de Coordinación Hacendaria en el que se prevean catálogos más completos y definidos en materia de competencias –sobre todo en ingresos tributarios y en gasto públicos- y se contemplen potestades para resolver conflictos de competencia entre los diversos niveles de autoridad dentro de nuestra federación y aquellas provisiones procedimentales para que se reserven a los Estados, el poder de resolver en última instancia los conflictos que se susciten entre sus gobernados y entre éstos y la propia autoridad estatal.

8.6 De las Funciones Presupuestales.

La Función como tal.

Puede definirse a una *función como la tarea específica que desempeña o despliega la autoridad, respecto de las potestades o competencias previstas en la carta magna, así como en sus leyes reglamentarias y secundarias, que le fueron asignadas previamente*. Ejemplo de funciones, las encontramos en la formulación, planificación, presupuestación, aplicación y control en el ejercicio del gasto público.

Así es como podemos encontrar que una competencia asignada a un poder público, se descompone en tareas o funciones; y éstas, asignarse en concreto a

los agentes del Estado desplegados en los diversos niveles gubernamentales; con lo que se individualiza una función por nivel, por agente o funcionario público.

Podemos entender entonces que un nivel podría encargarse de la ejecución de una tarea determinada, ejerciendo los recursos previstos para ello y de acuerdo a las acciones integrantes de dicha función. Pero si en los controles previstos en la norma aplicable, resultara que ésa referida función correspondiera a otro nivel de autoridad o poder, entonces la capacidad de reacción estaría notoriamente limitada, en razón de que actualmente no se dan procedimientos para resolver esas discrepancias competenciales.

En un Nuevo Federalismo Hacendario que retome esta problemática y la resuelva, deberíamos encontrar que se amplían los marcos descriptores de competencias y las autoridades que deban tenerlas en específico; así como una concepción integral del sistema nacional de resolución de controversias.

En específico entonces, entendemos que toda función implica actividades concretas de: a) planeación, b) programación, c) formulación, d) ejecución, e) supervisión, f) control; y g) evaluación.

Además de un marco normativo previo; recursos asignados a la tarea; y un catalogo de responsabilidades básicas entre las que se encuentran la obligación de presentar la cuenta pública y la rendición puntual de cuentas.

Una *Función Presupuestal* es la tarea específica que se le asigna a la autoridad en materia financiera y que se materializa en el documento denominado "*Presupuesto*".

Al efecto de explicar las funciones presupuestarias dentro del Federalismo, Richard A. Musgrave escribió al respecto que:

“...las funciones en que puede concebirse al Sector Público, son las que se componen en tres ramas o “presupuestos”; Una primera que se denomina de ASIGNACIÓN, que contiene las decisiones referenciadas a las aportaciones por parte de los gobiernos, de aquellos recursos destinados a ciertos fines determinados por éste, como aquellas básicas que hemos citado, acerca del gasto en educación, gasto en salud pública, gasto en defensa nacional, etc. Un segundo Presupuesto o rama presupuestaria es la que abarca la toma de decisiones en cuanto a la DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA entre los individuos, las familias o entre los grupos económicos o en las regiones también económicas. Y finalmente, una tercera rama o Presupuesto dentro del sector público, que circunscribe las decisiones relativas a la ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA, mediante mecanismos impositivos y de gasto público, con el propósito de regular los volúmenes de inversión y en general, de toda la actividad económica...”¹⁸⁹

8.7 De la Autosuficiencia Presupuestal.

Se denomina autosuficiencia presupuestal a la circunstancia financiera de contar con todas las potestades necesarias en materia de ingresos, participaciones y crédito público, para hacer frente a las necesidades de gasto plasmadas en su presupuesto.

Por un tema relacionado con la autosuficiencia presupuestal es la llamada autodeterminación presupuestaria que se puede definir como “el fenómeno jurídico-administrativo que permite la expresión libre de voluntad de una autoridad, para determinarse o asignarse a sí misma, un presupuesto específico; ya sea de ingresos o de egresos. Todo ello basándose en aquellos recursos que le permitan cumplir con sus obligaciones constitucionales de prestar los servicios públicos, sin que para ello requiera de una tercera autoridad, que venga a establecer imperativamente, la forma, los montos y los procedimientos para el financiamiento de toda su actividad institucional...”

¹⁸⁹ Musgrave, Richard A., “The Theory of Public Finance”, McGraw-Hill, New York, 1959.

Se pueden distinguir dos formas de autodeterminación presupuestaria, para el caso de los entes subnacionales: a) La Autodeterminación Estatal; y b) La Autodeterminación Municipal.

8.8 La Autodeterminación Estatal.

Consiste en la capacidad que tienen los Gobiernos Estatales en la República Mexicana para fijar aquellas fuentes de las que obtendrán sus ingresos, a fin de erogar lo necesario para los servicios de su región y en apoyo de los municipios que lo conforman.

Una de las fuentes de las que obtiene ingresos, es desde el sistema nacional de coordinación fiscal, por el cual recibe participaciones, a cambio de la renuncia a recabar ciertos tributos originarios.

8.9 La Autodeterminación Presupuestal desde los Municipios.

Tratándose de los Municipios como institución política, el antecedente sobre sus competencias para autodeterminarse financieramente, se encuentra en el Derecho Romano. En este sistema normativo, el Municipio era destinado a la residencia de los “ciudadanos de segunda categoría”, quienes eran y representaban para el Imperio Romano, solamente una instancia de financiamiento de los gastos militares y regulares de Roma. Esto es, eran contribuyentes cautivos del tributo al Imperio sin contraprestaciones reconocidas por el Imperio.

En algunas constituciones nacionales, ahora se han regulado los municipios desde un enfoque financiero. Se les otorgan facultades de autodeterminación y autosuficiencia presupuestaria.

De todo lo anteriormente investigado sobre el tema de Federalismo y Descentralización, podemos resumir que el Nuevo Federalismo Hacendario, es

incluyente de rubros importantes como el tema de ingreso, del gasto, de la deuda pública y del patrimonio de la hacienda pública.

Conforme a la doctrina jurídico-económica, se está en México en la situación de llevar a cabo Programas de Política Financiera que apoyen a las regiones en su desarrollo.

Que es importante estudiar las relaciones intergubernamentales que se llevan a cabo entre el ente nacional y los entes subnacionales, a fin de comprender suficientemente los procesos de colaboración, cooperación y coordinación entre autoridades financieras.

Los mecanismos jurídicos validados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver cuestiones de inter gubernamentalidad, son los propios convenios de colaboración, en donde se pacten acuerdos internos que se eleven a norma general y se resuelvan sus controversias ante el máximo tribunal de la nación.

Las bondades de las estrategias adoptadas, reflejan un aumento cada día que pasa, en las competencias de gasto público –primordialmente- y en una distribución de responsabilidades en la aplicación de recursos económicos y su consecuente obligación de rendir cuentas a la ciudadanía, a través de mejores controles y con la participación ciudadana.

Existe entonces, la posibilidad de construir presupuestos bajo el enfoque de resultados –como lo explicamos en otro capítulo del presente informe de tesis doctoral.

Conclusión del Capítulo.

Encontramos una característica en el actual Federalismo Hacendario: Se intenta fuertemente la participación ciudadana y una descentralización actuante,

debido a los vaivenes en la política de partidos que reparte poderes regionales, posibilitando que se ejerza un reparto de competencias de gasto más acorde a las necesidades locales. Este panorama posibilita además, que se note una autosuficiencia en algunos rubros y la autodeterminación presupuestal, derivada de esas relativas libertades democráticas que surgen en los comicios altamente disputados que nos ofrece el multipartidismo actual. Falta establecer las bases del Sistema de Coordinación hacendaria en nuestra Constitución Política para dar certeza a los demás sistemas de participaciones, evaluación, información y seguimiento de políticas públicas sobre la materia del gasto público federal, federalizado y local.

CAPÍTULO IV. “NORMA, ACTO ADMINISTRATIVO Y FUNCIÓN PÚBLICA”

*“Las democracias están construidas institucionalmente
para ser ineficientes en términos administrativos...”*

Niskanen, W.¹⁹⁰

Introducción al capítulo. 1. El Derecho Presupuestario como un proceso normativo; 1.1 Armonización, unificación, colaboración y coordinación normativa; 1.2 El Derecho Financiero y el Presupuesto como Norma; 1.3 El Derecho de las Finanzas Públicas; 1.4 Funciones Administrativas; 1.5 De la producción normativa; 2. El denominado Derecho Prospectivo y el Derecho Presupuestario; 2.1 Preparación de la decisión de intervenir mediante la norma; 2.2 El Derecho Prospectivo; 2.3 El Derecho Prospectivo Presupuestario; 3. la Reforma del Estado en la Administración mexicana; 4. La modernización de la Administración Pública; 5. Teoría General del Proceso y Proceso Administrativo efectivo; 6. Mecanismos de resolución de controversias en Gasto Público; 7. Breve análisis del acto administrativo: El Indirizzo e Coordinamento; 8. De las Relaciones Intergubernamentales y Administración; 9. Los Convenios de la administraciones públicas; 10. Derecho Alternativo, Gasto Público y acto administrativo-electoral; 11. Actos Discrecionales y Gasto Público; Conclusión del Capítulo.

¹⁹⁰Niskanen, W.(1971), “Bureaucracy and Representative Government”, Chicago, Aldine-Atherton; Citado por David Arellano Gault, Op. cit. p. 37.

Introducción al Capítulo.

En el presente capítulo podemos reseñar los resultados de lo que investigamos en materia de proceso normativo, actos administrativos y función pública.

Si consideramos que cada uno de esos conceptos se relaciona en cuanto al proceso presupuestario, entonces veremos que el presupuesto tiene una naturaleza procesal que se perfecciona cuando el poder legislativo correspondiente lo aprueba o autoriza para ejercerse.

El legislador tiene que formalizar el acto presupuestario como tal, y en su ejercicio, el funcionario público debe apegarse al máximo a lo reglado o estipulado en la norma presupuestaria. Cuando esto no se lleva a cabo por dicho responsable del gasto público, es cuando decimos que hay discrecionalidad y posible desviación en la aplicación puntual del contenido del presupuesto y sus conceptos o rubros de gasto.

En este apartado de nuestra tesis, pretendimos presentar los conceptos que se vinculan con las tareas de llenar de contenido a la norma jurídico-presupuestaria, todo legislador consciente de las necesidades públicas. Así como la labor del administrador de los presupuestos y ejecutor de la voluntad del mencionado legislador.

El repaso que hiciéramos de las diversas corrientes presupuestales del moderno sistema, nos lleva a considerar que debe reformarse en beneficio del gobernado.

El acto administrativo como actividad reglada debe ser en un principio, el resultado de la aplicación de los valores del legislador, cuya esencia es política. Por lo tanto, el acto administrativo es un acto político materializado por la norma.

El acto discrecional es eficaz cuando no rebasa los valores que contuvo la norma que ejecuta. Caso contrario, nos encontramos ante un acto irregular por ir en contra de la esencia democrático-política que lo mandata. En otras palabras, el ciudadano representado por su legislador, espera que su voluntad –plasmada como valor intrínseco en la norma presupuestaria-, sea cumplida y ejercida conforme el mandato implícito en ella. de no ser así, la sanción procedente es la nulidad del acto y el reproche a quien debió de cumplirla.

Nuestra tesis nos ha servido para considerar que no es suficiente tal reproche. Se debe legislar para prevenir la violación de la norma e inhibir las conductas discrecionales y abusivas. Esperamos que en este capítulo se reflejen las inquietudes académicas que nos han impulsado a la investigación del tema.

1. El Derecho Presupuestario como un proceso normativo.

1.1 El Derecho como función y las funciones del Derecho.

Un punto importante de análisis para comprender los procesos del Derecho y el Derecho mismo como proceso,¹⁹¹ es a partir del estudio de sus funciones.

En efecto, se postula desde la filosofía del Derecho que la función del sistema de creación normativa del Estado, se explica por lo que el Derecho hace a favor de una determinada realidad socio-político-económica en la que impera.

¹⁹¹ Zapatero, Virgilio, Garrido Gómez, Ma. Isabel y Arcos Ramírez Federico, “El Derecho como proceso normativo”, 2ª ed. Textos Universitarios, Universidad de Alcalá de Henares, 2010.

Se habla de la búsqueda de la felicidad individual y la justicia social, como efectos primarios o finalidades del Derecho. Otros avatares nos llevan a creer en la búsqueda del orden, la paz y la seguridad general.

La Teoría del Derecho que tiene como objeto el estudio de las formalidades propias de esta ciencia, no resuelve el fondo de las interrogantes: ¿Para qué sirve el Derecho? Y nosotros agregaríamos para los propósitos de nuestro estudio: ¿Para qué sirve el Derecho Administrativo?

Filósofos como Kelsen, consideran al Derecho como un instrumento “...cuya finalidad no deriva de los fines a los que sirve, sino del modo en que los fines son perseguidos y alcanzados...”¹⁹² es evidente que su interés es explicar a éste, desde su forma y no por su función. Como formalistas más que como funcionalistas.

La función toma relevancia cuando las actividades de los Estados se hacen complejas; entonces, definir la función es prioritario sobre explicar simplemente los fines del Estado; al ser la función, un reflejo de las necesidades de sus comunidades que son tan disímolas y variadas.

Armonización, unificación y colaboración y coordinación normativa.

En los sistemas federales existe una pluralidad de ordenamientos normativos. Esta situación crea la posibilidad de disparidades horizontales entre los distintos ordenamientos, ya que en la elaboración de sus respectivas normas, cada unidad territorial del sistema federal ha de tomar en cuenta sus propias tradiciones, circunstancias y necesidades. Como éstas no necesariamente han de coincidir, es natural que surjan disparidades en el tratamiento normativo que las entidades dan a las mismas materias. El grado de diversidad podrá identificarse al hacer una comparación de las distintas normas, materia por materia, de las que corresponden constitucionalmente a las entidades federadas. A fin de cuentas, la

¹⁹²Op. cit. p. 28

autonomía de las entidades componentes del sistema federal significa una garantía de la diversidad, dentro de una organización política más amplia.

En el contexto de un sistema federal, armonización normativa puede entenderse como el proceso por el cual el derecho local en una entidad determinada se llega a asemejar al derecho de otras entidades federadas, al tiempo que conserva su identidad propia como derecho local.

Asimismo, pueden distinguirse varios niveles de armonización. De esta manera, armonización constitucional significaría el proceso por el cual las Constituciones locales se llegan a asemejar unas a otras, conservando su identidad propia como Constituciones locales; mientras que la armonización legislativa vendría a ser el proceso por el cual las leyes locales en una materia determinada se llegan a asemejar a las leyes de otras entidades federadas, al tiempo que conservan su identidad propia como leyes locales.

De las tres instancias de producción normativa que caracteriza al Estado Federal, en el caso particular mexicano, la Federación y las entidades federativas tienen en apariencia delimitadas sus facultades, así podemos identificar facultades: reservadas, delegadas, expresamente establecidas, implícitas, coincidentes o compartidas y las concurrentes.

En este orden de ideas, a nivel doctrinal, existen otros criterios para clasificar las atribuciones de la Federación y de los Estados, por lo que el maestro Jorge Carpizo, establece que hay facultades:

- a) Atribuidas a la Federación.
- b) Atribuidas a las Entidades Federativas.
- c) Prohibidas a la Federación.
- d) Prohibidas a las Entidades Federativas.
- e) Coincidentes.
- f) Coexistentes.

- g) De auxilio.
- h) Que emanan de la jurisprudencia.

En donde las facultades coincidentes son las atribuidas constitucionalmente a los Estados y a la Federación. Facultades coexistentes son aquellas que podemos dividir en dos partes, una de ellas compete a la Federación y la otra a los Estados. Como es lógico la atribuida a la Federación es de carácter general y en todo el territorio nacional y, en cambio, la atribuida a las Entidades Federativas es local y dentro del territorio que le compete. Las facultades de auxilio son las que se refieren a que una autoridad ayuda o apoya a otra.¹⁹³

1.2 El Derecho Financiero y el Presupuesto como norma.

Se ha definido desde la doctrina en voz de Sergio Francisco De la Garza, a esta disciplina como:

“...el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del estado en sus tres momentos a saber. En el establecimiento de los tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del estado...”¹⁹⁴

Pero también encontramos que dada la dinámica social, esta disciplina ya no cubre enteramente las necesidades académicas ni aquellas que la práctica profesional reclama, por lo que el estudio de la actividad financiera del Estado desde todos los campos de la administración, ha provocado la insurgencia de una nueva disciplina que recibe el nombre de Ciencia de las Finanzas Públicas, la cual

¹⁹³Cfr. CUEVA, Mario De La y CARPIZO, Jorge. "Sistema Federal Mexicano". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 3, julio-septiembre de 1981, México, pág. 91. Igualmente sobre el tema ver: Ponencia sobre "Armonización Legislativa y Derechos Humanos", Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores y Unión Europea, México, 2005.

¹⁹⁴ De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", 18ª ed. Editorial Porrúa, México, 1994, p. 5

se separó de la Economía Política en el siglo XIX y se reafirmo como ramal autónomo en el siglo XX, al decir del propio Sergio Francisco De la Garza¹⁹⁵ y que nosotros consideramos que dio surgimiento en consecuencia, del llamado Derecho de la Finanzas Públicas en contraposición al Derecho de las Finanzas Privadas; esta última que se ocupa propiamente de aspectos de regulación de las instituciones controladoras de la actividad privada en materia bancaria, bursátil, de seguros y fianzas, por designar algunas de las más importantes. Así es que nuestra disciplina de estudio es propiamente dicho, el Derecho de las Finanzas Públicas.

1.4 Del Derecho de las Finanzas Públicas.

Esta rama de tres disciplinas distintas como la Economía, la Política o el Derecho, puede ser considerada una verdadera especialización en el tema financiero del estado y es avalado por el propio Sergio Francisco de la Garza, el maestro Ernesto Flores Zavala y autores europeos como Francisco Nitti y Mario Pugliese, al decir del primero de ellos.¹⁹⁶ Puede ser definida entonces, por Nitti, Francisco, como: *“...la ciencia que tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que dichas riquezas serán utilizadas...”*¹⁹⁷

Su estudio comprende el fenómeno económico, político y jurídico que incide en las finanzas, definiendo Pugliese que lo económico resulta de los medios que utiliza; lo político por las finalidades que busca; y jurídico, por los fundamentos en que se origina su actividad financiera.¹⁹⁸

Haciendo un compendio de estas ideas se puede definir la Ciencia de las finanzas públicas en aquella que *“...estudia los principios abstractos, los objetivos*

¹⁹⁵ Opus cit. p. 14

¹⁹⁶ Opus cit. p. 15

¹⁹⁷ Ibídem.

¹⁹⁸ Cfr. Pugliese, M, “Instituciones de Derecho Financiero”, FCE, México, 1946. P. 10

políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos...”¹⁹⁹

El Derecho de las Finanzas Públicas según nuestra apreciación sería, “...aquella disciplina perteneciente al Derecho Financiero que se ocupa de los principios jurídicos que regulan las actividades de adquisición, de gestión o administración; así como los medios idóneos o elementos, para el uso y aplicación de los recursos económicos del Estado, a través de la ejecución de los Presupuestos, a fin de dar cumplimiento a las funciones encomendadas a los responsables dentro de las administraciones públicas correspondientes, para la adecuada satisfacción de las necesidades ciudadanas por medio de los gastos públicos...”²⁰⁰

En este sentido, se pueden identificar varios aspectos que pueden ser considerados dentro de la actividad financiera del Estado, según el propio Ortega, Joaquín, B. Una primera cuestión es de que la obtención de ingresos pueden llegar al Estado por medio de institutos de derecho privado como la explotación de su patrimonio propio (empresas, renta y venta de muebles e inmuebles); por medio de institutos de derecho público como los tributos o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos, o la emisión de bonos. Una segunda actividad deviene de la gestión o manejo de recursos obtenidos y la explotación de sus bienes patrimoniales de carácter permanente. Y una última cuestión sería que a través de la realización de un conjunto variado de erogación es para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones, el Estado moderno cumple con aquellas competencias de gasto que le corresponden.²⁰¹

¹⁹⁹ Ortega, Joaquín, B. “Apuntes de Derecho Fiscal”, Reimpresión, ITESM, Monterrey, 1946. Citado también por Sergio Francisco De la Garza, Op. cit. p 15

²⁰⁰ La definición es nuestra y tan sólo para movilizar conceptos afines a nuestra investigación.

²⁰¹ Ortega, Joaquín, B. Op. cit.

1.5 Funciones Administrativas.

Para el Doctor en Derecho Jesús González Pérez, citando a S. Royo Villanova, "...el objeto sobre el que versen las funciones administrativas, determinará el procedimiento a seguir; de tal manera que postula: *<...la Administración pública no puede sujetar todos sus actos a un mismo procedimiento, porque si ha de existir, como es natural, una íntima relación entre el procedimiento y su materia, y la diversidad de fines administrativos exige un procedimiento para cada uno de ellos, entonces no debería regularse por igual, la adjudicación de una obra o servicio público, que matricularse en un centro oficial de enseñanza...>*"²⁰²

Las funciones reguladas por el Derecho y contenidas en sendas leyes de la materia, entonces, no dejan de ser unos meros *<Procedimientos Marco>*; contenidos a su vez, en *<Leyes Marco>*, mismas que no resuelven en su totalidad las necesidades regulatorias de aquellos procedimientos que comentamos, como el Hacendario y en concreto con el Presupuestario.²⁰³

El maestro Acosta Romero, Miguel, en su Teoría General del Derecho Administrativo dice que *toda ley que regule al procedimiento administrativo se caracteriza por contener únicamente <marcos de referencia> debido a la fase oficiosa de todo procedimiento desde la autoridad que lo inicia y que es reflejo de sus funciones.*²⁰⁴

1.6. De la producción normativa a través de los diversos poderes del Estado.

²⁰² Al respecto Flores Medina, Rubén Jaime, "Comentarios a la Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo", Revista Jurídica Jalisciense, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, No. 3, año 6, sep.-dic. 1996, pp. 285-291.

²⁰³ Opus cit. p. 290.

²⁰⁴ Opus cit. p 287.

El Presupuesto de Egresos es fundamentalmente un conjunto de normas emitido por aquellos quienes lo preparan, planifican y luego lo formulan; entonces cabe preguntarse: ¿Cómo nace una norma presupuestaria?

Se puede responder desde el ámbito del derecho vigente, como se produce una norma presupuestal. Puede ser mediante 3 procedimientos bien diferenciados en nuestra carta magna: Uno que corresponde al Poder Legislativo, a través de sus legisladores; otro, -el que interesa a nuestro estudio- el que ha sido señalado como procedimiento competencia del Poder Ejecutivo, al manifestar su impulso regulador y su función de tomar decisiones en cuanto al contenido normativo de sus iniciativas; por ejemplo del Presupuesto en estudio, el cual está referido a los rubros asignables de gasto, los que son decisión soberana de dicho poder y de sus administraciones. Por último tenemos al derecho de iniciar legislativamente un proyecto de regulación que tienen los ciudadanos y sus organizaciones de apoyo, mediante la iniciativa popular, consulta popular o mediante participación ciudadana.

Sobre el impulso de regulación

Algunos autores se han decantado por considerar que todo el procedimiento aludido es de naturaleza legislativa, por lo que han llamado a este segundo procedimiento formulador material de la norma como: técnica legislativa stricto sensu²⁰⁵, dedicada a estudiar el procedimiento “externo” de la legislación y englobar las tareas administrativas y legislativas en un solo procedimiento de elaboración de los proyectos de ley

2. El denominado Derecho Prospectivo y el Derecho Presupuestario.

El proceso normativo surge a partir del análisis de la Iniciativa legislativa que en la actualidad puede originarse en el seno mismo del poder legislativo; a través del impulso de los poderes públicos como ejercicio de sus competencias;

²⁰⁵ Zapatero, Virgilio, et Al, Opus cit. p. 137

de la iniciativa ciudadana unilateral o mediante la consulta o la participación ciudadana directa.

El proceso legislativo podemos adelantar como resumen que puede originarse por lo que se ha llamado por algunos autores como *impulso legislativo*, en demanda o petición de regulación específica, por diversos interesados; ya sean los propios gobernados, las autoridades de derecho público o diversas organizaciones sociales.

Este impulso legislativo puede definirse como: *“el momento procedimental que involucra la exposición formal de motivos de regulación, las razones de validez de dichas regulaciones, un conjunto de sujetos interesados en la norma futura debidamente legitimados para ello, así como la conjunción de un sinnúmero de factores que motivan o mueven a los legisladores en turno, a llevar a cabo el ejercicio o poder de iniciativa normativa en la legislatura que integran, conforme a las competencias que les corresponden.”*²⁰⁶

El mencionado impulso legislativo es el elemento generador de las conductas que permiten el inicio formal del proceso legislativo ante las autoridades competentes.²⁰⁷ Este puede venir desde la voluntad externa al Poder legislativo respectivo, considerándose en la doctrina como “demanda de regulación”. También se puede originar dentro de los poderes públicos, en todas sus esferas o niveles, en uso de sus competencias y facultades constitucionales y legales, a las que se ha llamado como “Oferta regulatoria”. Una combinación de estas dos formas de impulso legislativo lo tendremos cuando aparece la oferta regulatoria de la autoridad correspondiente, apoyándose en las demandas permanentes de regulación de la ciudadanía y de sus organizaciones, denominándose a este impulso como “conurrencia de regulación”.

²⁰⁶ La definición es nuestra. Cfr. al efecto, Denninger, E. “El Procedimiento Legislativo en la República Federal Alemana”, Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, No. 16, 1986.

²⁰⁷ Cfr. Zapatero, Virgilio, et Al, Opus cit. pp. 137-140

Aunque doctrinistas como Denninger examinan el proceso de regulación o normativo desde un enfoque legislativo, debemos ir apuntando los trabajos desarrollados por nosotros para proponer la disciplina metodológica que hemos denominado *Derecho Prospectivo*,²⁰⁸ como aquella que explica desde la práctica y la teoría jurídica, las formas de elaborarse *toda norma* por organismos No formalmente legislativos; pero que constituyen el origen competencial de las regulaciones vigentes, por darse desde los poderes públicos (Ejecutivo, Judicial y del Legislativo como demandante de normas que le apliquen a éste) quienes son los que realmente “*ejecutan e interpretan las necesidades del gobernado*”, a favor de quien es –en primera y en última instancias- el beneficiario de la tarea del Estado.

Nuestra idea es que toda la norma -en principio- es resultado de las actividades “*prospectivas*” de los poderes públicos, más que de la labor unilateral del poder legislativo como generador de oportunidades de legislar. Incluso se puede decir que la labor legislativa es escasa en comparación a los impulsos que le son presentados desde la sociedad y de los otros poderes del Estado.

En ese mismo sentido se pueden consultar los trabajos de Zapatero, quien en la obra en comento expresa al efecto: “...*En definitiva, un examen del proceso normativo tal y como se produce en la realidad, y no sólo en los textos, nos lleva a la conclusión de que el peso esencial de la normación recae en el Gobierno.*²⁰⁹ *De ahí que las demandas de intervención legislativa de ciudadanos*²¹⁰, *organizaciones*²¹¹ *o instituciones se dirijan básicamente a ellos...*”

²⁰⁸ Cfr. Flores Medina Rubén Jaime, “Apuntes para un Estudio sobre la Teoría General del Derecho Prospectivo”, Revista Jurídica Jalisciense, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, No. 2, año 12, julio-diciembre 2002, pp. 87-114.

²⁰⁹ Zapatero, Virgilio, et Al, Opus cit. p. 139

²¹⁰ Al respecto ver los Presupuestos Participativos analizados en nuestro estudio. Casos Jalisco, Nuevo León y Distrito Federal.

²¹¹ Ver el caso de Garza García Nuevo León.

Las administraciones son las que mantienen un contacto directo con las actividades, los intereses y los propósitos del ciudadano; por lo que son las instancias idóneas para regular o normativizar dichos procesos e iniciar los impulsos normativos que puedan lograr mejores efectos que el legislativo.

2. a. Preparación de la decisión de intervenir mediante la promulgación de una norma.

La tarea de preparar y llevar a cabo el impuso legislador de la Administración Pública o del propio ejecutivo, conlleva otras acciones previas a su realización como lo son: la formular un diagnóstico de las situaciones a regular; fijar sus objetivos, metas, fines; así como el lograr que el legislador las entienda y responda asertivamente aprobándolas sin muchas modificaciones al proyecto original, sino tan sólo un mínimo indispensable para conciliar los intereses políticos del poder legislativo en cuestión, para con los propósitos del poder público impulsor de la norma y finalmente de los gobernados; quienes tendrán que cumplirla o sufrirla.

El diagnóstico de problemas para la regulación.

No hay que olvidar que la tarea regulatoria del Estado convierte a la norma en una de tantas herramientas de la que disponen sus administraciones para alcanzar los objetivos fijados en sus respectivas leyes orgánicas y que tienen como propósito la creación unilateral de efectos jurídicos a favor del gobernado y que sólo se cumple –dicha tarea regulatoria- a través de los actos administrativos; los cuales, por su naturaleza, no solo crean, sino que también modifican o extinguen situaciones jurídicas en cuanto a facultades, prerrogativas ciudadanas y amplían o disminuyen deberes u obligaciones para ellos.

La fijación de objetivos en el proceso normativo.

En cuanto al proceso normativo podemos decir junto con W. Twining y D. Miers que: "...Si el gobierno selecciona como relevante un problema, se inicia el

análisis de los hechos, la investigación de sus causas y la fijación de unos objetivos, ya que hay que diagnosticar antes de prescribir...²¹²

2.1 El Derecho Prospectivo.

Se ha denominado así por nosotros *Derecho Prospectivo*,²¹³ por tratarse de una disciplina jurídica que perteneciendo a la metodología del Derecho nos permite describir, explicar y comprender los procesos de creación normativa que ya vienen realizando los poderes públicos –desde su origen- a través del uso o aplicación de los principios jurídicos y de las técnicas del método prospectivo.

Como lo hemos venido sosteniendo, esta disciplina forma parte de los estudios dogmáticos sobre Filosofía del Derecho y se integra –decíamos- dentro de la Metodología Jurídica, coincidiendo su objeto propio de estudio con otras ramas del derecho como lo es, el Derecho Procesal.

En cuanto a su formación como disciplina jurídica, podemos decir que se conforma y comparte el objeto de estudio de dos ciencias bien determinadas: La Ciencia Prospectiva y de la misma Ciencia del Derecho.

De la Ciencia Prospectiva, retoma el carácter de *estudio y conocimiento de los métodos de anticipación de eventos del futuro*. Mientras que de la Ciencia del Derecho, toma el de su propósito original de: “...ser regulador de conductas del hombre en sociedad...” mediante el establecimiento de la norma jurídica.

En su carácter de disciplina particular puede reconocerse como objeto propio de conocimiento a los llamados *Procesos Jurídicos Prospectivos*.

²¹² W. Twining y D. Miers, “How to Do Things with Rules”, Butterworths, Londres, 1999.

²¹³ Cfr. Flores Medina Rubén Jaime, “El Derecho Prospectivo Electoral: Un nuevo enfoque jurídico disciplinar”, Revista Sufragio, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, No. 3, 3ra. Época, jun-nov-09, México, 2009, pp. 178-189. También, “Hacia una Teoría General del Derecho Prospectivo”, Tesis de Grado, Maestría en Derecho, Universidad de Guadalajara, 2007.

Desde la doctrina que hemos desplegado podemos decir que éstos procesos son: *“...Una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y en un espacio bien determinado con anticipación, y que son realizados por sujetos considerados como “operadores jurídicos prospectistas”o simplemente “prospectores”; quienes los realizan como un órgano o ente, NO formalmente legislativo, y cuyos actos se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizan de acuerdo a la competencia desplegada; y que en este caso se trata de la creación de normas llamadas <futuribles>, que deban ser aplicables en un futuro cierto y preconcebido con antelación al proceso prospectivo...”*

El objeto material del proceso, lo constituye el conjunto de disposiciones, normas e instituciones que se tratan de incorporar a un sistema de derecho vigente, mediante esa serie de procesos prospectivos de planificación, ordenación, formulación y toma final de la decisión de constituir un Proyecto definitivo de Iniciativa de regulación, a presentarse ante los órganos legislativos consecuentes.

Cabe mencionar que los procesos jurídicos con el fin de crear disposiciones jurídicas, normas, reglamentos, leyes, etc., desde los poderes públicos –no formalmente legislativos- se han venido llevando a cabo desde el origen mismo de las regulaciones jurídicas de nuestra historia.

El Derecho Prospectivo lo podemos definir entonces como: *“...Aquella rama de la metodología jurídica que –participando de la Ciencia Prospectiva y de la Ciencia del Derecho- se ocupa de la construcción paulatina de normas jurídicas, por un órgano o ente No formalmente legislativo, atendiendo al llamado <proceso jurídico prospectivo>, buscando como finalidad última, introducir para su vigencia futura en el sistema jurídico de un determinado país, normas válidas, eficaces, con las que se cumplan y resuelvan los problemas naturales de orden, convivencia y la paz social...”*²¹⁴

²¹⁴ Opus cit. pp. 180-181

El Derecho Prospectivo puede ser clasificado según dos ámbitos: Desde lo interno o nacional y desde lo internacional, constituyéndose así dos ramas importantes: El Derecho Prospectivo Interno, que tiene que ver con la creación de normas internas de un determinado país; y el Derecho Prospectivo Internacional, como la actividad que despliegan organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o de la misma Organización de Estados Americanos, (OEA) por citar algunos ejemplos. La imposición tributaria en el 2010 o el mismo caso del gobierno de la Naciones Unidas como organismo internacional, y su actuación administrativa en un futuro posterior –por citar dos ejemplos. Su propuesta prospectiva viene a México impuesta por procesos jurídicos provenientes de organismos internacionales que legislan sobre todo tipo de aspectos jurídicos que interesan a nuestro país. Son parte del estudio de esta rama del derecho prospectivo, la formulación de las llamadas “leyes Marco o Leyes Cuadro o Leyes Modelo” para determinada actividad de derecho interno. Impuestos claro está a los países de su rango de influencia. Por ejemplo los países en desarrollo o de economía emergente, en tratándose de asuntos como el Financiero, económico, agropecuario, etcétera.²¹⁵

En una apretada clasificación tendremos tantas ramas de estudio en esta disciplina, como materias ha clasificado la Ciencia del Derecho: “Derecho Prospectivo de los Procesos constitucionales; Derecho prospectivo administrativo; Derecho Prospectivo Financiero; Derecho prospectivo Hacendario y Presupuestario; Derecho prospectivo Civil; Derecho prospectivo penal; Derecho prospectivo mercantil; Derecho prospectivo laboral; Derecho prospectivo electoral; Derecho prospectivo forestal; Derecho prospectivo ambiental; Derecho prospectivo aeroespacial; Derecho prospectivo financiero, entre muchos otros.

²¹⁵ *Ibíd.*

2.3 EL DERECHO PROSPECTIVO PRESUPUESTARIO.

Hablando de nuestro tema de Gasto Público, es una materia que se ocupa disciplinariamente en el llamado Derecho de las finanzas públicas. Se establece por esta que el gasto puede considerarse desde varios sentidos: Ya sea que constituya una erogación para garantizar el servicio público, la realización de obra pública, una inversión productiva, el pago de la deuda o de los intereses generados por ésta, o se trate de cubrir el gasto corriente o sueldos, salarios, limpieza, etcétera, que genere una determinada administración pública.

El Derecho Prospectivo como disciplina que se ocupa de las actividades encaminadas a la formación de la norma jurídica, en cuanto se aplica a la materia presupuestaria se puede denominar Derecho Prospectivo Hacendario y Presupuestario por tratarse de contenidos estudiados por una sola disciplina y de tratarse de los presupuestos de ingresos y de egresos.²¹⁶

El Derecho Hacendario y Presupuestario pueden ser considerados como ramas del Derecho Financiero que se ocupan de las formas de allegarse ingresos para el buen desempeño de sus funciones, así como de las maneras de administrar los recursos obtenidos y del destino de ellos mediante el ejercicio del gasto público.

Pero en particular el Derecho de las Finanzas Públicas que hemos estudiado en un estadio anterior a la presente investigación, nos apunta que formando parte del Derecho Financiero, se ocupa de las vías para el ejercicio del gasto público y lo hace precisamente mediante los Presupuestos de Egresos.

Es entonces que el Derecho Presupuestario toma importancia para el análisis de las cuestiones de su formulación y debido ejercicio. En cuanto a su formulación, el tema se empata con aquellas cuestiones de crear los rubros

²¹⁶ García Añoveros, Jaime, "Problemas actuales del Derecho Presupuestario español", Revista de Derecho Financiero, Madrid 1962, pp. 65-67.

específicos de gasto y aquí el Derecho Prospectivo se ubica para establecer las pautas jurídicas en los procesos de formulación respectivos. Se origina así, la necesidad académica, doctrinaria o teórica -como gustemos decir-, para que surja el Derecho Prospectivo Presupuestario.

Podemos definirlo desde la Teoría General del Derecho Prospectivo, diciendo que el Derecho Prospectivo Presupuestario: *“...es un apartado disciplinar del Derecho Prospectivo General, que se ocupa de los procesos jurídicos para integrar debidamente la norma presupuestaria, en particular, dentro del denominado Presupuesto de Egresos, fijando los elementos mínimos de control en las etapas requeridas para la toma puntual de la decisión sobre cuáles serán los rubros asignables dentro de éste, y para el exacto cumplimiento futuro, por los responsables de su ejecución o aplicación...”*²¹⁷

El propósito de este breve capítulo no es el de hacer un análisis de la Teoría del Acto Administrativo, ni mucho menos el de hacerlo tampoco en la Teoría del Procedimiento, solamente me mueve el ánimo de presentar la inquietud sobre la propuesta en el sentido de incorporar a las leyes de procedimiento de nuestro país, el llamado procedimiento administrativo participado.²¹⁸

El Procedimiento Administrativo Participado, puede definirse *“ como el conjunto de actos, formales y materiales, que tomando en cuenta la voluntad ciudadana, expresada mediante el sufragio de naturaleza administrativa, en el Plebiscito Administrativo, permite llevar a cabo integradoramente con la autoridad responsable del mismo asunto, las facultades y competencias ciudadanas, expresadas en las leyes de la materia”*.

Dicho procedimiento administrativo participado, debe incluirse en la Constitución, pues como lo señala acertadamente Lorenzo Von Stein:

²¹⁷ La definición es nuestra y resulta del desarrollo de nuestra disciplina.

²¹⁸ Cfr. Nuestros resultados de investigación publicados en Flores Medina, Rubén Jaime Op. Cit.

*“La Constitución, como tal, es el órgano de la participación de los individuos, en todo organismo interno del Estado”*²¹⁹

3. La Reforma del Estado en la Administración Mexicana.

El Estado de derecho tiene en todo país, un supuesto constitucional de primera importancia: la “División de Poderes”.

Una teoría de la administración pública nos obliga a adentrarnos en el estudio de las categorías de ejecución, gobierno, derecho público, derecho administrativo, y sistema constitucional del poder ejecutivo; esto es el derecho a la subordinación del ejecutivo a la Constitución, la responsabilidad administrativa, los procedimientos de queja y los derechos de petición.

Por su parte, la Constitución determina para cada órgano de la vida personal del Estado, la extensión y la naturaleza de sus funciones específica, y llega a establecer la medida del predominio de la personalidad colectiva (léanse organizaciones) sobre la personalidad individual, y traza los límites de la obediencia debida a los propios organismos del Estado.

“De tal modo surge aquello que se llama Estado de derecho”, que la voluntad de la comunidad, es entonces, la que determina a la propia voluntad de los particulares.

Es por todo eso que Estado y Sociedad son distintos:

“Los conceptos de estado y sociedad son netamente distintos”²²⁰.

La sociedad es en su conjunto, al decir de Stein, “...*el cuerpo donde el estado se apoya, ella determina con su conformación a la naturaleza del estado. Y*

²¹⁹ Lorenzo Von Stein, (1815-1890) “Movimientos sociales y Monarquía”, Edición del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p.33

²²⁰ Cfr. Página 12, Stein, opus cit. P. 12

por tanto, agrega, *el derecho público que tiene relación con el Estado no puede ser debidamente comprendido si no se vincula con las condiciones de la sociedad en la época en la que se estudia*".

La idea de la administración nace de la idea del Estado operante: la Constitución, como organismo en sí, representa la voluntad, la administración, la obra.²²¹

En fin, *"la tarea de la ciencia de la administración consiste en demostrar, para todas las funciones del poder político que forman el contenido de la administración, la relación de causalidad íntima y vital que corre entre las funciones específicas y la actividad administrativa y la más alta distinción y perfeccionamiento de todos los individuos donde se tiene conciencia sólo del estado, nunca de organizaciones político-sociales inferiores."*²²² *"La administración es el Estado en Acción"*.²²³

4. La modernización de la Administración Pública.²²⁴

Los Estados se tienen que modernizar ante los continuos y rápidos cambios mundiales, deben reformarse para absorber de la mejor manera las nuevas demandas que surgen a raíz de una sociedad mundial diferente y movilizadora que ha creado nuevas organizaciones y nuevas formas de planteamientos políticos.

Durante la década de los ochenta, el mundo se enfrentó a nuevas tendencias que cuestionaron un debate en torno al Estado. Este profundo debate ha propiciado la idea de la Reforma del Estado, que *es concebida como un medio*

²²¹ *Ibíd.*, p. 14

²²² *Ibíd.*, p. 17

²²³ Stein, Cfr. Omar Guerrero; Introducción a la Administración. p. 146.

²²⁴ Tomado como base los estudios de Omar Guerrero sobre el libro "La Teoría de la administración" de Stein.

*para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales ampliar la democracia y garantizar la justicia social.*²²⁵

La reforma del estado presupone un proceso de reacomodo del estado como poder y como aparato para abordar y resolver la capacidad de gobernabilidad y para adecuar el desarrollo económico y comercial de las nuevas condiciones internacionales.

La reforma del estado implícitamente contempla dos puntos fundamentales: propiciar la democracia y garantizar la justicia social, asumiendo una nueva relación entre el estado y la sociedad civil, estableciendo aperturas democráticas con una ciudadanía más politizada, demandante, participativa.

Entonces tenemos que la reforma del estado es una estrategia para redefinir la actuación gubernamental y sus instituciones. Es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia y garantizar la justicia social. A estos objetivos se les atribuye un peso específico diferente de acuerdo a los enfoques y necesidades en los diferentes países.

La reforma del estado conlleva necesariamente a la modernización, la cual es entendida como el proceso permanente de transformación mediante el cual se actualizan y son renovadas las estructuras del estado; de forma tal, que las transacciones que se desarrollan entre gobierno y sociedad se mantengan sobre las variaciones aceleradas de su entorno político y económico. Generalmente la modernización administrativa se entiende como la adecuación y ajuste que realiza el estado par que el flujo de acciones predominantes en la sociedad, tengan la coherencia y organización necesarias.

²²⁵ SANCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. Reforma del Estado y Administración. México, INAP. 1998. p 21.

La reforma del estado trasciende a la administración pública, porque no podemos hablar de una reforma del estado sin una reforma administrativa, que permitan afrontar los nuevos retos que imponen la globalización, la interdependencia con otros países, la revolución tecnológica y la apertura comercial, etcétera.

La administración pública como agente administrativo debe propiciar un cambio de actitud en la sociedad, una reforma que le permita mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social, debe formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción y la apatía y la ineficiencia administrativa.²²⁶

Durante mucho tiempo el funcionamiento de la administración pública se ha caracterizado por la existencia de disposiciones jurídicas, procedimientos y trámites que lejos de agilizar los procesos administrativos le han asignado una marca de lentitud y obsolescencia. De esta manera se han acumulado gradualmente requisitos, exigencias y obligaciones que complican la relación de los ciudadanos con la administración pública y prolongan la resolución de sus asuntos.

Las consecuencias son del todo conocidas y resentidas por los ciudadanos; traduciéndose en prácticas y conductas ajenas al interés público. El costo social y administrativo para el país ha sido muy alto, el gobierno ha perdido legitimidad y la confianza tan necesarias para impulsar el proyecto de Nación.

El objeto de los gobiernos es la consecución de resultados que permitan racionalizar la complejidad de la sociedad, sus tareas responden a valores públicos, necesidades políticas y reclamos sociales y para ello los gobiernos requieren de productividad y creatividad que permitan que la vida pública sea activa.

²²⁶ *Ibíd*em p. 35

Regresando con Stein; el principio de la vida se encuentra fuera del sujeto en sí. La vida se encuentra fuera del sujeto en cuanto a su realización como vida. El Estado finca su principio en los individuos, que “constituyen su cuerpo”. Para el propio Stein: *“el Estado es la comunidad de voluntades de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado”*.²²⁷

Pero como los individuos se encuentran en diferente grado de desarrollo personal, esto “viene a ser el grado de desenvolvimiento del Estado”.

En ello no hay distinción entre la comunidad y sus miembros, y como dice Stein, entre más individuos inteligentes haya, más inteligente es el Estado; entre más individuos ricos haya, más rico es el Estado. Cuando disminuyen los bienes materiales y espirituales de los súbditos, el Estado se encuentra en una etapa de decadencia. “Cuando menos poder tienen los súbditos, menos poder tiene él; cuanto más progresan ellos, más progresa él”.²²⁸

Stein creía que las ciencias camerales concibieron a un hombre individual potenciado por el Estado, porque era a él al que servían. La realización de los individuos estaba al servicio de la propia realización del Estado. Potenciándolos (a los individuos) se potenciaba él mismo (el Estado). Pero aquí es importante señalar que la comunidad condicionaba al individuo, que determinaba su vida, no al revés.

Stein conserva esta tradición cameral. Según lo expresa, el Estado puede alcanzar su “máximo desarrollo” y su “máxima potencia”, siempre y cuando desarrolle los elementos constitutivos de la vida individual y procure el “progreso, la riqueza, la fuerza e inteligencia” para los individuos, haciendo uso de la máxima potencia con que cuenta el propio Estado.

²²⁷ Ibid., p. 31

²²⁸ Ibídem.

Sólo desarrollando al individuo en su máxima potencia puede entonces el Estado evolucionar y alcanzar la suya propia. He aquí, a la vez, su principio y su misión.

“...La potencia individual puede fomentarse invitando al individuo a participar en las actividades de la administración pública, sea en provincia, o en un municipio...” Lorenzo Von Stein (1815-1890)²²⁹

Esta idea había sido ya concebida y realizada antes por él mismo, tal como se constata en su obra. De este modo, el Estado puede lograr la “identidad entre la vida espiritual de su propio organismo y la de cada individuo”²³⁰

Ya veremos cómo esta participación ciudadana en las tareas de la administración ocupará buena parte de la atención de Lorenzo Von Stein, en el primer volumen de “La Teoría de la administración”. (Es un estudio primigenio sobre el principio de la sociedad)

5. Teoría general del proceso y proceso administrativo efectivo.

¿Cómo puede considerarse a la Teoría General del Proceso con relación al Derecho Administrativo?

Toda conformación de Nación implica el despliegue de recursos, así como la fijación de reglas políticas en primera instancia; jurídicas en un segundo momento y por último, el perfeccionamiento de mecanismos o procesos administrativos.

²²⁹La Teoría de la Administración, volumen primero. edición 1865. Citado por Omar Guerrero Orozco en su libro “La teoría de la Administración Pública, p. 138, colección textos universitarios, Ed. Harla México última edición.

²³⁰Ibídem, p. 33

Dicha tendencia es lo que en la actualidad distingue a los Estados Modernos: el ser mayoritariamente, administradores. Y lo son, porque dependen desde luego, de los *procesos administrativos* como instrumentos principales para forjar –entre otras cosas- la política nacional. En ese sentido se pronuncia James Freedman cuando analiza el caso concreto de los primeros años de fundación de los Estados Unidos de Norteamérica, mencionando en su obra que:

*“...el crecimiento del proceso administrativo en los Estados Unidos ocurrió gradualmente, cuando trece estados originales maduraron para formar una nación continental...”*²³¹

Pero no era con su simple integración, el que se diera origen al derecho administrativo en esos territorios, según el mencionado autor:

*“...la resolución de problemas económicos y sociales exigían respuestas tecnológicamente más expertas, institucionalmente más flexibles y procedualmente más expeditas de lo que el Congreso o las cortes federales pudieran ofrecer. La creación de dependencias administrativas pretendió compensar estas deficiencias institucionales en la formulación y administración de la política pública...”*²³²

Es con el Proceso –genéricamente hablando- con el cual se puede hablar de una moderna forma de adecuar la actuación del Estado frente a los particulares, y de aquél, de cara a su propia actuación, así como delante de otras entidades, organismos autónomos y entes soberanos. El Proceso deriva del término latino *processus*= que significa progresión, debido a que se integra por *etapas sucesivas o progresivas*.²³³

El Proceso según Devis Echandía, es:

²³¹ Véase Freedman, James O., *El proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p.16.

²³² *Ibíd.*

²³³ Cfr. Martínez Pineda, Ángel, *El Proceso Penal y su exigencia intrínseca*, Porrúa, México, 1993, p.4

*“...el conjunto de actos coordinados que se ejecutan por o ante los funcionarios competentes del órgano judicial del Estado, para obtener, mediante la actuación de la ley en un caso concreto, la declaración, la defensa o la realización coactiva de los derechos que pretendan tener las personas privadas o públicas, en vista de su incertidumbre o su desconocimiento o insatisfacción (en lo civil, laboral o contencioso-administrativo) o para la investigación, prevención y represión de los delitos y las contravenciones, y para la tutela del orden jurídico y de la libertad individual y la dignidad de las personas en todos los casos...”*²³⁴

Para Carnelutti el proceso es: *“...el conjunto de actos coordinados y sucesivos realizados por los órganos investidos de jurisdicción y los demás sujetos que actúan, a fin de obtener la aplicación de la ley sustancial o material a un caso concreto...”*²³⁵ En cambio, Eduardo J. Couture opinó que; *“...entre la demanda que se intenta como acto de inicio de una controversia (que no de litis) y la sentencia que lo resuelve...media una serie de actos que constituyen el proceso...”*²³⁶ Por último, Giuseppe Chiovenda ofrece otra definición de proceso y dice que: *“...es el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la ley (en relación a un bien que se presenta como garantizado por ella) por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria...”*²³⁷

Los conceptos expresados nos permiten ilustrar, cual es el método al que se pretenden referir con sus afirmaciones, ya que –como toda disciplina científica-, estas postulaciones muestran el método al que se adhieren y las tendencias que sus escuelas pretenden dirigir.

²³⁴Devis Echandía, Hernando, *Teoría General del Proceso aplicable a todos los procesos*, Buenos Aires Argentina, Universidad, 2004, p. 155.

²³⁵ Carnelutti, Francesco, *Derecho procesal Civil y Penal*, México, Pedagógica Iberoamericana, 1994, p. 97.

²³⁶ Cfr. Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, Argentina, De palma, 1993, p.80.

²³⁷Chiovenda, Giuseppe, *Ensayos de Derecho Procesal Civil*, (trad. Santiago Sentís Melendo), Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1949, citado por ROJAS, Miguel Enrique, *Teoría del Proceso*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 97.

Por lo anterior podemos decir que, la Teoría del Proceso como toda doctrina apoyada en métodos, tiene dos Modelos que se disputan continuamente el predominio, en los ordenamientos procesales: el Modelo Dispositivo y el Modelo Inquisitivo. Estos modelos son tesis contrarias entre sí y por consiguiente sus características son diversas, por basarse en ideas opuestas.

El modelo dispositivo surge siguiendo el concepto de interés individual, subjetivo, particular, inspirado en la filosofía individualista liberal, que se traduce en el imperio de la autonomía particular. La iniciativa de su conformación surge de los individuos participantes en la controversia.

Por su parte el modelo inquisitivo, de formación totalitaria, se apoya en la idea del interés general y objetivo, que excluye toda integración de la autonomía privada. Se le confiere al juez –como parte del Estado- *su iniciativa con la justificación de que en el proceso siempre se estará en juego el interés público o general, con injerencia del interés particular en ciertos momentos del mismo.*²³⁸

6. Mecanismos de resolución de controversias en materia de Gasto Público coordinado.

La necesidad de establecer conceptos que definan un proceso eficaz para la resolución de controversias, en materia de “Convenios de Colaboración Administrativa Intergubernamental, es fundamental para entender las relaciones entre la Administración Pública Federal y las administraciones locales en materia de Gasto público coordinado y en colaboración administrativa y participaciones en gasto.

La labor de interpretación que viene realizando la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las acciones de controversia constitucional, respecto de los *convenios aludidos*, no es suficiente –creo yo- para resolver las

²³⁸ Cfr. Rojas, Miguel Enrique, *Teoría del Proceso*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2002.

disputas que se pudieran suscitar por la interpretación, ejecución o resolución de lo pactado en dichos instrumentos intergubernamentales.

Un ejemplo de lo afirmado anteriormente lo podemos encontrar en las propias convenciones insertas en los convenios en cuestión, que advierten que la Federación es la única que podrá llevar a cabo las funciones de revisión y resolución de controversias, a través de los órganos internos de la Administración Pública señalados en cada instrumento o convenio. Convirtiéndose así en juez y parte en la controversia.²³⁹

Sirve de ejemplo, el convenio de coordinación celebrado entre las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público con el Estado de Baja California, los cuales dentro de su clausulado estipulan:

“OCTAVA.- DE LA INTERPRETACION.- Las PARTES acuerdan que, en caso de existir alguna discrepancia, derivado de la aplicación del presente instrumento, corresponderá al GOBIERNO FEDERAL, interpretar el contenido del presente convenio, escuchando, en su caso, la opinión del GOBIERNO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA conforme a la normatividad aplicable.”

También es cierto que en el caso de controversia se prevé que las partes sean quienes lo resuelvan en común: *“...Con base en lo anterior, cualquier controversia que resulte en la aplicación de este convenio será resuelta de común acuerdo entre las Partes...”*²⁴⁰

Esta propuesta desde mi punto de vista no es suficiente para resolver las susodichas controversias, en virtud a que –en estricto sentido- el Gobierno Federal tiene una condición de ventaja para con el Estado Federativo, en cuanto a la competencia, facultades, recursos y poder político y administrativo. Es de

²³⁹Cfr. el Decreto de 6 de junio de 2011 en materia hacendaria que contiene el Convenio de Coordinación y colaboración administrativa, que celebran las secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Baja California, en materia fiscal.

²⁴⁰Ibíd.

comparar antecedentes con sistemas europeos, en los cuales se tiene prevista la intervención de un órgano superior a ellos que no derive de otro poder, siendo el caso de **órganos constitucionales autónomos**, distintos del poder judicial federal, como ahora lo propongo para México, como un **Tribunal de Cuentas**.

Es por todo lo anteriormente argumentado, que podremos decir que el Derecho Administrativo Mexicano requiere de formar por sí solo, un conjunto de mecanismos conceptuales y procedimentales para instituir los Procesos para solucionar conflictos derivados de su interacción con otras autoridades administrativas, -federales o locales- bajo cualquier esquema o función sustancial, como lo son los Convenios de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria.

Puede ilustrar lo anterior y como ejemplo de ello, la tesis²⁴¹, cuyo rubro estipula:

“COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR ÉSTOS CON AQUÉLLA PARA ADHERIRSE AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO, TIENEN EFECTOS ANÁLOGOS A LOS DE UN TRATADO INTERNACIONAL. Al analizar la naturaleza y los efectos de los convenios de coordinación fiscal celebrados entre la Federación y las entidades federativas...esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que tales convenciones son asimilables a un tratado internacional que genera estipulaciones a favor de terceros, como se advierte de los precedentes que dieron lugar a las tesis publicadas...*Ahora bien, tratándose de los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal celebrados entre la Federación y las entidades federativas, en términos de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho*, este Alto Tribunal, con base en el análisis de los FINES Y CONTENIDO DE TALES CONVENCIONES, *llega a la conclusión de que éstos también son asimilables a un tratado internacional, en tanto que a través de ellos quedan vinculados dos niveles de gobierno autónomos y se prevén disposiciones de observancia general de las que derivan derechos y obligaciones para las partes contratantes, así como respecto de los gobernados que están sujetos al cumplimiento de los deberes tributarios objeto de la coordinación; máxime que, conforme a los referidos convenios de adhesión, quedará suspendida la aplicación de las disposiciones legales de*

²⁴¹Tesis 2a. CLXXII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 436.

la respectiva entidad federativa, vigentes con anterioridad a su celebración, que establecían tributos cuyo hecho imponible se encuentra gravado por los impuestos federales participables y, en tanto perdure el convenio de adhesión, la correspondiente Legislatura Local no podrá imponer contribuciones que concurren con los mencionados impuestos federales.

Debo apuntar que de esa *interpretación* se desprende un concepto vital: Las relaciones intergubernamentales deben ser atendidas desde una porción competencial sin precedente constitucional y situando a los entes gubernativos como si fuesen poderes interactuando soberanamente, pero con efectos de autonomía relativa.

7. Breve análisis del problema de los actos de la administración federal de *indirizzo e coordinamento*, sobre la actividad administrativa propia de los entes locales, pero convenida en instrumentos de coordinación.

Del *indirizzo e coordinamento*, como función que sitúa ventajosamente a una de las entidades en colaboración, ¿Qué debe entenderse por *Indirizzo e Coordinamento* en la doctrina administrativa y procesal administrativa?

Para definir con precisión lo que el término *Indirizzo*, tomaremos la definición de Giannini²⁴²:

Es la *determinazione della regola generale d'azione dell'attività libera*. Debe entenderse de una manera general, que el *indirizzo* es "...*manifestación de una voluntad armónica y coherente hecha valer por uno o más sujetos en función de la consecución de un fin...*"²⁴³

²⁴² Giannini, M.S. Istituzioni di Diritto Amministrativo, Giuffrè Milano. 1981 p. 607. (Nos dice...Es la determinación de la norma general de acción, de toda actividad libre del Estado...)

²⁴³ *Ibidem* p.622.

Esta función administrativa se ha tomado a su vez del indirizzo político y tiene origen en los estudios de Crisafulli de 1939, en su obra: “*Per unna teoría giurídica dell’indirizzo político*”, en *Studi Urbani di scienze giuridiche ed economiche*, (1938-1940, pp. 91 y ss.)²⁴⁴

Por su parte, el término *Coordinamento*: “...tiene por objeto garantizar la unidad de actuación y la autonomía de los sujetos actuantes...”²⁴⁵

Una segunda pregunta nos despejará el panorama doctrinario. *¿Hasta qué punto puede admitirse, aunque sea en razón de exigencias de carácter unitario, una actividad de indirizzo e coordinamento por parte del Gobierno federal frente a la actividad administrativa de las entidades locales?*

No hay una disposición clara que nos lleve a poder advertir a esta institución dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, pero en principio pareciera que tal función es posible que pueda ser ejercida en vía ejecutiva. Desde luego que nuestra Constitución no contiene ninguna disposición expresa sobre el tema, por lo que nos tendremos que conformar desde la doctrina a dar explicaciones, aún contradictorias, sobre fundamentos legales y constitucionales que debieran regir a esta figura desde el ámbito de las relaciones intergubernamentales.

En la doctrina y filosofía administrativista, la posibilidad de coordinación y de *indirizzo*, son posibles y debería admitirse en sus relaciones, pues entre el Estado Federal y los niveles locales de gobierno administrativo no hay jurídicamente una relación de subordinación y el contenido de las materia cuya competencia correspondería a los entes locales son tan disímbolas que, se permitiría el ejercicio de la función de *idirizzo* en sus regiones.

²⁴⁴Cfr. Piñar Mañas, José Luis, *Las Relaciones entre el Estado y las Regiones: la experiencia italiana*, Madrid España, *Estudios de derecho público*, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración local, 1986, citando a Crisafulli, V., en Martines, T., *Indirizzo político*, Enc. Del Diritto, vol. XXI, Giufrè, Milano, 1971, pp. 134 y ss.

²⁴⁵ Opus cit., p. 174. Igualmente. Cfr. Bachelet, V., Enc. Del Diritto, vol. X, Giufrè, Milano, 1962, pp. 630 y ss.

En ese sentido encontraríamos que el Estado puede reservarse -como lo hace en la actualidad en sus convenios- facultades de orientar o encauzar la actividad de las entidades locales hacia objetivos de interés general.

Un problema latente sería que el Estado representado por la administración federal, particularice los efectos de este *indirizzo e coordinamento*, sin fines generales, sino dirigidos a propósitos particulares de dicha administración.²⁴⁶

Señalaba Giannini, que la Constitución italiana vigente en su época, había introducido por vez primera, la idea de separación entre Gobierno y Administración; pretendiendo superar la inducción política inducida por el gobierno, a través de la aplicación del principio de legalidad de la Administración.²⁴⁷

Esta facultad de *indirizzo* se ha confundido siempre con la “*Dirección Administrativa*”; situación que no es dable, pues en una relación jurídica que une a dos entidades autónomas y de diferente soberanía, no cabría la dirección de una sobre la otra. Más bien hay entonces, una verdadera coordinación de acciones y de evaluación de resultados que nada tiene con la subordinación; pero si lo tiene con respecto a la planeación conjunta de funciones y potestades, respecto de una finalidad de derecho público.

Estos términos por lo que toca a nuestro país, deberán ser construidos por una doctrina administrativista mexicanizada. Y se refiere a las potestades que se reserva la autoridad contratante frente a la administración pública sujeta al Convenio en ciernes, respecto a un conjunto de competencias y funciones que se delegan o entregan por convenio a estas últimas; a fin de mantener cierta *dirección de las actividades* acordadas en el instrumento –que son propias de la

²⁴⁶ Véase, García de Enterría y Fernández, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Op. cit., pp. 82-86.

²⁴⁷ Op. Cit. p. 263. Citada por Biasco, Emilio, El principio de imparcialidad y sus corolarios: la excusación y la recusación, <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/imparcialidad.PDF>, p. 3, consultada 1º junio, 2011, 20.00 hrs.

primera, y que se encargan a la segunda de ellas-; y de coordinación, cuando dichas facultades son de ambas administraciones.

8. De las Relaciones Intergubernamentales y Administración.

¿Cuál es el ideal de una relación intergubernamental a la luz de los principios constitucionales vigentes?

Las relaciones intergubernamentales en México se han formado a lo largos de los últimos años a través de luchas burocráticas desde el centro hacia los entes locales, privilegiándose un tipo de relaciones de arriba hacia abajo. Conforme se ha venido dando la apertura democrática, o al menos, un sistema cercano a la colaboración entre administraciones, es que se ha podido construir una red de Relaciones más firmes, aunque no tan igualitarias como se deseara.

Lo que sí ha implicado, es la necesidad de que se armen puentes de *coordinación*, entre las tres instancias de gobierno; cosa que ha venido siendo muy poco -o nada- reglamentada u ordenada. Pero con la urgencia de modernizaciones administrativas, se hicieron cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no del todo precisas o claras. Por lo que este ensayo busca allegar elementos de juicio doctrinario –al menos- para su reforma futura.

En efecto, es un punto toral el señalar que existen limitantes muy serias en el marco constitucional vigente, respecto a las facultades propias de los estados y sus municipios frente al ámbito de las competencias que deban estar sujetas a una *Coordinación Intergubernamental*; principiando porque no hay conceptos propios –avalados desde la doctrina, los principios del derecho, ni de la jurisprudencia- sobre lo que debe considerarse como *Coordinación*, -ni mucho menos en materia de *Colaboración Administrativa Intergubernamental*-, que sean contruidos como principio indubitable de armonización constitucional y desarrollo

jurídico estructural. En ese mismo sentido se ha promulgado José Luis Méndez, en su estudio introductorio del libro en comento.²⁴⁸

Ya analizando en lo doctrinal sobre la cuestión que subyace en mi estudio; diré que el tema de las llamadas *Relaciones Intergubernamentales*, ya han sido definidas, –entre otros- por William Anderson quien dijo que son:

*...un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal...*²⁴⁹

Se pronuncia Gerardo Romo Morales, al decir que para él No existe un modelo dual para el país, como se dice comúnmente, y que el *gobierno es centralista* y no opera de la forma indicada. Dicho gobierno central dice que está involucrado (y cada vez menos obligado por las políticas descentralizadoras):

*“...en la administración de gran parte de los programas que se aplican en el país; sin embargo, la idea de la interdependencia entre los niveles a partir de la base territorial de aplicación existe, pero desequilibrada por el gran peso del gobierno central...”*²⁵⁰

Paz Cuevas nos dice, que las figuras de asociacionismo en México, principalmente son: La coordinación fiscal (SNCF); el de Planeación Democrática (SNPD); el de Seguridad Pública (SNSP); la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano (CNMM) y la Conferencia de Gobernadores (CONAGO).

En resumen, termina diciendo que:

“...todos estos procesos dan cuenta de que la nueva gobernación debe fundamentarse en nuevas relaciones intergubernamentales y en el potencial

²⁴⁸ Méndez, José Luis, Estudio Introductorio al libro de Wright, Deil S., *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, CNCPA-UAC-FCE, 1978, pp. 34-38.

²⁴⁹ Wright, Deil S., *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, CNCPA-UAC-FCE, 1978, págs. 67-68. Cfr. Romo Morales, Gerardo, *Relaciones Intergubernamentales en el Estado de Jalisco, Cuadernos de Investigación*, México, núm. 4, Universidad de Guadalajara, 2002, p.13 citando a William, Anderson, *Intergovernmental Relations in Review*, University of Minnesota Press, Mineapolis, 1960, p.3, las define como: *“...un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”*.

²⁵⁰ Romo Morales, Gerardo, Opus. Cit., p. 15

de las regiones y sus gobiernos locales... en lo sucesivo gobernar este país no puede hacerse más desde la unilateralidad del centro o de una perspectiva política única...”

9. Los convenios de las administraciones públicas.

¿Cómo deben ser los Convenios de Colaboración Administrativa para dar certeza jurídica a las administraciones intervinientes?

Los convenios administrativos son aquellas manifestaciones bilaterales de voluntad que llevan a cabo los denominados *entes administrativos* con el propósito de crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones impuestos por la ley, *con efectos necesariamente a favor del gobernado.*

La anterior definición nos parece que es congruente con lo que atinadamente, Alfonso Nava Negrete²⁵¹ establece en su obra en comentario, sobre los resultados de dichos instrumentos:

“...ni duda cabe que todos estos convenios no sólo producen efectos normativos entre las partes que los celebran, sino que también repercuten directamente en los particulares y, de hecho, se suman a la red jurídica administrativa federal...”

Como una de las especies del acto administrativo, es válido decir que por sus efectos, el convenio:

“...materialmente considerado, es un creador de situaciones jurídicas individuales (particulares entre administraciones) y dirigido a satisfacer necesidades colectivas; es el acto natural, por decirlo así, de la administración pública...”²⁵²

²⁵¹ Nava Negrete Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, México, FCE, 1996, p. 88.

²⁵² *Ibíd*em, p. 95. Lo que está entre paréntesis es mío.

Los tipos de convenio de colaboración administrativa pueden ser variados conforme a las facultades o competencias que integre cada nivel de gobierno u administración, aparte de los fiscales; en ese sentido el propio Alfonso Nava ejemplifica diciendo que: *“...pueden ir desde la materia de salud pública, la electoral, la ecológica, la poblacional, la turística, la urbanística, la educativa, etcétera...”*²⁵³

Como toda herramienta pública de la administración, los convenios deben ser objeto de control, por las implicaciones que tiene alguna actuación que no se apegue a la ley. En este sentido se debe incluir una normativa general de control interno de las administraciones públicas, sujeta a los cánones de la doctrina, la legislación y a la propia interpretación que de ellos hagan, los órganos de justicia y control administrativo de las administraciones.

Estos convenios, pueden llegar a ser una fuente de obligaciones y un motivo de conflictos entre ellas derivados de la disposición de recursos por las administraciones y la delegación ejecutiva de competencias de ingreso, gasto, supervisión y auditoría, que comúnmente se allegan a instancias locales, por la federación; o de las entidades federativas hacia sus municipios.

Las conductas de supremacía por sobre otros entes de la administración, supone actos discrecionales en ventaja de la administración federal. En este sentido cabe reflexionar sobre lo dicho por Giannini, al respecto:

*“...El poder discrecional, según la doctrina dominante de derecho administrativo, supone la valoración de diversos intereses, públicos y privados, en relación al interés público de competencia, según juicio de oportunidad...”*²⁵⁴

²⁵³ Ibídem.

²⁵⁴ Giannini M.S., Corso di diritto amministrativo, Milano 1967 p. 38, Vol. III.

Sostiene Giannini, que no necesariamente: “...*la procedencia del control está supeditada a la relación de subordinación. La actividad de control puede existir entre entidades y órganos de categoría semejante*”²⁵⁵

10. Derecho Alternativo, Gasto Público y Actos Administrativo-Electorales.

El Derecho Alternativo puede ser definido como: “*Aquella disciplina que estudia las técnicas de aplicación de un conjunto específico de normas, que - autorizadas por la constitución y sus leyes reglamentarias- pueden resolver un caso o situación jurídica concreta, basándose para ello en un ordenamiento <alterno> o susceptible de ser aplicable en sustitución del Derecho hegemónico o prevalente nacional; por consideración a su origen, fuentes y necesidades propias de los grupos a quienes se aplica.*”²⁵⁶

Es el Derecho Alternativo entonces, un modelo de construcción dentro de la Teoría General del Derecho, que tiene su fundamento en el desarrollo positivo de los valores, usos, costumbres y prácticas, de aquellos grupos de individuos dentro de una sociedad, a quienes le son permitidas por el *Derecho Hegemónico Nacional*, siempre que no impliquen un orden jurídico oponible o contrario a las previstas por éste; o que un momento dado -en su aplicación- no se garantice el mínimo de derechos previstos en la Carta Magna nacional. En cuyo caso, el derecho prevalente sería entonces, el Derecho “hegemónico” nacional.

Su finalidad primaria es dar a cada grupo social lo que le corresponde por ley, atendiendo a sus diferencias respecto de otros grupos sociales y la desventaja que ello representa.

²⁵⁵ Giannini, M.S., *Lezione di diritto amministrativo Italiano*, Milano, 1950, pp. 198 y 201. Cfr. En ese mismo tenor, PERTILE, Félix Alberto, *Estudios de derecho administrativo*, Córdoba 1998, p.18.

²⁵⁶ La definición es propia y construida por su Servidor, en base a experiencias profesionales y a la lectura e interpretación de aquellos textos especializados a que hago referencia en la presente investigación.

Su aplicación se permite para dar paso a las prácticas locales o regionales propias; atendiendo a su lengua, costumbres, idiosincrasia y valores tradicionales, siempre en búsqueda prioritaria de justicia. Así como echando mano de sus principios filosóficos que fundamentan su derecho; la jurisprudencia doctrinal aplicable o por construir y los pactos internacionales institucionalizados.²⁵⁷

El medio por el cual se logra su aplicación simultánea o supletoria –según sea el caso permitido- es a través de la administración de la justicia por agentes diversos del Estado. A esta justicia le llaman los teóricos como: Garantista, justicialista o reivindicatoria.

Pero dicha aplicación en materia de administración y justicia, está sujeta a condiciones como la determinada por nuestro máximo tribunal de justicia de la Nación, -para el caso indígena- como: la Auto adscripción o la Autoconciencia, elementos mínimos para que se cumpla con la condición de alternatividad. Se aplica esta tesis a la situación que actualmente guardan los Municipios

²⁵⁷ Al efecto se ha pronunciado la SCJN en su tesis siguiente: Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época 2004170 3 de 28. PRIMERA SALA Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1 Pág. 736 Tesis Aislada (Constitucional). [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1; Pág. 736. COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, **están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses**, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada **a través de sus representantes o autoridades tradicionales**; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados. PRIMERA SALA. Amparo en revisión 631/2012. Jesús Ceviza Espinoza y otros, miembros integrantes de la Tribu Yaqui, específicamente del Pueblo de Vícam, Sonora. 8 de mayo de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez

“Autónomos” como los del Estado de Chiapas, derivado de los conflictos “zapatistas” y su solución apresurada del año 2000.²⁵⁸

El Derecho Alternativo surge inicialmente como un concepto de “...uso alternativo del derecho...”²⁵⁹ y como referencia a una corriente alternativista italiana de Pietro Barcellona; mismo que es referido por vez primera en la obra de Roberto Lyra Filho de 1982²⁶⁰ denominada “Direito y Avesso” (Derecho y Marcha Atrás). Teoría que permite el uso de otros sistemas jurídicos ajenos al propio Sistema Jurídico Nacional.

Luego se ha estudiado como una especie del llamado “Pluralismo Jurídico”²⁶¹ que siendo más amplio que el Derecho Alternativo, lo reduce a la manera u oportunidad de teorizar los “disensos” dentro del Derecho General y sus consecuencias en la práctica jurídica. Ahí encontramos autores como Luciano

²⁵⁸ Consultar al efecto la tesis aislada que aquí se transcribe: Tesis: 1a. CCXXXIV/2013 (10a.)Semana Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época 2004277 4 de 28 PRIMERA SALA Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1 Pág. 743 Tesis Aislada (Constitucional) [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1; Pág. 743 PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA **AUTOCONCIENCIA** O LA **AUTOADSCRIPCIÓN** PUEDE DELIMITARSE POR LAS CARACTERÍSTICAS Y AFINIDADES DEL GRUPO AL QUE SE ESTIMA PERTENECER. La autoconciencia o **la auto adscripción constituye el criterio determinante para definir quiénes son las "personas, los pueblos y las comunidades indígenas"**, en términos del artículo 2o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, la auto identificación, aun cuando es un elemento propio del sujeto por pertenecer a su fuero interno, no tiene una connotación ambigua o inferencial, pues la autoconciencia puede delimitarse por las características y afinidades del grupo al que se estima pertenecer, de las cuales se desprenden diversos **elementos objetivos comprobables y particulares**, como son: a) la continuidad histórica; b) la conexión territorial; y, c) las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas, o parte de ellas. PRIMERA SALA. Amparo en revisión 631/2012. Jesús Ceviza Espinoza y otros, miembros integrantes de la Tribu Yaqui, específicamente del Pueblo de Vícam, Sonora. 8 de mayo de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

²⁵⁹ Al efecto consultar la obra de Carlos Artur Paulón, “*Direito Alternativo do Trabalho*”, Ed. LTV, Sao Paulo, Brasil, 1984.

²⁶⁰ Lyra Filho, Roberto, *A Nova Escola Jurídica Brasileira*, In “*Direito e Avesso*” Editora Nair, Brasilia, 1982; Haciendo ahí referencia a Pietro Barcellona.

²⁶¹ Véase el artículo de Luciano Oliveira, “*Pluralismo Jurídico e Direito Alternativo no Brasil. Notas para um Balanço*”, en “*Direitos Humanos e Globalizacao: Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica*”, Edipucsr, Porto Alegre, Brasil, 2010.

Oliveira y Boaventura de Souza Santos,²⁶² quienes parten de la crítica a un solo derecho y postulan un pluralismo jurídico derivado de la *interpretación jurídica laxa*, en beneficio del justiciable, aunque sea contraria su aplicación por los jueces nacionales –en principio-, al propio derecho nacional.(Aplicar un sistema sí otro no).

Finalmente una interpretación del Derecho desde las escuelas críticas, nos permiten asomarnos a la concepción que postula una aplicación “*en vez del Derecho oficial*”; Lo que redundaría en dos Sistema Jurídicos simultáneos o alternos (una vez se aplica uno y en otra ocasión, el otro).

Quienes se inclinan por estas teorías encontramos a mexicanos como²⁶³ Mauricio García Villegas y César Rodríguez. Ellos tienen idea que se dé: “...*el esfuerzo consciente por cuestionar los fundamentos de las formas jurídicas y sociales dominantes con el fin de impulsar prácticas e ideas emancipadoras dentro y fuera del campo jurídico*”²⁶⁴

Antonio Azuela²⁶⁵ nos narra a través de Luciano Oliveira, el caso de quienes siendo invasores de predios argumentando situaciones de emergencia o precariedad social, pretenden la aplicación de “...*su propio derecho...*” en casos de conflicto, con la complacencia del sistema nacional y su reconocimiento implícito. El propio Azuela nos dice:

“...Al menos en México, es excepcional que quienes controlan el acceso al suelo se presenten ante los demás enarbolando ‘su’ propia legalidad como sustituto de la legalidad estatal; al contrario, tratan de presentarse a sí

²⁶² SANTOS, Boaventura de Souza. *LawagainstLaw*, México, Centro Intercultural de Documentación, Caderno n° 87, 1974.

²⁶³ VILLEGAS, Mauricio García y RODRÍGUEZ, César, “Derecho y Sociedad en América Latina: hacia la consolidación de los estudios jurídicos críticos” (texto sin referencias), Ed. 2001.

²⁶⁴ *Ibíd.*

²⁶⁵ AZUELA, Antonio “La Sociología Jurídica frente a la Urbanización en América Latina”, Instituto de Investigaciones Sociales, U.A.M., México, s/fecha.

mismos como titulares de un derecho, o como capaces de 'legalizar' la situación en un futuro no muy lejano...'²⁶⁶.

11. Actos Discrecionales y Gasto Público.

En este sentido podemos entender que los responsables de ejercer el gasto público se someten a las normas presupuestarias, tal y como el legislador las previó.

Pero es frecuente que se cometan actos de interpretación de la mencionada norma, apartándose de su sentido literal o moral.

Es ahí donde surgen los actos arbitrarios o los aprovechamientos de la obscuridad de una norma o de su interpretación, siendo el momento de aprovecharse pecuniariamente del error, o del sentido que la misma debiera tener y que se desconoce por el mencionado servidor público.

A esos actos se les puede apreciar como actos irregulares o abusivos, mediante los cuales se quebranta el patrimonio del Estado o de sus administraciones.

Como acto administrativo que es, tiene unas reglas específicas de interpretación conforme a la propia ley y a la doctrina, amén de la jurisprudencia obligatoria en ese campo del derecho.

Es precisamente José Humberto Sánchez Gutiérrez quien nos conduce a reflexionar sobre el tema de los actos discrecionales.

En efecto, señala que los actos discrecionales son "*...son una categoría de los actos administrativos, que como hemos visto se establece con base en la*

²⁶⁶ *Ibídem.*

*relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley...que comparten categoría con los actos reglados...*²⁶⁷

Y afirma conjuntamente con Gabino Fraga que: *“...el acto obligatorio, reglado o vinculado...es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la ley impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho”*²⁶⁸

Nos ilustra al decirnos que el Acto reglado es cuando: *“...La actividad administrativa es reglada cuando se determina el momento, contenido y forma de la misma. La norma jurídica específica la conducta administrativa y limita su arbitrio o libertad...”*²⁶⁹

Por su parte define a los Actos discrecionales como: *“...aquellos en los que la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o que contenido debe dar a su actuación...”*

Pero según este, eso no significa que ello no implica que dicha libertad sea absoluta, es decir que la autoridad pueda tomar una decisión arbitraria.

Citando a Dromi,²⁷⁰ Sánchez nos dice que con el acto discrecional *“...el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para obrar o no obrar, para obrar en una o en otra forma, para obrar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su discreto leal saber y entender para la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que se constituyen en razón de su obrar...”*

²⁶⁷Sánchez Gutiérrez, José Humberto “El acto discrecional: principios que lo rigen y su jerarquía”, en: <Control de la Administración Pública> Memoria del Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruíz y Miguel Alejandro López Olvera Coordinadores, UNAM, México 2007, p. 349.

²⁶⁸Fraga, Gabino, Op. cit., nota 3, p. 232.

²⁶⁹ Sánchez Gutiérrez, Ibídem.

²⁷⁰Dromi, José Roberto, “Derecho administrativo económico”, Buenos Aires, Astrea, 1985, pp. 468 y 469.

Como tal, los actos discrecionales deben cumplir con principios específicos en la forma que lo hacen también quienes realizan actos reglados, pero omitiendo algunos de ellos para su mejor comprensión. Estos son los que se fijan para todos los actos administrativos:

- Que existe el principio de interés público. Debe entenderse como que la administración siempre actué con miras al interés común y nunca en beneficio de un interés particular.
- Que el principio de legalidad, se entienda en el sentido de que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza hacer.
- Que el principio de orden público, se entienda referido a los actos discrecionales relativos a las acciones de seguridad, tranquilidad y salubridad.
- Que el principio de utilidad pública, se entienda referido a las acciones discrecionales referidos a los servicios públicos.²⁷¹

Entonces diremos que en tratándose de actos administrativos discrecionales, se deberán tomar en consideración los anteriores elementos de juicio para determinar si existen o no verdaderas competencias de gasto y el alcance material de las mismas.

Por ello, nos proponemos presentar una vía alterna para actuar mediante la participación ciudadana como elemento de toma de decisiones en la materia presupuestaria, a través del sufragio como un acto de doble naturaleza: administrativa y política. Lo que determinará su éxito, puesto que toda actividad del Estado principia con el respeto y la satisfacción de las necesidades políticas de los ciudadanos como reflejo del sistema democrático pleno que deseamos vivir.

Los llamados Presupuestos Participativos se perfeccionarían sin discrecionalidad de por medio, ya que al votar simple y llanamente se respetarían

²⁷¹ *Ibíd.*

las competencias del responsable directo de programar y formular el gasto público siendo un elemento de toma de decisiones finales, sin otro propósito de sustituir a la autoridad competente en la materia.

Conclusión del Capítulo.

Para concluir, se puede argumentar que respecto a la evolución del Derecho Constitucional Mexicano, se han venido encontrando algunos Procesos llevados a cabo por sectores sociales y actores políticos emergentes en México, como en los casos de los llamados Autodefensas, que son de urgente estudio por parte de los legisladores y juristas de la nación, ya que no encuentran solución normativa ajustada a la legalidad y que prevean o disuadan dicha práctica en perjuicio social, impactando en el gasto y la deuda nacional que deben ser preservados.

El estudio del Derecho Procesal Administrativo, conforme a los lineamientos de una Teoría General del Proceso es vital y fundamental para probar la hipótesis normativa expuesta, ya que es necesario construir epistemológicamente –a partir de estos antecedentes- un Concepto de Convenio de Colaboración Administrativa y el consecuente instrumento procesal interno, que resuelva las controversias planteadas desde las Administraciones en disputa por la Intervención para no violentar soberanías presupuestales; y no por un tercer poder (legislativo o judicial), ajeno a la soberanía de ambos contendientes. Casos Gobierno Estatal contra Zapopan Jalisco por devolución de participaciones.

Por otra parte hemos visto que debe instituirse un proceso para resolver las controversias en materia de convenios de colaboración administrativa en México.

Dichos procesos son de naturaleza administrativa y sólo podrían ser jurisdiccionales si interviene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para casos muy especiales y concretos.

Se debe crear un organismo constitucional autónomo denominado “Órgano Constitucional Autónomo de Intervención y Responsabilidad Hacendaria y Presupuestaria que venga a disciplinar en los procesos presupuestarios y de aplicación y ejercicio del gasto público en todos sus niveles, siguiendo los lineamientos del puro Concepto aprobado en la Constitución, sobre los principios presupuestarios y de coordinación hacendaria en estas cuestiones.

Los procesos que deberán estar expeditos serán del estilo de las acciones de cumplimiento, por incumplimiento, restitutorias y demaniales –en su caso- acerca de los convenios, contratos o acuerdos de colaboración o coordinación intergubernamentales, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, pero principalmente en gasto público.

CAPÍTULO V.

“DISCIPLINA HACENDARIA Y PRESUPUESTARIA”

Introducción al capítulo.1. La Teoría del Control; 2. Corrupción y Control Superior de las Cuentas del Estado; 3. La Rendición de Cuentas; 4. Control administrativo del gasto público; 4.1 La Rendición de Cuentas a Prueba del Interés General; Conclusión al Capítulo.

“Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las Leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley señala...”

*Benito Juárez García
Presidente de la República
(1806-1872)²⁷²*

Introducción al Capítulo.

En el presente capítulo sobre disciplina hacendaria y presupuestaria, pretendimos anotar algunos resultados que nos orienten en la instauración de la intervención administrativa por parte de un órgano de gobierno que se integre obligatoriamente en asamblea nacional con los gobernadores de las Entidades federativas, el titular de la presidencia del país; así como los titulares de los ayuntamientos de la totalidad de los municipios que conforma el Pacto Federal de la República.

²⁷² Discurso pronunciado por Benito Juárez, siendo Gobernador del Estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sus sesiones ordinarias. Oaxaca, julio 2 de 1852.

Dicho órgano que tendría como función la de acompañar operativamente y en vía de supervisión e intervención administrativa (La primera de estas entendida como la vigilancia de la dependencia superior jerárquicamente, por sobre el inferior que se ocupa del gasto).

Desde luego que el tema estudiado con bastante frecuencia es el correspondiente al de Control administrativo del gasto público; por lo que se compone todo el capítulo de temas respecto a esto y a la subsecuente rendición de cuentas.

Ya manifestamos nuestra opinión acerca de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la *Secretaría de la Función Pública* (en vía de ser suprimida por la actual administración), no han cumplido con su elemental función de llevar un adecuado control del registro y de eficiente aplicación de los gastos públicos y deuda, por tanto, debe de instituirse otro órgano con mayor fuerza constitucional para que venga a eficientar esta labor.

Esta cuestión y otras igualmente importantes como el tema de la corrupción, serán objeto de tratamiento en este capítulo, junto con la rendición de cuentas y control superior.

Cientos de folios se han escrito a través de los últimos cincuenta años por estudiosos de la materia, acerca del federalismo y la consolidación de la democracia en México, a través de la sujeción de los actos de las administraciones públicas como expresión de ese federalismo atípico que representamos.

Dentro de las asignaturas dignas a considerar como importantes, se encuentra el relativo al control del gasto público que es una expresión federalista y plenamente democrática.

Un ejemplo de ello nos lo muestran los trabajos de investigación acerca del llamado Federalismo Hacendario, -que incluye los rubros de ingreso y el de gasto público- por medio de los cuales se intenta dar una explicación acerca de la propuesta estructuración de los sistemas de coordinación vigente entre la federación y las entidades federativas, y de éstas para con sus municipios.

El control del gasto público se lleva a cabo esencialmente en la federación, tanto como en las entidades federativas, por el poder legislativo de cada nivel de gobierno.

El poder legislativo cumple con esta función mediante organismos de fiscalización a los que últimamente se les viene considerando como: de “fiscalización o de auditoría superior”.

En el ejercicio de sus atribuciones como poder vigilante, se busca cumplir- al menos en las entidades locales como es el caso de Jalisco y sus municipios – con la premisa de revisar la cuenta pública para su aprobación o – en su caso – llevar a las instancias competentes, las acciones que competan a su labor revisora, con la intervención de un organismo autónomo: la actual “Auditoría Superior para el Estado de Jalisco”. Dicha instancia que – hasta hoy – sigue sin tener reserva constitucional de jurisdicción como tribunal pleno para juzgar los actos que deriven de la aplicación y ejecución del gasto público local.

Pero esta potestad reservada al poder legislativo, no ha llegado a establecerse además, a favor de los ciudadanos como una “competencia ciudadana” – que debiera ser incluida en las constituciones locales y en la federal – como sería el ideal democrático de cualquier país que se considere como tal y mantenga en su sistema jurídico, político y social la premisa de que: el poder reside esencial y originariamente en el pueblo.

En efecto; en trabajos de investigación previos a esta, hemos propugnado el reconocimiento de ciertas y determinadas “Competencias Ciudadanas” dentro del texto de las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, así como en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tan sólo se han llegado en los últimos 20 años a instrumentar cambios que creemos podrían cristalizar en verdaderas instituciones sociales participativas; con la condición de que se cumplan puntualmente con los conceptos que anuncian y no se traten de disimular éstos, con figuras repetitivas, imprecisas y tendenciosas, - que se desgastan a fuerza de la repetición – como la llamada “participación ciudadana” que lo único que hace es incorporar a ciertos individuos a la estructura formal del estado – convirtiéndolos en verdaderos funcionarios públicos – y designándolo bajo la denominación y con algunas expresiones tales como “consejeros ciudadanos “, por citar alguna de ellas.

1. Sobre la Teoría del Control.

Existen diferentes acepciones de la palabra control. Proviene del francés *contrôle*: que significa “registro que se lleva por duplicado”

En materia de administración pública sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos. También parece indicar dirección, limitación, vigilancia, verificación o dominancia de un elemento sobre otro. Lo que implicaría una confrontación o dominancia de un elemento sobre otro. Lo que implicaría una confrontación de conductas para saber quien domina a la otra. El concepto amplio puede decirnos que es un conjunto de aquellos medios puestos en función para verificar si una acción o cualquier movimiento de la voluntad es conforme a la norma general que la prevé sea esta jurídica, política, contable, administrativa o económica y la cual debe ser observable por el que la ejecuta.

Son mecanismos entonces, que mantienen a la administración dentro de los márgenes de legalidad y las políticas administrativas resultantes de planes y programas de los gobiernos, en uso de sus atribuciones y competencias.

El control busca finalmente perseguir la honesta utilización de recursos públicos y el buen funcionamiento de los servicios, cuya prestación ha sido asumida por el gobierno local.

Son varios los instrumentos de control por lo que su explicación puede ser variada y responderá a las diferentes funciones de la administración.

La única guía del control lo es el interés público de la nación y como repasamos capítulos anteriores, éste puede ser indebidamente interpretado o confundido con intereses de grupo, comunitarios, interés común o del interés general de la República.

Los diferentes tipos de control que pueden ser señalados por la doctrina son: el control administrativo, el control jurisdiccional y el control político o legislativo.

El control administrativo se puede definir como la actividad o sucesión de acciones de naturaleza preventiva, de verificación simultánea o posterior a cuando sucede, que tiene por objetivo garantizar la adecuada gestión de los recursos humanos, materiales y financieros; la utilización de los fondos públicos y la obtención de los resultados previstos por la misma administración.

Los elementos del control son: el sujeto, la forma del acto y la finalidad del acto. Los sujetos pueden ser de dos tipos: activo –órganos o autoridades controladoras- y pasivo; el que se encuentra constituido por los órganos o autoridades y personas jurídicas de derecho público que se encuentran sometidas a control.

Los sujetos activos serán: el jerárquico de la autoridad controlada; el controlador puede ser parte solo; o bajo la dirección de otra autoridad distinta del controlado.

El objeto del control será de tres tipos: de legalidad, de oportunidad o de gestión. El primero compatibiliza la norma con el acto, el segundo garantiza la concordancia del acto con las circunstancias políticas, programáticas de la administración; por último checa la congruencia del acto con las circunstancias políticas, programáticas de la administración; por último checa la congruencia del acto con la finalidad alcanzada.

La forma en que se lleva a cabo el control está constituida por los elementos, mecanismos, sistemas y procedimientos que deben ser utilizados para hacer funcionar el control. Va desde la emisión de normas hasta la aplicación de sanciones. Puede desembocar en la propuesta de reformas administrativas o en la denuncia de hechos ante agencias del ministerio público.

La finalidad del control es alcanzar el funcionamiento óptimo y regular del aparato administrativo. Es en definitiva un medio para garantizarle al estado la correcta utilización de los medios materiales y técnicos de recursos de cualquier índole –financieros, humanos y económicos- con que cuenta la administración pública para lograr el cumplimiento de su labores y desempeños en vía de satisfacer las necesidades públicas de gasto y de inversión productiva.

Los controles administrativos son de varios tipos: controles según la naturaleza del acto-controlado; según sea el objeto del control; según sea el lugar que ocupa el control en el tiempo.

De los primeros encontramos: control verificativo, evaluatorio y para poner en marcha el control. De los segundos encontramos que son: de legalidad, de

oportunidad y de control de la eficacia. Por último distinguiremos entre aquellos controles preventivos; concomitantes (donde la intervención administrativa entra en juego) y correctivos.

Según la manera de actuar de los órganos de control, la doctrina establece:

- a) El control espontáneo u oficioso; que es aquél en el que intervienen discrecionalmente órganos de vigilancia o revisores;
- b) El control desencadenado o activado que únicamente se efectúa a petición de parte interesada, pudiendo ser un administrado, persona de derecho público o un órgano contralor; y
- c) El control realizado en forma obligatoria debido a que se encuentra previsto por un texto legislativo o en las Constituciones, tanto Federal como local.

Existen también controles denominados intra-orgánicos e inter-orgánicos. Al primero se le llama autocontrol y al segundo se le conoce como control externo; muy utilizado en materia de poderes públicos.

En cuanto a la administración pública en general, podemos decir que existen de dos clases: Los controles internos y los controles externos.

Los controles internos son realizados por órganos o autoridades que forman parte de la propia administración controlada y su fin es mejorar el funcionamiento de la administración local. Se corrigen errores y pueden ser revocables por sí.

Los controles externos son aquellos ejercitados por órganos que no pertenecen a la administración y puede asumir la forma de un control político - legislativo y presupuestario, como es el caso que nos ocupa; o de un control jurisdiccional –como el que proponemos del control constitucional autónomo.

Para que sea –incluso un Tribunal Disciplinar en lo Interno, que juzgue en revisión de los actos durante su comisión, acerca de la aplicación del presupuesto de egresos.

Incluso se le otorguen las competencias de un control administrativo o financiero, como si fuese éste órgano constitucional, un verdadero Tribunal de Cuentas, al mero estilo de algunos tribunales europeos.

Sus tareas se apoyarían técnicamente de otros tipos de contralorías, de ombudsman o similares –mediadores pueden ser- o de agencias independientes, comisiones nacionales o locales y de instituciones parecidas a éstas.

Los controles externos tienen como principal objetivo el que se obligue a la administración local a respetar las normas jurídicas que las regulan; además complementar las técnicas de autorregulación presupuestaria.

Según los efectos del control pueden ser: a) De contenido declarativo, de que se agrega a derecho o al texto de una ley; o b) De contenido constitutivo de derechos o sirven de base para la realización de actos posteriores.

También se habla de control gracioso o de gratuidad; cuando con motivo de la presentación de una inconformidad o recurso por el gobernado ante la misma autoridad emisora, ésta tiene facultad de retirar el acto con efectos retroactivos o simplemente de revocarlo con efectos futuros, cuando esto proceda.

El control jurisdiccional es aquél ejercido por el juez a efecto de mantener dentro de la legalidad los actos de la administración local.

El control legislativo o político es aquel que puesto en funcionamiento por las asambleas de representantes populares de las entidades en forma colegiada revisan las acciones de los otros poderes. Puede llevarse a cabo a través de 3 formas principales: a) Por su función natural de creación de leyes que regulan el apego estricto a las leyes presupuestarias, económicas, planes y programas; b) a través del control presupuestario que abarca las dos grandes etapas de ejecución del presupuesto: Primero, la autorización del ejercicio del presupuesto; y segundo por la aprobación de la cuenta pública, que deberá ser presentada al final de cada

ejercicio presupuestario; c) al final, por medio del control político que se refleja en la posibilidad de exigir a los funcionarios que están a cargo de determinada función, -cualquiera que sea su nivel orgánico dentro de la administración- el que informen de sus actividades a través de comparecencias o de informes puntuales al pleno o a las comisiones de investigación, para verificar el cumplimiento de las normas y programas gubernamentales.

2. Corrupción y Control Superior de las Cuentas del Estado.

“La ambición como fuente del conflicto humano, es la causa de que si dos hombres desean la misma cosa, y en modo alguno pueden disfrutarla ambos, se vuelven enemigos, y en el camino que conduce al fin, tratan de aniquilarse o sojuzgarse el uno al otro.”

Thomas Hobbes
(1588-1679)

La corrupción es un concepto demasiado mencionado en la jerga política, pública o popular; tanto que ha perdido su real sentido en los campos del conocimiento académico y científico. La palabra corrupción denota lo que se descompone o es putrefacto. De ahí deriva la preferencia del vulgo por su utilización en cualquier campo del saber o para designar cualquier conducta que le es extraña, ofensiva o fuera de derecho.

Sus elementos gramaticales denotan una referencia a lo que se “rompe o se “descompone” paulatina o sistemáticamente, ya sea en los individuos o en las cosas; no se diga de las instituciones, que pueden presentarse como procesos degenerativos o con efectos contraproducentes hacia la sociedad.

Me permití incluir en este informe de tesis doctoral una apretada síntesis en este apartado, sobre los efectos jurídicos que pueden llegar a presentarse con la corrupción.

La corrupción es la denominación que se hace de conducta atípicas que tienen la característica de ser antijurídicas y de establecerse bajo la forma de usos o costumbres toleradas por algunos sectores específicos y reconocidos de la sociedad –estratos políticos dirían algunos, por mencionar uno de ellos-, y que causa quebranto patrimonial al estado y en el cual concurren sectores de la sociedad, en lo individual o como organizaciones de toda índole, para el logro de determinadas pretensiones patrimoniales o no y que por su inespecificidad, no son detectables bajo los actuales marcos regulatorios. Es por ello que la corrupción permea en capas muy abiertas de la sociedad tanto como en sectores cerrados, impidiendo su reconocimiento a una primera vista.

El sistema actual de rendición de cuentas adolece de estas prácticas y se ha convertido en un dolor de cabeza para quienes tenemos el gusto de tratar de analizar, investigar, reconocer o identificar este “fenómeno” denominado corrupción.

Es una verdad el que los encargados del manejo de recursos públicos, buscan cotidianamente las formas que les permitan disponer de esos recursos en su provecho –o de otros provenientes de particulares, partidos políticos, etcétera. Saltándose los límites y las prevenciones que las leyes vigentes establecen.

Será mediante un real y efectivo control superior e intervención dentro de los procesos presupuestarios en gasto público; como podremos evitar las prácticas corruptas. Para ello necesitamos que el sistema de prevención, acompañamiento y debido control de la aplicación de los gastos públicos sea modificado a efectos de que se instituyan procedimientos, organismos y disposiciones reglamentarias que permitan la fiscalización de la cuenta pública, a través de la participación de los ciudadanos en el proceso de control que corresponde al Poder Legislativo tanto de la federación como de los Estados de la República, como lo hemos venido explicando.

Sólo así seremos capaces de intentar ponerle freno a los abusos de servidores públicos voraces que creen que el patrimonio público es de todos... pero de todos ellos; los que lo manejan y aplican.

Un verdadero control “superior” del gasto público se garantiza con la reserva de potestades jurisdiccionales a un Tribunal de Cuentas Supremo de la Federación, pero garantizando el exacto cumplimiento del Pacto Federal renovado en 1917.

Será mediante funcionarios que ejerzan la disciplina auténtica dentro del proceso presupuestario y en su consecuente rendición de cuentas; que se podrán sancionar eficazmente los malos manejos presupuestarios. Ese es el compromiso y la tarea que un tribunal supremo y autónomo debe cumplirse en un moderno país de leyes y con democracia directa.

3. La Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas se define entonces, como aquel concepto que implica *el abandono de bienes o personas que hace un sujeto temporalmente, a favor del escrutinio o cuidado de otra persona u otras; las cuales decidirán por aquel, La condición en que se encuentran dichos bienes, o el destino de lo entregado...*

Este concepto es una traducción mexicanizada del anglosajón *accountability*, cuyo significado parece acomodarse al proceso establecido en nuestro país de rendir cuenta de los actos de autoridad.

Etimológicamente proviene del inglés *Liable*: responsabilizarse de la cuenta o de las cuentas... El concepto anglosajón significaría entonces, *el estado o situación de estar sujeto a una obligación de reportar, informar, explicar o justificar una determinada cosa o situación...*

Para nosotros y nuestro ordenamiento jurídico mexicano, la rendición de cuentas puede significar: *La obligación de todas aquellas personas reconocidas por el derecho como servidor o funcionario público, de dar cabal cuenta así como de informar, reportar, explicar y justificar, - mediante la entrega temporal de elementos documentales o de otra naturaleza, que estén en posesión, custodia o resguardo, con motivo de sus funciones y competencias-, sus actos u omisiones como resultado de su desempeño, a fin de que sean conocidos por el pueblo, quien es el depositario natural de los poderes soberanos de la nación, bajo el régimen republicano, democrático, representativo y popular que nos rige.*

En un sentido *lato sensu*, la rendición de cuentas puede significar también, la obligación que tienen los representantes en cada una de las soberanías del estado, a dar cuenta y responder frente a sus representados – mediante los instrumentos que la ley disponga- sobre la utilización de poderes, responsabilidades, funciones y competencias asignadas a ellos, aceptando en consecuencia, las observaciones que de ello resulten y hagan frente a las consecuencias jurídicas, económicas, administrativas y disciplinarias que corresponden a sus actos u omisiones.

Esta función es de vital importancia en el desempeño de toda unidad de gobierno y administración local, porque refleja la cabal sumisión de los mandatarios de la sociedad civil, a la máxima norma de nuestra nación que es la Constitución de la República Mexicana y a las Constituciones de las entidades federativas, así como a sus instituciones políticas y administrativas.

Por medio de la rendición de cuentas la democracia funciona. Este elemento hace posible que se conozca con certeza el presente y el futuro de la nación. Con ella se hace posible la prevención –o su caso, el castigo- a los desvíos del poder.

Es con esta actividad que los gobernantes acreditan a la sociedad civil el cabal cumplimiento de sus obligaciones conciliando el interés colectivo o general con los intereses de los particulares –individualmente considerados cada uno de ellos-, ya que dichos funcionarios públicos así como miembros de las organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, legisladores, y en general todos aquellos mandatarios de la sociedad, están conscientes de su papel y del hecho de que podrán ser llamados a cuentas en cualquier momento para explicar sus motivos y razones de su actitud y desempeño. Tendrán entonces mucho cuidado de cuidar sus acciones políticas, administrativas y jurisdiccionales a fin de que se apeguen al marco de la ley y a los principios generales del derecho.

El principio que establece la rendición de cuentas previene no sólo los resultados de la toma de decisiones sino que va más allá, para indagar si se adecua al marco jurídico vigente.

Como todo comportamiento puede traer efectos en el propio patrimonio del funcionario encargado de la aplicación de recursos, sus resoluciones no podrán entrar en conflicto con el propio interés particular del servidor público.

El poder aparece en consecuencia como el conducto-motivación para la justificación de o su ejercicio. Será la rendición de cuentas el único camino para verificar el desvío o no de poder.

La rendición de cuentas es una verdadera vía de doble sentido, desde la cual se aprecian las señales acerca de quién ha realizado determinada conducta y del papel que han jugado los superiores jerárquicos encargados de su control y verificación.

Igualmente puede considerarse como el instrumento mediante el que se puede comparar el “deber ser” de la norma regente con las acciones y omisiones que serán materia de castigo o estímulo a futuro a los responsables de ellas.

Podemos llegar a establecer un parangón con la materia corporativa, en la que sus finalidades deberán ser congruentes con los resultados en vista a la eficacia, eficiencia, productividad y manejos de recursos con honestidad a fin de que se lleguen a dar las utilidades económicas que la fuente de trabajo espera de acuerdo a la inversión.

En el escenario de repaso investigativo, el superior del actor del drama presupuestario, de vez en cuando llegará a revisar las cuentas a cargo de sus subalternos, con dicho propósito de verificación, supervisión, y debido control. Aunque esto no será suficiente y se requeriría de un órgano supremo – jerárquicamente de nivel constitucional- que intervenga en caso necesario, cuando se violente la norma en el momento mismo de ocurrir el procedimiento.

La rendición de cuentas en las administraciones públicas, espera de igual manera, que los funcionarios a cargo de los servicios públicos se apeguen en derecho dentro de sus actividades financieras, a fin de que se den los resultados de eficacia, honestidad, economía y transparencia - “respetando la utilidad pública o social”, como lo marca nuestra carta fundamental, en el desempeño del ejercicio de sus funciones en cuanto al gasto público.

Como indicamos en páginas anteriores, el procedimiento del control puede revestir diversos enfoques y por ello la rendición de cuentas logra su plena justificación.

No hay que confundir los diferentes términos que son usados como sinónimos en la doctrina jurídica mexicana, tales como: control, fiscalización, revisión y transparencia.

Mediante el control se supervisan los actos de gobierno bajo una premisa: el poder superior que otorga una norma expresa o tácita, resultante del dominio que pueda tener el órgano controlador sobre el sujeto controlado.

Por su parte la fiscalización contiene un elemento distintivo: lo fiscal. El cual implica a un órgano proveniente del fisco que puede entenderse como el “agente” enviado por quien es acreedor de una prestación económica, financiera o de igual naturaleza determinada, para exigir la prestación de referencia.

La revisión como término coloquial o comodín, se usa en el derecho de múltiples maneras para implicar el hecho de que se “repase o se vea de nuevo” un determinado documento o situación.

Finalmente el término “transparencia” es utilizado modernamente dentro de la administración pública para denotar la “claridad” o ausencia de oscuridad en el manejo de todos aquellos elementos indispensables para el desarrollo de las tareas de gobierno, representación o justicia.

En todos los conceptos anotados arriba, la información es básica para dar elementos de juicio tanto a quien ejecuta los actos o las omisiones, como para aquél órgano que tiene la obligación de opinar por ley, sobre ellos, ya sea la propia sociedad civil en todas sus facetas.

De cualquier manera, todos los conceptos ayudan a conformar un sistema global de rendición de cuentas que se implican o presuponen unos a otros.

Otra forma en que frecuentemente se presenta la rendición de cuentas es a través de la llamada auditoría.

Este mecanismo proviene de la voz latina *Audire*= y consiste – como su etimología nos lo quiere marcar- en escuchar u oír al interesado. Por ser el

revisado en sus cuentas quien tiene que decir o hablar sobre lo actuado administrativamente.

Esta auditoría “es el proceso documental – principalmente, (porque con los avances tecnológicos ahora se logra mediante procesos informatizados en línea o por internet)- *por el cual se otorga al destinatario de la misma, el derecho –y a la vez la obligación- de demostrar los elementos contables, financieros y los respaldos normativos aplicables al registro del gasto, mediante los que actuó o dejó de actuar; con motivo o fundado, en competencias propias y en funciones-ya sean puestas de gasto o de ingreso en un caso determinado- y que merecerán las observaciones pertinentes a fin de adecuarlas a las conductas enmarcadas en la propia ley y reglamento de actuación que le aplique al momento de su revisión.*”²⁷³

Como proceso documental que es; permite establecer las pruebas –en caso necesario-para fincar las responsabilidades que resulten del buen o mal manejo de los recursos puestos a su disposición.

De ahí surgen los elementos que permiten sancionar- incluso con la privación de libertad- a quien haya hecho mal uso de sus potestades, o tome decisiones que lesionen al patrimonio de la administración a la cual debiera servir. Situación que cotidianamente observamos aumentar, lamentablemente de manera generalizada, en perjuicio social.

El proceso de rendición de cuentas permite inhibir entonces la actuación indebida del funcionario público.

La rendición de cuentas es fundamental diremos entonces, para la democracia de nuestra sociedad, ya sea en el ámbito económico –hacendario o político, al permitir que se dé la oportunidad civil para que “oiga” a la autoridad en cuanto al resultado de sus gestiones y garantizar a ésta, el conocimiento del

²⁷³ El concepto es nuestro y se fija con el propósito de orientar el tema expuesto en esta tesis.

rumbo de las gestiones públicas en vista al interés común y al logro de los valores incorporados en la carta fundamental de la nación y sus regiones soberanas, como es el caso de las entidades locales y de la propia federación.

Es mediante este instrumento que se evita la arbitrariedad de la administración y poniendo el sello democrático que distinguirá a los gobiernos autocráticos y abusadores, de aquellos que no son y que al contrario de los primeros, éstos se erigen como verdaderos <Estados de derecho>.

Un Estado de derecho se preocupa mediante instituciones –como las que hemos venido refiriendo-, de que sus funcionarios y empleados públicos rindan cuenta cabal de su actuación. Además de que la propia sociedad civil, en lo individual o colectivamente, llame a cuentas a sus representantes, gobernantes y legisladores, a que expliquen su actuación.

El Estado -igualmente, para mejor proveer a su función- establece que los propios gobernantes llamen a sus subordinados a que hagan lo propio; a fin de que se dé un movimiento coordinado de rendición de cuentas y se restituya el rumbo de las acciones para el caso de desviación, aprovechamiento indebido, desobediencia, corrupción o incumplimiento, lo que permitiría a los responsables a disciplinarlos mediante la destitución, consignación a las autoridades judiciales correspondientes o exigirles la reparación de los daños hechos a la nación y a los propios particulares.

Para el caso de que existieren las facultades de intervención -en la materia de gasto-, es necesario que los responsables de gasto, eviten de esta manera como autoridad revisora, todas aquellas formas de impunidad de sus ejecutores.

El último recurso que existe en un Estado de Derecho es la lucha frontal entre civiles y la autoridad (cumpliéndose las reglas dispuestas en la misma constitución, claro está), que pudiera orillar en un momento dado, a una revolución

social, como vía para restablecer las condiciones democráticas vulneradas por autoridades sordas e insensibles, prepotentes, tiránicas o abusivas. Todo comienza por el gasto, la inversión en asuntos improductivos, el aprovechamiento personal de recursos económicos del Estado y la falta de intervención de quien puede disciplinar a los responsables en la aplicación de estos rubros de gasto y deuda pública.

Dicha Revolución o movimiento social, surge como otra vía de control social, cuando los controles institucionales no cumplen su cometido.

Es por eso que debe implementarse un control con intervención suprema constitucional para prevenir estos eventos.

Le llamaremos –entonces- funcionar el sistema de control mediante la rendición de cuentas, cuando se cumplen con los requisitos de transparencia y audiencia a los interesados, en que surtan efectos los actos –puestos en revisión- que hagan posible la remoción de aquellas autoridades que son ineficientes, abusivas o poco transparentes y que violentan las leyes de la materia.

Toda democracia debe contar con estos mecanismos de rendición de cuentas para que pueda considerarse que tiene capacidad de convocatoria social.

Es con éste método, con el que se logra un estado social y democrático de derecho en armonía, orden y paz social, que sean capaces de reconocer el buen desempeño de sus gobernantes y lograr la vía para deshacerse de los malos elementos sin tener que resquebrajar las estructuras del propio estado, en el intento.

Se deben probar continuamente reformas en la carta fundamental y leyes reglamentarias y ordinarias, para evitar los acomodos de las personas que de continuo ensayan formas de burlar a la ley y de hacer lo del dicho: “Hecha la

norma, hecha la trampa” como se ha venido haciendo en México, muy continuamente.

Aunque también es bueno recordar que suman arriba de 2,500 reformas a la carta magna del país, que se realizan con fines aviesos y poco claros, como aquellas tendientes a privatizar bienes y recursos a favor de particulares o personas morales, quienes resultan ser los prestatarios o vulgarmente dicho, prestanombres, de aquellos que las impulsaron; para su beneficio y regocijo.

Reformas que se originan por causa de gobernantes inestables, caprichosos, o de tiranos que aparecen y nunca faltan en un espacio de libertades públicas.

En síntesis, con la rendición de cuentas se busca el efecto generalizado de optimización de los recursos públicos mediante el correcto desempeño del equipo gubernamental.

4. Control administrativo del gasto público.

4.1 La Rendición de Cuentas a Prueba del Interés General.

Hablar de interés general, interés público, interés común o términos similares a éstos, nos obliga a precisarlos.²⁷⁴

El interés se define como el provecho, valor o utilidad que en sí tiene una persona o una cosa. En ese sentido se entiende el interés como una cualidad que guardan las cosas o las personas, que pueden ser reconocidos, incorporados o aprovechados por otros individuos. Se refleja el interés en el conjunto de posibilidades de goce o de ejercicio que pueden resultar del objeto referido. De ahí que el interés jurídico se limite a tener reconocimiento de que un asunto, cosa o circunstancia le incumbe íntimamente en grado tal, que puede oponer un derecho que sobre él tiene, a otras personas o al propio estado.

²⁷⁴ Cfr. Acosta Romero Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Porrúa, 2008, Op. Cit.

Con un ánimo que pretende simplemente orientar el trabajo de tesis que nos ocupa, a continuación, intentaré explicar algunas diferencias que puedan ser descriptivas.

El concepto interés general se refiere a aquél que agrupa –sin excepción- a todos los intereses individualmente considerados; y que se encuentran sin distinción en cualquier miembro de la sociedad. Por lo cual, pueden ser ejercidos y obligados a que se les respeten a los titulares, o por el Estado; por ser la expresión de toda esa sociedad a la que pertenecen.

En cuanto al término interés común, puede referirse a un solo tipo de intereses individuales que pueden ser opuestos en contra de esos otros intereses no comunes; siendo estos últimos, aquellos que responden tan sólo a unos cuantos individuos, sin llegar a ser generalizados.

Mientras el interés público se refiere a la característica de pertenecer al ámbito de lo público o surgido desde el propio estado para regular sus relaciones que el estado tiene con los particulares o con otros entes públicos y que son oponibles –lógicamente- a un interés menor como lo puede ser el interés privado, que sencillamente se refiere al conjunto de las relaciones entre particulares.

Por último, el interés difuso es aquél que sin precisar quiénes pueden individualmente hacer uso de él; se reserva para el conjunto de la sociedad su ejercicio, defensa o argumentación jurídica.

Una vez dicho lo anterior, diremos que una rendición de cuentas como mecanismo fiscalizador y de control de actos de autoridad, todos los días se encuentra a prueba del mencionado interés general.

En efecto, si decimos que el interés general radica en el conocimiento veraz y preciso, por parte de la sociedad y de sus ciudadanos –naturalmente- sobre el uso y aplicación oportuna y legal de los recursos económicos, presupuestarios, financieros o de cualquier otro tipo, puestos a disposición de los funcionarios o servidores públicos de acuerdo a sus funciones y competencias de gasto; llegaremos a la conclusión de que existen aún muchas dudas sobre la autenticidad del mecanismo en cuestión; ya que se siguen desviando recursos y haciendo uso prepotente y abusivo de ellos sin que se vea fin cercano a dicha costumbre o práctica habitual, no obstante la existencia de los llamados organismos superiores de fiscalización vigentes en el estado en la república mexicana.

Es por ello que hablo de que estamos a prueba dentro del sistema de rendición de cuentas en la República Mexicana; ya que ni habiendo órganos superiores de control como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI), -entre otras instituciones públicas-; ya que difícilmente podrá pasar por satisfacer el interés general de la ciudadanía, que reclama una cuenta pública veraz y apegada a la objetividad e imparcialidad que garantiza el exacto uso y aplicación de facultades, competencias y recursos de carácter público.

Dichas afirmaciones pueden fácilmente ser contrastadas a la luz de la ley, la doctrina y la jurisprudencia de los tribunales de la República; que resultará en carencias y deficiencias en el control de los recursos; todo en perjuicio del interés general, de los recursos y patrimonio de la nación.

Al final, todo patrimonio de sus habitantes, es fruto de quienes se esfuerzan –considerados como un conjunto- por llevar adelante el desarrollo y progreso económico de México y puede legalmente, exigir cuentas por los impuestos y contribuciones que hacen al Estado.

Conclusión al Capítulo.

Es cada vez más frecuente observar que los funcionarios públicos justifican la inclusión dentro de los procedimientos de sus administraciones, el trabajo o la actuación “ciudadana” como agregada a una labor institucional, misma que realizan determinados individuos de la sociedad civil, de conveniencia burocrática desde luego – pero con la inocultable intención de lograr, - al parecer con esa actuación – reflejar al resto de la sociedad que ellos cumplen con cierto grado de “democracia” en sus funciones y tratando con esto, que aquéllos les validen sus acciones como servidores públicos.

Pero es de hacer notar que al desear ellos mismos el apoyar sus tareas institucionales u orgánicas, con la intromisión de personajes “consejeros” simplemente considerándolos como “ciudadanos” ,con una retribución establecida en presupuestos, se transforma lo que al parecer sería una apertura a la sociedad civil, en un simple fenómeno de aumentar la carga funcional formal la que resultará en una mayor “burocratización” de los procesos de las administraciones, argumentando que “aparece o resulta” el fenómeno de la participación cabal de la ciudadanía, Mentiras a todas luces manifiestas, como pretendimos demostrarlas en el transcurso de nuestro trabajo.

Además el objetivo que aparece manifiesto es el de validar en alguna forma dentro de la estructura de poder, todas aquellas decisiones gubernamentales o de sus grupos dominantes.

Desde luego que esa validación no se llegará a dar, por el simple hecho de que el “ciudadanos” que es incorporado a la estructura formal del estado, no obstante no reciba para alguna, se convierte en verdadero servidor público que responderá fielmente y cederá – en su momento – a los intereses y a las presiones de los funcionarios jerárquicamente superiores al dizque “ciudadano”.

Incluimos en la reflexión al interés resultante de los participantes en los denominados organismos no gubernamentales.

No obstante que existen esos tímidos intentos de “ciudadanizar” realmente, los procedimientos de las administraciones públicas locales y federales, no se han dado los pasos firmes para su implementación con el enfoque real o verdadero que pueda existir desde la ortodoxia jurídica, y que puedo anticipar desde este momento y resumir en la siguiente premisa:

El llamado control ciudadano partirá solamente del hecho de participar el gobierno en la toma de decisiones que lleva a cabo cotidianamente la autoridad, - en sus distintos niveles de función y competencia – en forma conjunta y mediante un mecanismo ineludible para todos: la emisión de un “sufragio” que denominaremos de naturaleza administrativa, que tenga como único propósito el decirle a la autoridad un Sí o un No, a cada una de las tareas en revisión ciudadana el cual podrá realizarse mediante plebiscitos restringidos vinculantes para la autoridad en cuestión.

De hecho, los procedimientos que deban contar con un control ciudadano deberán incluir en ellos, el resultado que surja de aquellos Sí o No de los – que llamaremos simplemente como- “procedimientos plebiscitarios de naturaleza administrativa vinculante”, para que formen parte de los requisitos de validez de todo acto administrativo que así lo requiera la ley de la materia que se emita al efecto.

Con el presente estudio deseamos llegar a justificar la propuesta de creación de un auténtico Órgano Constitucional Autónomo que discipline a los funcionarios de absolutamente todas las administraciones públicas de la República, bajo el esquema coadyuvante de una “Participación Ciudadana como medio de Control Superior”, que incluya la plena jurisdicción para juzgar las

cuentas locales y federales como órganos técnicos auxiliares del primero mencionado.

El desarrollo de los temas abarca cuatro partes fundamentales: en una primera pretendo establecer el planteamiento del problema y el método elegido para ello; en una segunda parte se revisan los conceptos que nos ayudan a informar el tema propuesto, como lo son: el control, la rendición de cuentas, las funciones de una contaduría mayor de hacienda, la corrupción en sus diferentes variantes y formas, la transparencia como solución, la plena jurisdicción, el sufragio como forma de control administrativo, entre otros conceptos de igual importancia; la ocupamos para delinear lo que pudiera ser un organismo superior de fiscalización bajo la forma de tribunal de cuentas y el procedimiento de plebiscito de naturaleza administrativa, con el sufragio de ciudadanos insaculados de una lista secreta propuesta por el poder legislativo; y por último, hacemos un listado de resultados, conclusiones y propuestas referentes al tema de disciplina hacendaria y presupuestaria de “naturaleza suprema como cuerpo y superior en jerarquía”; en todas las haciendas locales y de la Federación.

CAPÍTULO VI.

“PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GASTO PÚBLICO”

Introducción al capítulo. 1. La Participación Ciudadana y el Gasto Público en el Derecho Administrativo Mexicano; 2. Planteamiento general; 3. El Derecho al Sufragio; 3.1. Etimología y concepto de Sufragio; 4. El Ciudadanismo y el Derecho de la Participación Ciudadana; 4.1. El Derecho Político; 5. El artículo 35° de la Constitución Mexicana; 6. Ciudadanía Mexicana y ciudadanismo; 6.1 Competencias ciudadanas; 7. Derechos humanos y Gasto Público; 8. Marco legal vigente en materia de Participación Ciudadana; 9. Antecedentes sobre Participación Ciudadana en el Distrito Federal; 10. Democracia y participación; 11. De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa; 11.1 Democracia política y social; 11.2 Democracia y Desarrollo; 12. Breve análisis comparado sobre democracia directa; 13. Federalismo, Descentralización y Políticas Públicas; 14. Conceptos fundamentales sobre Participación Ciudadana; Conclusión del Capítulo.

“La participación ciudadana es un complemento o perfeccionamiento de la democracia representativa, no su alternativa...Se trata, por tanto, de un instrumento para el control del poder, no de un contrapoder.”

Dr. Julio Castelao Rodríguez.²⁷⁵

²⁷⁵ Castelao Rodríguez, Julio, “La Participación ciudadana en los Entes locales”, en: <Derecho Local Especial>, T. II, por Ángel Ballesteros Fernández y Fernando Castro Abella (coords.), Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, España, 1999.

Introducción al capítulo

1. La Participación Ciudadana y el Gasto Público en el Derecho Administrativo Mexicano.²⁷⁶

Uno de los temas de mayor atención en estos días en México y que ha sido motivo de candentes debates en los foros más importantes del país, comenzando por el propio Poder Legislativo de la Unión, pasando por la Presidencia de la República y terminando en diversas mesas de discusión en todas las Entidades de la República, es el de reglamentar en todo el país sobre la *Participación Ciudadana* y las reformas constitucionales del 2012 en materia de iniciativa ciudadana y la consulta popular.

Se puede decir válidamente que la participación ciudadana es una acción individual o colectiva de interlocución con el Estado, cuyo propósito es influir sobre la toma de decisiones de la agenda pública en México.

Esta cuestión, que ahora nos ocupa, ha sido objeto de estudio, análisis y propuestas de profesionales, investigadores, legisladores, y en general, por parte de la propia sociedad civil, a fin de encontrar respuestas a las interrogantes planteadas, sobre el nuevo papel que debe jugar la susodicha sociedad civil en las tareas y agendas públicas del Estado, y con el propósito de que éste, a través de la Reforma del Estado, – misma que se viene planteando desde antes de la asunción al poder federal del primer Presidente de la República surgido desde la oposición al casi centenario partido oficial que ha gobernado casi los últimos 72 años- encuentre innovadores mecanismos de participación, que le permitan al ciudadano individualmente considerado o ya sea organizado con otros, ser efectivo colaborador y contralor de las actuaciones que, funcionarios y empleados públicos, vienen desempeñando en la administración pública mexicana, en

²⁷⁶ Cfr. Nuestros resultados de investigación publicados en Flores Medina, Rubén Jaime, “*Democracia, participación ciudadana y Derecho Administrativo*”, Revista Jurídica Jalisciense, Año 11, núm. 2, julio-diciembre, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, 2001.

beneficio del cumplimiento de los intereses generales y del bienestar común de la sociedad.

El diseño de nuevas formas y de alternativas válidas para impulsar la convivencia en sociedad y consolidar una democracia en nuestro país que sea fruto de una auténtica cultura de participación –decíamos- es materia de la llamada: Reforma integral del Estado.

Con ésta, se busca primordialmente por los legisladores, impulsados por investigadores, estudiosos y académicos, entre otros más, *encontrar las vías adecuadas de expresión ciudadana*, que imperen desde el marco mismo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adecuen a la legislación vigente en las entidades federativas y sus municipios.

Que en la actualidad se conforma por tan sólo 18 entidades de la República con leyes de participación ciudadana.

Se puede decir válidamente que la participación ciudadana es una acción individual o colectiva de interlocución con el Estado, cuyo propósito es influir sobre la toma de decisiones de la agenda pública en México.

Dentro de ese esfuerzo se enmarca el presente trabajo de investigación, pero enfocado -a diferencia de aquellos- específicamente a la figura de la Participación Ciudadana en la administración pública mexicana, a través de los conceptos, las instituciones y las normas propias del Derecho Administrativo.

Hemos dejado para otros, la tarea de hacerlo en materia estrictamente política, sociológica o la meramente ideológica, que corresponde a disciplinas distintas del derecho administrativo.

Aunque no se puede dejar de lado tajantemente la cuestión política, puesto que ésta influye notablemente en el derecho y es consustancial a éste, por su común origen. No en vano propugna Prosper Weil que: "...El Derecho Administrativo no es ni puede ser un derecho como los restantes: se podría decir, si estas palabras tuvieran significado, que es un derecho político y no un derecho jurídico...Tiene sus raíces en problemas tan fundamentales de la ciencia política como lo son las relaciones del Estado con el ciudadano, la autoridad con la libertad, la sociedad con el individuo..."²⁷⁷

En ese mismo sentido agregaríamos que el Derecho Administrativo no puede desvincularse de la política y mucho menos de la Historia Política, porque su naturaleza, su filosofía y sus fundamentos, surgen de ella.

De ahí que la figura jurídica de la "*participación ciudadana*", como asunto de estudio desde el enfoque meramente administrativo, corra la suerte que le tengan deparada en la implementación de las leyes secundarias de la reforma constitucional de 2012, como cuestión puramente política, y actualmente a discusión y en espera de aprobación por las fracciones políticas del H. Congreso de la Unión.

No se puede negar y descuidar el hecho de que la Administración, tanto como el Derecho Administrativo, están cambiando. Pero dicho cambio, no resulta en todos los casos, en un repliegue de la actividad estatal y del Derecho Público, y en un consecuente proceso de liberalización, sino que éste cambio da lugar tan sólo a su transformación.²⁷⁸

El *objetivo general* del presente trabajo de investigación, es el abordar el tema de la *participación ciudadana*, como institución jurídica de Derecho Administrativo Mexicano, *dentro de la administración pública federal*, y su

²⁷⁷ WEIL, Prosper, "Derecho Administrativo", Cuadernos Cívitas, edición 1986, Madrid, p. 37

²⁷⁸ Consultar al respecto: PIÑAR MAÑAS, José Luis, "Privatización de empresas públicas y Derecho Comunitario", RAP, n.133, 1994, p. 24 Madrid, España.

homologación en todas las entidades del país, que aún no ha sido reglamentada del texto Constitucional de la República vigente; ni mucho menos desarrollada en el marco competencial del Poder Ejecutivo Federal, puesto que, -repito-, es un tema recientemente incorporado por tan sólo 18 de algunas de las entidades federativas y el Distrito Federal, como veremos más adelante.

Además como objetivos o metas particulares de mi investigación, puedo mencionar las siguientes:

- a) Encontrar los mecanismos jurídicos válidos, dentro de las reglas y los principios del Derecho Administrativo, que tomando en cuenta la participación de los ciudadanos, ya sean considerados en lo individual o en su expresión del interés colectivo, o agrupados en organizaciones civiles no lucrativas, permitan hacer efectivos los derechos civiles, políticos y administrativos que toda persona tiene enmarcados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Como ahora se pretende hacer San Pedro Garza García en Nuevo León.
- b) En especial, aquellos mecanismos que le permitan intervenir en las tareas que la administración pública federal tiene encomendadas, sin integrarse orgánicamente en ella y con determinadas funciones que no presupongan una intromisión en las competencias reservadas a dicha administración federal, o de las entidades locales en exclusiva.
- c) Sugerir así mismo, las figuras aplicables vigentes o los mecanismos jurídicos que se consideren igualmente válidos, para que los ciudadanos puedan intervenir en la toma de decisiones sobre aspectos estratégicos de la administración pública federal, como en el caso de los actos y procedimientos administrativos para llevar a cabo el Presupuesto de Egresos, tanto de la Federación como la de los estados y sus municipios.

De esta manera buscar el logro de que, mediante procedimientos especiales en la legislación federal, se incluyan controles previos a los expedientes de programación y Presupuestación del Gasto público y su fiscalización.

Sin que constituya dicha intervención ciudadana en una simple consulta pública al propio ciudadano, mediante el voto, sino que vaya más allá, y se convierta dicha intervención, en un elemento más de validez, dentro del acto o del procedimiento - en su caso- que vincule efectivamente con las autoridades federales y locales.

- d) Proponer las reformas pertinentes a las leyes federales, encabezadas por aquellas que se deban hacer a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y así mismo, a las disposiciones locales necesarias, para hacer efectivo el Federalismo Hacendario Mexicano; sistema federal que nos rige bajo una democracia representativa, a fin de que se favorezca la participación directa de los ciudadanos –llamada por la doctrina como democracia participativa -, en un moderno esquema de descentralización.

- e) Proponer un nuevo sistema de vinculación administrativa del gobernado con el Estado a fin de que sea educado, informado y tomado en cuenta, este último, para la formación, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas del Estado que más directamente le afectan, como en materia fiscal, de salud y de empleo, y de gasto público federal y local.

A efecto de poder cumplir con los objetivos que nos hemos echado auestas, intentaremos la revisión exhaustiva de las obras especializadas, la literatura mexicana y comparada, existente en la materia de participación ciudadana, democracia directa y participativa, federalismo mexicano,

descentralización orgánica y por funciones, así como aquella relativa a los procesos de intervención para disciplinar a las autoridades responsables del gasto público y la deuda pública.

En un esfuerzo de compilación y de síntesis, trataré de que en este breve trabajo, se puedan deducir los principios generales que rigen al fenómeno en estudio, con el propósito de establecer las reglas más convenientes a incorporar en las reformas al marco constitucional y reglamentario que se prevén a corto y mediano plazo.

El abordar temas que por su reciente incorporación a la doctrina y a la legislación mexicana, como es el caso de la participación ciudadana, merecen un tratamiento más extenso y detallado, por lo que advierto la necesidad de ahondar en dichos temas a fin de relacionarlos con otros tópicos, igualmente importantes, que enriquecerían nuevas y más extensas investigaciones.

En otras palabras, lo reciente del tópico: participación ciudadana en México; así como lo complejo de su tratamiento, - en especial - en lo tocante a la materia específica de los actos y procedimientos administrativos, en materia de gasto y deuda públicas, impelen a todo investigador acucioso a profundizar en el tema, empatándolo con otras cuestiones.

Estas pueden ser: Gasto Público y participación ciudadana; federalismo participativo; participación ciudadana y los consejos ciudadanos; Descentralización y participación ciudadana; por ejemplificar. Razón por la cual, advierto amplias posibilidades de enriquecer este trabajo, a futuro.

El tema que nos ocupa en especial, sobre la participación ciudadana dentro de la administración pública y según el tratamiento que en el Derecho Administrativo Mexicano se le ha venido concediendo a esta candente cuestión, exclusivamente desde el ámbito del Derecho Administrativo Local, tanto en la

doctrina como en la legislación y en la jurisprudencia, nos obliga a realizarnos previamente una serie de preguntas de primera índole, de cuyas respuestas podremos sacar propuestas y conclusiones generales que sean válidas y congruentes con la tarea emprendida.

Una de ellas y tal vez la que se encuentra entre las prioritarias, es la de conocer:

- ¿Cuál es el papel ideal que debe jugar la ciudadanía en la conformación de un nuevo Estado?

Otras cuestiones igual de válidas que la anterior, buscan respuesta acerca de la forma adecuada de regular por parte del Derecho Administrativo Federal y el Local –en su caso- la consulta ciudadana acerca de la formación de Políticas Públicas; la intervención orgánica y la funcional de los ciudadanos en la administración, y la participación para el control ciudadano.

- ¿Cuáles son las innovaciones que deberán incorporarse a la ley, para que exista una mayor efectividad y pureza en la participación ciudadana dentro de la vida pública de la nación?
- ¿Cómo se pueden redefinir las nuevas formas con las que construir un nuevo México al que aspiramos todos en corto plazo.
- ¿Pero que deberemos de redefinir: instituciones, procedimientos u organizaciones?
- ¿Cuál será el marco jurídico adecuado a las nuevas formas de participación ciudadana y a sus organismos civiles no lucrativos, como en el caso de San Pedro Garza García en Nuevo León?

- ¿Se puede hablar de Federalismo cuando no se ha logrado una verdadera soberanía de las entidades federativas?

En el asunto de la participación ciudadana existen muchas preguntas por resolver, al menos en México, respecto de la forma en que los ciudadanos verdaderamente ejerzan su derecho a manifestar la voluntad colectiva a la que se suman. Ya nos planteamos algunas que consideramos importantes.

La Reforma hacia un verdadero Estado Federal, nos lleva a debatir sobre las innovaciones que nos permitan una mayor pureza y efectividad de la intervención de la sociedad en la vida pública de la nación, mediante la búsqueda de nuevos espacios a la participación y revisar el marco jurídico de la sociedad organizada, para plantear las reformas a la carta magna que nos permitan un pleno desarrollo y una mejor gestión del interés público, bajo el principio de: “Tanta sociedad como sea posible y tanto gobierno como sea necesario.”²⁷⁹

En efecto, enmarcado en un Estado liberal y con una economía de mercado, la congruencia parece ser ésta; Es mejor dejar que las fuerzas ciudadanas actúen coadyuvando con el Estado, que repetir la experiencia de sufrir con un Estado obeso y lleno de responsabilidades que no puede cumplir por no tener los recursos necesarios.

Al contrario, el Gobierno que esperamos desde el Derecho, debe ser aquél que suficientemente cumpla con sus mínimas obligaciones, con el intencional propósito de que los individuos particulares, se distribuyan libremente las cargas y los beneficios.

La investigación que ahora presento para sustentar el período respectivo del Curso de Doctorado que en Derecho Público estoy llevando en ése hermoso

²⁷⁹ Principio liberal aceptado por la doctrina, de dominio público, que se retoma por la Comisión de Participación Ciudadana de la H. Cámara de Diputados de la actual legislatura federal mexicana.

Estado de Nuevo León, representa tan sólo un primer intento de abordar el complejo problema mexicano que representa la participación ciudadana en la administración pública del país.

Por ello, he querido repasar temas tan variados como lo es la propia conceptualización del término democracia, que tan profusamente se ha estudiado, pero que terminamos sin saber si efectivamente se ejerce en la forma y en las condiciones que la doctrina nos ilustra; La cuestión de actualidad en México sobre Descentralización. Así como el tópico del Federalismo Hacendario contrastado con estas dos instituciones señaladas. Igualmente, solo he querido acercar el término Participación Ciudadana a todos estos significados para vislumbrar sus conexiones y sus rechazos, a fin de que en un futuro estudio, pueda ampliar estos conceptos, e incluir otros más que tengan igual o mayor relevancia del tema.

Cabe mencionar que mi primera intención ha sido desentrañar el misterio dentro del cual se guarda, la mágica poción que convertiría a la multicitada participación social o ciudadana, en la panacea de todas las soluciones que nuestro Derecho Administrativo, tanto necesita para regular la actuación de las administraciones, en el cumplimiento con objetividad de los intereses generales, con respeto de los principios que a ella le atañen y con plena interdicción de las arbitrariedades.

En consecuencia el presente trabajo que ahora nos ocupa, ha sido partido de 4 puntos básicos:

El primer análisis de viejos conceptos que se rejuvenecen con el tema de la participación ciudadana, el sufragio, el derecho al voto y a ser electo, la ciudadanización, como un fenómeno local, pero que le otorga una nueva visión a las obligaciones ciudadanas, el marco legal sobre la materia de estudio, el cual es bastante raquítico, comparado con otros países que nos adelantan en el tema

comenzando con el Derecho Español y sobre todo en las regiones de Valencia y Cataluña. Igualmente Brasil, Chile y Perú.

Un segundo análisis nos lleva a la necesidad de exponer –decía antes– nuestros puntos de vista y comentar con algunos doctrinistas acreditados en esta materia, para dilucidar la importancia de su relación con el tema de la participación.

Ya para abordar una tercera cuestión, esperamos redondear las ideas que sobre iniciativa ciudadana, participación y sus diferencias con el ejercicio simple de derechos personales o individuales, que nos hemos encontrado en los autores viejos y en algunos contemporáneos.

Nuestra investigación la dedicamos al estudio del Estado, la Administración Pública y la modernización de la actividad administrativa y a Stein, el padre del Derecho Administrativo del siglo antepasado, ilustrándonos con sus ideas bastantes actuales sobre participación, colaboración y ejercicio ciudadano.

Además ahí mismo, advertimos sobre posibles cambios a las leyes de la materia, a corto plazo como en Jalisco y Nuevo León, a fin de que se cree el procedimiento y los actos administrativos del Presupuesto Participativo. Que en este trabajo buscaremos definir con los actos administrativo-electorales calificados como “participados”, por la característica que conformarían de perfeccionarse y validarse, tan sólo después de que se pronuncien los ciudadanos acerca de la conveniencia, inconveniencia o afectación al interés general, con un Sí o un No, que pueda llegar a darse con esos actos o como resultado de dicho procedimiento administrativo obligatorio tanto para el responsable del gasto público, como del gobernado.

Finalmente, no nos mueve el afán de ser “originales”, sino el de ir a consolidando nuestro gusto por ver a la vanguardia jurídica proponer nuevos

procesos “prospectivos” en la materia; e investigar; para allegarnos nuevos elementos que nos den pauta para ampliar nuestra propia opinión sobre las cosas, y nos otorgue a futuro, la audacia de pronunciarnos –sino originalmente- con trabajos publicados en materia de Derecho Hacendario y Presupuestario, con enfoques no muy vistos en el medio del derecho y la política.

De no llegar a comprobar mis hipótesis, será por motivos externos a mí; pero el fenómeno que nos ocupa: “la participación social o ciudadana en la administración pública” y en lo particular en los Presupuestos Participativos Federal y locales, que es una veta muy rica de explotación, por lo que me quedará el consuelo de haber abierto un camino para futuras y más exactas aventuras sofistas, en el derecho público, que es mi pasión y mi entretenimiento.

“Participar no es tan sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. No es darse por entendido, o sentirse informado, de lo que hacen los representantes. Participar supone un <<plus de voluntad>>, de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, a una ciudad, a un país..., un mínimo esbozo de un proyecto propio, de una finalidad propia. La participación tiene que ir encaminada a una finalidad. No es en sí misma una finalidad, tan sólo el medio para conseguirla...”

Fernando Pindado Sánchez.²⁸⁰

2. Planteamiento general.²⁸¹

El individuo inmerso en una sociedad parece ser el principio y el fin del Estado. Pero ¿Qué pasa cuando el Estado toma las decisiones por sus integrantes, dándole sólo promesas a través de enmiendas legislativas que no acaban por “cuajar”. El individuo deja de ser un destinatario de los esfuerzos

²⁸⁰ Pindado Sánchez, Fernando, “La Participación Ciudadana en la vida de las Ciudades”, Ediciones del Serbal, Patronat Flor de Maig, diputació de Barcelona, 2000, p. 21

²⁸¹ Cfr. Nuestros resultados de investigación publicados en Flores Medina, Rubén Jaime, Opus Cit.

públicos y no lo escucha; para ser un pretexto de utilización con fines aviesos y poco claros.

Se puede reflexionar diciendo: "...Esta visión reduccionista del Estado ha dejado fuera de la reforma a las instituciones como expresión de las relaciones de poder. Quedó fuera la transformación de fondo del régimen político. Desde la perspectiva política, el Estado debe adaptarse a los cambios que la sociedad política y civilmente organizada plantea; de ahí la necesidad de la reforma del régimen político, como parte del entramado de relaciones de poder que estructuran al Estado..."²⁸²

Entonces: "...No hay mas cabida a decisiones y acciones unilaterales, en un marco donde la sociedad es cada vez más consciente y activa. No se puede mantener la soberbia del Estado protagónico ante nuevos y diversos actores sociales que exigen participar en la política y en las políticas. Si la reforma del Estado es una reforma integral, entonces deben desarrollarse articuladamente y orientados a la eficiencia, eficacia y efectividad del Estado, como lo enmarcan sus principios y valores. En suma, la reforma del Estado debe estar orientada a hacer de esta entidad política –la participación ciudadana- una institución socialmente necesaria..."²⁸³

En México el tema de la participación ciudadana en la administración pública es una cuestión relativamente nueva, pero lo suficientemente "vieja" como

²⁸² El tema del poder se considera resuelto –por lo menos desde la perspectiva de los que ganaron-; por consiguiente, la atención debe centrarse en el funcionamiento de las instituciones y en los procedimientos y las herramientas a través de los que operan, y ya no en el modo en que esas instituciones son diseñadas, o en los objetivos que persiguen o excluyen", Carlos M. Vilas; "El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno", en Foro Internacional, Vo. XLI, No 3 El Colegio de México, 2001, pp. 421-450.

²⁸³ Paz Cuevas, Cuauhtémoc, "Las Asociaciones Municipales: Nuevos actores reconstruyendo el Federalismo e México", Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Ed. Iglom, México, 2005, pp. 1-32 cap. 1. Refiriéndose a Uvalle Berrones, Ricardo, " La gerencia social: una opción de gobierno abierto", en Estudios Políticos, 4ª Época, No. 4, p. 117 que dijo: "El Estado reformado es el Estado Socialmente Necesario, el cual se caracteriza por desarrollar actividades relacionadas con la coordinación, el apoyo, la cooperación y el estímulo a favor del mercado, la sociedad y las organizaciones públicas. Es un Estado que no desplaza a la sociedad ni las energías creadoras de sus organizaciones civiles"...

para considerar que se ha tratado con demasiado tiento, evitando su materialización por múltiples razones, siendo las políticas las de mayor peso. Tomemos en cuenta que desde los años sesenta en todo el mundo se comenzó a vivir una algarabía por llamara la atención en cuanto al tema de participación de los ciudadanos. Véase el asunto de 1968, en nuestro país especialmente.

“Participación ciudadana”, es un término muy utilizado hoy en día por los propios ciudadanos en todo el mundo, así como por doctrinistas y legisladores; más ninguno lo usa en el mismo sentido y con igual significado.

La propia legislación vigente menciona indiscriminadamente los términos “participación” y “participación de los ciudadanos”, sin que en el fondo tengan una connotación que busque el efecto de incorporar a la “participación ciudadana” con todo el derecho y con todas las consecuencias jurídicas señaladas ampliamente en la doctrina y que mediante el presente trabajo intentaremos descubrir y analizar.

Al parecer, todos coinciden en que la naturaleza de la participación ciudadana se localiza en el ámbito local. Ahí en donde la autoridad se encuentra más cerca de la ciudadanía, a la que deben servir. Es por ello que no se han implementado las leyes secundarias en materia federal, conforme a las reformas constitucionales de 2012.

Dicha opinión puede encontrarse en el mismo sentido, tanto en México, como en otras muchas naciones.

Por ello, es una figura conocida y en el caso de nuestro país, es lamentable que sólo algunos cuerpos normativos, - 18, de las 32 Entidades Federativas, incluyendo el Distrito Federal como tal- contengan una mención sobre la figura participativa, y son los menos, los que han desarrollado una incipiente y poco aplicada hasta ahora, Ley de Participación Ciudadana.

Lo mismo se puede decir de lo que acontece en los poco menos de 2,400 Municipios mexicanos que se integran dentro del territorio de la República.²⁸⁴

La participación ciudadana no se encuentra regulada, ni mucho menos se ha desarrollado una normativa al respecto, -solo hay iniciativas- en la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; De ninguna forma; ni como fenómeno o institución social; tampoco se prevé como figura jurídica específica, ni mucho menos como mecanismo procedimental o de cualquier otra índole que se le parezca a ella.

Solamente se invoca en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una forma genérica de consulta a los diversos sectores del país.

Más adelante repasaremos la normativa vigente al respecto, que sólo sugiere bases para que actúen los empleados y funcionarios en gasto público, con bastante libertad para decidir como incorporan al ciudadano en un sistema real de participación, llamándolos a capacitarse en temas bastante engorrosos y complejos para un simple ciudadano interesado en opinar sobre presupuestos. No solamente valen las buenas intenciones; Se requieren programas que traigan aparejados, el despliegue de recursos y estrategias de aplicación; y no tan sólo de un 2% al 15% de bolsas de recursos para ser cubiertos por los Presupuestos participativos.

La participación ciudadana es un mecanismo de naturaleza local, pero no obstante eso, debe estar legislada secundariamente desde nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer un marco legal homologado que otorgue confianza y sienta las bases para un Sistema Nacional de Participación Ciudadana y le de congruencia y consistencia; pero sobre todo,

²⁸⁴ Datos proporcionados en el 3er Foro de Participación Social, organizado por la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, junio de 2001, Aguascalientes, Ags. México.

una base de medidas descentralizadoras en congruencia a nuestro sistema federal. A la vez que se instituya mediante un sufragio obligatorio en materia administrativa, como elemento de validez y no de consulta; asentando en los distritos electorales o en sus regiones y circunscripciones –en su caso-, para que se puedan realizar determinados actos y procedimientos administrativos, y se encaminen hacia la materialización de la susodicha participación del ciudadano como sujeto *uti cives*,²⁸⁵ dentro de la administración pública mexicana, ya sea en cualquiera de sus cuatro ámbitos; federal, estatal, municipal y en el Distrito Federal.

En México la idea de participación estriba en tres concepciones distintas; está en los dos extremos del horizonte. Por un lado, mucha gente habla de participación ciudadana como remitiéndola únicamente a las formas extraordinarias de ratificación de políticas que son más conocidas, como lo son, por ejemplo, el *plebiscito*, el *referéndum* y la *consulta popular*. Estas formas de democracia directa, son excepcionales, y como tales, no forman parte de lo que se busca dentro de una administración pública; El ejercicio de tareas cotidianas. Se le debe dar un lugar más cercano al ciudadano. La tarea de coadyuvar desde cerca, a la labor de los responsables del Gasto Publico local.

Estas figuras por su propia naturaleza, sólo son útiles de vez en cuando y además contienen implícitas, prohibiciones como en el caso de la materia fiscal y de opinar sobre ingresos y egresos del Estado.

Creo que la utilización del *referéndum*, tanto como del *plebiscito*, ambas *de naturaleza política*, no agotan el ejercicio de la participación ciudadana; son formas extraordinarias que deben estar acuciosamente reglamentadas para evitar su utilización por líderes carismáticos de oposición y de arrastre popular,

²⁸⁵ Tal y como atinadamente nos ilustra el Dr. Eduardo García de Enterría, en su curso “Curso de Derecho Administrativo II”, 7ª. Edición, 2000, Madrid, p. 85 y ss.; Consultar además, “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, 1989, Homenaje a Villar Palasí, Cívitas p 442 y ss.

sobretudo en legislaciones poco explícitas y desarrolladas en la materia. Véase el caso de Tlajomulco de Zúñiga Jalisco.

De otra manera es actuar irresponsablemente, utilizando finalmente demagogia pura, al hablar de eso como si fuera o constituyeran por sí mismas, ambas instituciones, una vía a la participación ciudadana; y consecuentemente a los Presupuestos participativos.

Hay los más que consideran que participación ciudadana significa que se deban abrir indiscriminadamente a las organizaciones civiles no lucrativas, tantos espacios, como foros tenga disponible la autoridad, para la definición de las políticas públicas.²⁸⁶ Cosa más errónea, porque la realidad es que dichas organizaciones son a su vez, la representación de un grupo muy reducido y parcial de la sociedad, especializado en lograr obtener determinados intereses de grupo, que la más de las veces, se pueden confundir con sus propios intereses.

Es por ello, que como se intentará dejar establecido a lo largo de este trabajo, que la única manera de que se dé una verdadera participación ciudadana, es ejerciendo el individuo por sí mismo y de manera obligatoria, su derecho ciudadano de voto, para expresar su voluntad en concreto, con un SÍ o un NO, sobre determinados asuntos públicos como el Gasto Público o los proyectos de Deuda Pública, Federal, Estatal o Municipal; derecho que como ciudadano le compete conocer, pudiendo intervenir en la formación de la voluntad del Estado en actos y procedimientos de naturaleza administrativa, sin tener que capacitarse o dejarse “influir” dentro de la mencionada capacitación, en las orientaciones que tiene del gasto propuesto.

3. El Derecho del Sufragio.

²⁸⁶ El caso: San Pedro Garza García Nuevo León, dentro del cual se propone que las organizaciones civiles sean las únicas para formular el Presupuesto Participativo. Cfr. el Anexo de nuestras investigaciones, donde obra el Proyecto de Reglamento para 2014.

El sufragio como derecho personal o como función ha sido motivo de discusiones polémicas y ardorosas a través de los años. Ahora la doctrina las ha sellado con el reconocimiento del doble carácter que guarda: como <<derecho público subjetivo a la función electoral>> en términos del Tribunal Supremo Español.

La Capacidad electoral activa del ciudadano, es una atribución que exige el cumplimiento de determinados requisitos, que el legislador electoral define, y que no la ostentan todos los ciudadanos.

El sufragio universal no implica que sea una potestad retirable al titular del derecho, simplemente mediante la invocación de cláusulas de exclusión, sino que son requisitos que se deben cumplir para su ejercicio conforme a la Ley.

Casi todos los ordenamientos electorales conocidos, establecen requisitos tales como la nacionalidad (de tipo jurídico-político); otros de tipo civil, como en el caso de mantener capacidad de goce y de ejercicio de los sujetos, (la edad, como ejemplo).

Ese goce de derechos civiles y políticos, que se traduce en una serie de causas civiles y penales, como sanción por parte de las autoridades, en caso de privación del derecho de sufragio.

La necesidad del control exige establecer otro requisito, para el ejercicio del mismo: la inscripción en el padrón electoral.

3.1. Etimología y concepto de Sufragio.

El Sufragio, del Latín Sufragium, que significa: Ayuda, favor o socorro. Comúnmente se define desde el punto de vista político, como el acto o determinación de la voluntad de carácter expreso, mediante el cual, una persona emite un voto en el seno de una colectividad de la que es miembro.

Numerosas en verdad, dado lo universal del vocablo, son las definiciones que acerca del sufragio se han elaborado, ya que, cada tratadista no puede sustraerse como consecuencia lógica del apasionamiento que despierta el tema, a la tentación de aportar algo que lo identifique como sincero defensor del ideal democrático.

Algunos autores, más técnicos y acuciosos prefieren hacer un análisis jurídico del concepto, en vez de comprometerse a enunciar una definición.

Partiendo de las bases anteriores, vamos a permitirnos transcribir algunas definiciones y conceptos relacionados con el sufragio.

W.J.M. Mackenzie, define al sufragio como: *“La base del gobierno en una comunidad determinada.”*²⁸⁷

El maestro Felipe Tena Ramírez, dice que el sufragio; *“Es la expresión de la voluntad individual, en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos revela, unánime o mayoritariamente, la voluntad general.”*²⁸⁸

El maestro Español Luis Recasens Siches, bajo el rubro de Derechos Democráticos, conceptúa el sufragio como: *“El Derecho a participar en el gobierno del propio país, que constituye un corolario de la dignidad de la persona humana.”*²⁸⁹

El sufragio lo entiendo entonces como *el acto personalísimo, mediante el cual, todo individuo en pleno uso y ejercicio de sus derechos políticos expresa su voluntad en un sentido cierto, respecto de una persona que deberá representarlo,*

²⁸⁷ Mackenzie, W.J.M. Elecciones Libres. Editorial Tecnos, Madrid, 1992. Pág. 22

²⁸⁸ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1964. Pág. 96

²⁸⁹ Recasens Siches Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, 2ª. Ed. Editorial Porrúa, México 1961, Pág. 594.

o respecto de una intención concreta que se pone a su consideración. (Como en los casos del referéndum y en el plebiscito)

El maestro argentino Carlos Sánchez Viamonte, sobre este tema nos dice: *“Toda manifestación de voluntad que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación, toma el nombre de sufragio.”*²⁹⁰

El maestro francés Maurice Hauriou, dice que: *“el sufragio es la organización política del asentimiento, es decir; de esta operación de la voluntad que consiste en aceptar o rechazar una proposición formulada, o una decisión adoptada por otro poder. Pero es también la organización política del sentimiento de confianza y de adhesión de hombre a hombre, sentimiento que engendra el patronato y la clientela.”*²⁹¹

De todo lo anterior, podemos a nuestro juicio concretar que, *el sufragio, <es la expresión o participación de la voluntad de las personas que mayoritariamente hacen, la voluntad del pueblo en los asuntos políticos del Estado al que pertenecen>.*

4. El Ciudadanismo y el Derecho de la Participación Ciudadana.

El Ciudadanismo y la Participación Ciudadana.

La participación ciudadana es la más básica función de la sociedad civil consiste en proporcionar las bases para la limitación del poder estatal y, de ahí, para el control del estado por la sociedad y, para las instituciones políticas democráticas como el medio más adecuado para ejercer ese control.

²⁹⁰ Sánchez Viamonte C. Manual de Derecho Político, Editorial Bibliográfica Argentina, Arg, 1959, Pág. 195.

²⁹¹ Hauriou Maurice, Derecho Público y Constitucional, Inst. Edit. Reus 2ª. Ed. Pág, 496.

El ciudadanía para conformarse y representar una expresión verdadera, necesita establecer ciertos requisitos de conformación que permitan dar vigencia y validez a la práctica del derecho participativo ciudadano.

El ciudadanía en nuestros días representa categorizada la ejecución de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de nuestro país, y utiliza como mecanismos de ejercicio real las garantías constitucionales de Asociación y Petición.

El artículo 34 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Contrato de Asociación Civil que para el Estado Libre y Soberano de México es contemplado por los artículos 2523, 2524 y demás aplicables del Código Civil vigente de la entidad en comento, se han convertido en los requisitos de procedibilidad esenciales para conformarse esta categoría, pues en las diferentes realidades que ha presentado nuestro país los movimientos sociales ocasionantes de la influencia que se da en el moldeado de la voluntad pública, surgieron en esta década con más auge, gracias a aquellas personas que con 18 años cumplidos, y que teniendo un modo honesto de vivir decidieron conformarse en asociaciones civiles y ejercitando bajo algún medio de presión el derecho de asociación y petición, obtuvieron la respuesta de los órganos de la burocracia gubernativa a los cuales ocurrieron en su derecho de petición.

4.1. El Derecho Político.

El Ciudadanismo se establece teóricamente como el ejercicio real del derecho de participación ciudadana, realizado a través de la organización de personas mayores de edad, que tienen la calidad a que hace referencia el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existen algunos autores los cuales haciendo una sub clasificación de las garantías que tienen los individuos ante la autoridad, le han denominado a este tipo de actuación Derecho Político, aunque siempre se le otorga cierta reserva

pues únicamente encuadran la participación ciudadana en el ejercicio del derecho de voto, tratando con ello de apegarse a lo establecido por el artículo 35 en su fracción primera de nuestra carta magna, mismo que señala el sufragio como prerrogativa del ciudadano, pues entre otros autores, Jellinek en el tomo segundo de su Teoría General del Estado, establece a los derechos políticos como *"la facultad de intervenir en la vida pública como Órgano del Estado; esto es el Derecho del Voto, al cual se le considera de índole política, pues con ella se manifiesta la pretensión de tomar parte en la elección de ciertos órganos, desempeñando así con ello, una función pública. Es así como el votante una vez que ejerce este derecho, interviene en la elección de órganos políticos."*

Siguiendo con el análisis del denominado Derecho Político, Kelsen lo define como *"la facultad de intervenir en la creación de normas jurídicas generales en forma de "Leyes", esto puede realizarse directamente por aquellos para los cuales dichas normas poseen fuerza de obligar, entonces así el orden jurídico estatal es producido directa e inmediatamente por el pueblo, pues la legislación es obra de la representación popular, el pueblo legisla a través de los representantes por él elegidos, siendo que en este caso existe un derecho subjetivo de los electores, el derecho electoral y un derecho de los elegidos el cual se concreta a participar en el parlamento con voz y voto del que fue electo, debido a esto y en esencia los derechos políticos son aquellos que conceden al titular una participación en la formación de la voluntad estatal."*

Estas dos visiones que establecen los juristas nombrados, si bien es cierto que nos llevan a una conclusión en la cual se exalta la participación de la ciudadanía encaminada a la formación de la voluntad del Estado, también lo es que se somete únicamente a enarbolar solo un tipo de participación ciudadana, esto es, el ejercicio del voto con el cual se designan los representantes, que obvio es que tendrán decisión directa en los asuntos públicos de un país o de un estado mediante la ejecución de los cargos que les confiere una presidencia, una gubernatura o bien una curul.

Es así como tales concepciones se apegan sólo a una de las hipótesis de la participación civil que establece el artículo 35 de nuestra Carta Magna, la cuál es rebasado por las realidades que se presentan en este tiempo, pues en consecuencia a la pesquisa de satisfactores sociales y a la ausencia de interés que tienen los representantes populares en hacer valer realmente la voz y el voto de aquellos que los llevaron a los puestos de elección popular que ocupan, la ciudadanía se ve obligada a ejercer el Derecho de Participación Ciudadana; ya no sólo con el sufragio sino mediante el profesar dos Garantías Individuales establecidas en los artículos 8 y 9 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: esto es, el Derecho de Petición y Asociación ejercidos ante las Instancias Públicas correspondientes, para con ello tomar parte y moldear la voluntad del Estado, con miras a obtener la satisfacción de los requerimientos reales que solicita la comunidad a la cual pertenece.

5. El artículo 35° de la Constitución Mexicana.

El Artículo 35° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un criterio bastante amplio representa el fundamento constitucional del Derecho de Participación Ciudadana. Dentro de las prerrogativas tenemos:

- I. Votar en las elecciones populares,
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país,

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

Fracción adicionada DOF 09-08-2012

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

Fracción adicionada DOF 09-08-2012

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Fracción adicionada DOF 09-08-2012”

Ahí se establece el derecho de asociación y petición como mecanismos para una interrelación frente a la autoridad; que lo es en vía de participación ciudadana. Pero en materia de consulta popular, se deja fuera el tema del gasto público.²⁹² Lo que representa un obstáculo jurídico para aquellas entidades que tiene leyes de participación ciudadana y que realizan sus Presupuestos Participativos mediante consulta popular. Lo que representa –después de la reforma constitucional al artículo 35 de la carta magna, una inconstitucionalidad que muchos autores se niegan a ver.²⁹³

Hay que tomar en consideración que los actuales mecanismos para la participación ciudadana son voluntarios. Aunque veremos que algunos miembros de la sociedad son marginados por las autoridades responsables de estos mecanismos jurídico-políticos; toda vez que han sido jurídicamente suplantados por el mero derecho al voto el cual ha sido retomado y se ha institucionalizado por el Estado, de ahí que en los diferentes ordenamientos legales se establezcan los mecanismos generadores de elecciones y voto popular. Pero decididamente no puede ser considerada una verdadera participación.

La expresión del ejercicio real del derecho de participación ciudadana se ha venido acrecentado llegando a un auge en el cual no sólo ocasiona la influencia en la remodelación de la voluntad del Estado, sino además propicia la creación de instituciones jurídicas y burocráticas tendientes a la satisfacción en todo momento a las necesidades sociales de una comunidad, no obstante la actitud limitadora del Estado, hacia las demás fuentes de participación ciudadana, utilizando los

²⁹² Y por lo tanto del Presupuesto Participativo. Art. 35, frcc. VIII, Punto n. 3.

²⁹³ Cfr. La exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Participación para el Estado de Jalisco, donde funda en la consulta y toma de opinión popular, sus presupuestos participativos. Véase Proyecto de Nueva Ley de Consulta Popular en la Federación, también.

diferentes medios de admonición existentes, en la ejecución real de la prerrogativa de petición y asociación. Por lo que no se represente la figura de Presupuesto Participativo, en estudio.

Estos servicios pueden ser, agua, alcantarillado, luz eléctrica, seguridad pública, apoyo económico, etc., requisiciones que mediante el voto popular de ninguna manera pueden ser otorgadas, por el personaje que fue gratificado con su elección a un cargo público, el cual prefiere institucionalizarse y someterse a una serie de reglas que le impone el mismo ejercicio del poder público, el cual en la mayoría de las ocasiones es contrario a la voluntad social de todos aquellos que sufragaron a su favor.

Es por esto, que en la actualidad aún que el derecho de participación ciudadana no se hablan de presupuestos participativos bajo la figura del sufragio obligatorio. Y que nosotros consideramos que sí pueden proceder, pero únicamente debiendo ser llamados e insaculados, los avecindados en el lugar de la convocatoria al sufragio.

Existen aún, lagunas jurídicas en cuanto a la figura del Presupuesto Participativo, al resistirse una burocracia con fuerza institucional y no propiciar mecanismos jurídico-burocráticos de acción eficaz, que impliquen el alcanzar las metas de los presupuestos con voto obligatorio por el SÍ o por el NO; que darían resultados palpables en el beneficio de la sociedad civil.

6. Ciudadanía Mexicana y ciudadanía.

La Ciudadanía es la institución legal a través de la cual, los individuos de una nación toman parte como agentes activos en el desarrollo concreto de las acciones estatales.

Como ya se estableció, el ciudadanía se genera por una parte de la sociedad mexicana a la cual debido a que se encuadra en la hipótesis legal

cumpliendo los requisitos que establece nuestra Carta Magna en su Artículo 34, se les otorga la categoría de ciudadanos, pues no solo han cumplido 18 años sino que tienen además de un modo honesto de vivir, es de suma relevancia este sector de la sociedad; pues el hecho de haber cumplido 18 años los coloca igualmente en términos del Código Civil de cualquier entidad federativa de nuestra República como personas capaces para poderse obligar en cualquier tipo de actos jurídicos, y así con ello poder ser sujeto de responsabilidades que pudieran generarse con el uso indebido de los medios para lograr hacer vigente las garantías contempladas en los artículos 8 y 9 de nuestra Constitución Federal.

La Responsabilidad es un elemento pues, que establece la capacidad real de una persona, por lo que los menores de edad, están por lo tanto, legalmente incapaces, ya que estos pudieran exceder los requerimientos que establece nuestro estado de derecho al hacer valer los procedimientos que pongan vigencia a sus derechos constitucionales, respaldándose en una incapacidad legal.

Aunado a esto, a la ciudadanía, nuestra Constitución le establece una serie de prerrogativas contempladas en el artículo 35 de la misma, con las cuales es respaldada para ejercer de forma libre su participación en las políticas públicas de nuestro país, no solo mediante la ejecución de los derechos Constitucionales de asociación y petición, sino a través del sufragio, el cual si bien es cierto que ya no garantiza una real participación ciudadana en materia de egresos y deuda pública, también lo es que es un medio de alcance –ahora con la reforma constitucional- de la ciudadanía algunos puestos de elección popular que suelen ser los creadores de la voluntad del Estado.

Estos dos razonamientos mencionados son en esencia, la causal que provoca que el ciudadano se convierta -aún por encima del resto de la sociedad que no adquiere constitucionalmente esta categoría- en el promotor del derecho real de participación, garantizando con ello que su ejecución se someta al marco jurídico y se trate de violentar lo menos posible las instituciones de derecho que

rigen nuestro país, además que se amplía la posibilidad de lograr que se finque responsabilidad en aquellas situaciones, en las cuales se desvíe la perpetración de los derechos humanos, hacia hechos que pudieren ser forjadores de faltas administrativas o aún en el peor de los casos de delitos.

6.1 Las competencias ciudadanas.

Llamase competencia ciudadana, al ámbito de actuación del ciudadano (persona física que reúne los requisitos constitucionales de mayoría de edad, residencia, etcétera) que es inherente a su naturaleza, y que reconocida por la autoridad, le otorga el derecho de oponerlo frente a terceros, incluyendo al propio Estado, para hacerlos valer en todo tiempo y lugar.

En este marco de distribuciones competenciales, los ciudadanos individualmente considerados, así como en su momento, encuadrados en organizaciones, tienen también un ámbito competencial, además del derecho de sufragar en las elecciones.

Este derecho a votar junto con otros igualmente importantes, constituyen el ámbito competencial referido y que se caracteriza por ser irrenunciables. Así por ejemplo, se consideraría una tontería absurda el pensar que la educación de los hijos se puede dejar únicamente bajo la responsabilidad del sistema educativo, o por otro lado, la salud en manos del sistema sanitario.

Son las actuaciones individuales, como la educación de los niños o en las tareas de educación sanitaria y prevención, ya mencionadas, que dependen directamente de las personas.

Otro tipo de actuaciones, son de naturaleza colectiva, por lo que necesariamente hay que hacerlas efectivas en igual forma: colectivamente. Un ejemplo lo constituye, el seguimiento y control de las actuaciones públicas y del funcionamiento de los servicios públicos; de la discusión y elaboración de políticas

y programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida en la sociedad, y para hacer efectiva la libertad, la igualdad e impulsar la solidaridad y otros valores democráticos.

Claro que este enfoque, no tiene nada que ver con los planteamientos liberales (preferimos decir liberales que neoliberales, porque en realidad no son tan nuevos) de reducir o disminuir el poder del Estado, su intervención en la sociedad y el ámbito de sus actuaciones.

Tampoco tiene relación con el fenómeno privatizador: O sea que la privatización lucrativa de los servicios públicos o de aquellas actuaciones públicas que, en principio, no nacieron con el objetivo de obtener beneficios, sino de producir una red de solidaridad y redistribución de la renta para hacer efectivo el derecho a la igualdad, en sentido material, no simplemente como enunciado formal dentro de las constituciones políticas.

Es sobre la base de considerar una esfera competencial en el ámbito de la ciudadanía que nos planteamos la participación ciudadana en la gestión de la cosa pública en dos áreas bastante bien definidas.

Por una parte, respecto a su relación con los órganos políticos y administrativos de los que depende la prestación de los servicios públicos, para controlar su efectividad y pedir otros nuevos.

De una segunda parte, y por otro lado; respecto de las iniciativas ciudadanas, dirigidas al cumplimiento de los intereses generales.

Para nuestra investigación, nos atrevemos a sugerir empoderar al ciudadano con las competencias encadenadas a los derechos humanos

La exigencia de que se amplíen a otros ámbitos competenciales, por ejemplo con derechos colectivos de cuarta generación, se generarían campos de derechos difusos que tendrían protección mediante la ley, y también a sus organizaciones.

El hecho de que las asociaciones ciudadanas participen en determinados órganos en los que se tomen las decisiones que les afectan, puede comportar un seguimiento de la actuación pública que tiende a hacer olvidar el propio proyecto asociativo.

Si por otro lado, las asociaciones ciudadanas no tuvieran en cuenta las competencias y actuaciones públicas, entonces éstas podrían duplicarse y la rentabilización social de éste recurso escaso, por lo que una tarea voluntaria de la iniciativa ciudadana, puede darse en toda búsqueda del interés general; pero no ser la única.

La voz popular sabe como comunicarse con los demás; Pero ha llegado la hora de gente sabe lo que quiere y, más o menos, tiene alguna idea de cómo le gustaría que fuera su futuro y cómo debería funcionar la sociedad. Sus opiniones se manifiestan regularmente cuando elige a sus representantes mediante las elecciones, pero también cuando se organiza en diferentes tipos de colectivos e interviene directamente en la vida social.

Por todo ello, la participación en la gestión de la cosa pública, es la de todos; no se hace tan sólo desde los poderes públicos, sino también desde la ciudadanía organizada, con voluntad de servicio a la colectividad, al interés general.

Es evidente que no todas las organizaciones tienen como objetivo el interés general del conjunto de la sociedad o de la generalidad de un sector específico; jóvenes, mujeres, ancianos, deporte, cultura, etc. Por consiguiente, en este trabajo

nos referiremos a las asociaciones no lucrativas, cuya definición daremos más adelante.

Es en esta área especial de estudio, en la que se busca dar énfasis a los problemas técnico-jurídicos que plantea la aplicación del Derecho Administrativo Mexicano vigente, en la tarea de especificar en concreto cuál sería la distribución de competencias ciudadanas –constitucionalmente establecidas a partir del marco de los derechos humanos– que reglamentadas en los cuatro niveles de gobierno, persigan el establecimiento de una moderna administración pública participada – que no compartida; distinción que durante el cuerpo de este trabajo trataremos de justificar–, donde los problemas se resuelvan cotidianamente por funcionarios y empleados de la mencionada administración pública, contando con la voluntad ciudadana, –emitida mediante el sufragio obligatorio– las acciones concertadas y la colaboración de los ciudadanos –en sus diversas modalidades–, debiendo ser ésta voluntad, parte activa en la toma de decisiones, en la ejecución o en el control de actos y procedimientos administrativos del Estado.

Es una tarea muy difícil, el poder llegar a estar en posibilidades reales de diferenciar la actuación del ciudadano en su esfera de particular, de aquella que realiza como miembro de una asociación u organización social que tiene la tarea de ser mediador entre el Estado y la comunidad en su conjunto, en su carácter de requirente de servicios públicos, y desde luego expresando opiniones en planes y programas diversos en mandato de dicha comunidad;

O por el otro lado, en la que asume el papel de empleado o funcionario de la administración pública con poderes y facultades de decisión y de ejecución en el mismo campo de los servicios públicos; y de una tercera, consistente en la posibilidad de intervenir el ciudadano como elemento de validez de actos y procedimientos diversos dentro de la administración pública, sin formar parte de la estructura legal organizativa y presupuestaria del Estado.²⁹⁴

²⁹⁴Cfr. Este tema con Pindado Sánchez, opus cit.

7. Derechos Humanos y Gasto Público

La relación entre ambos sectores jurídicos, como el Gato Público y los derechos humanos, no es nueva.

Aún más, el tema del Gasto público relacionado íntimamente con los tributos o impuestos como su fuente de financiación, ya se ha estudiado desde antes –incluso- de que existiesen Constituciones formales.

En efecto, la recaudación de impuestos se daba como un acto superior a los derechos inherentes al hombre o a la persona humana.

Se reclamaba un derecho divino para ser el protector natural de los inválidos ciudadanos en el Estado moderno; o de los vasallos en las casa feudales.

Con el surgimiento de los primeros parlamentos-en realidad asambleas medievales- surgen íntimamente vinculados las necesidades fiscales. De tal suerte que, desde entonces, se han perfilado funciones básicas del ahora “defensor del contribuyente” y de los que dan la cara frente a inquisidor fiscal.

Como tareas parlamentarias básicas, nacían los representantes del afligido pueblo cautivo por el fisco. Así como se incrementaban las competencias de los parlamentos en materia hacendaria: Como era -y sigue siendo- la aprobación de las leyes de ingresos y los fines públicos a los que deberían estar destinados.²⁹⁵

En México, nuestra carta fundamental como norma suprema reguladora del derecho hacendario y presupuestario, determina los derechos mínimos del ciudadano frente a la autoridad exactora; sino que –según el autor en comento- “...ya no se trata de establecer los límites de la tributación por efecto de los derechos fundamentales, sino el contenido que el Estado debe imprimirle al

²⁹⁵ Cfr. Ortega Maldonado, Juan Manuel, “ Los derechos fundamentales en materia tributaria que consagran las Constituciones locales”; en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2642/8.pdf>

derecho hacendario para proyectarlo hacia los fines y programas estructurales que se precisan en la propia carta fundamental...”²⁹⁶

Esta influencia es aún más fuerte en aquellas Constituciones como la nuestra, en donde “*lo escueto de las disposiciones fiscales contenidas en la Constitución llevó a la necesidad de configurar un marco legal complementario mediante abundantes tesis y jurisprudencias, para lograr superar las ambigüedades*”...²⁹⁷

El problema ahora ha de encontrarse en esa discrecionalidad que aún se deja en los funcionarios para definir el gasto público, sin observar que éste debe procurar el bienestar del pueblo mexicano, como lo prescribe el artículo 39 constitucional.

Ahora bien, la expresión “*bienestar del pueblo mexicano*” no guarda relación con el principio del beneficio que introdujera la teoría americana a principios del siglo XX.²⁹⁸

²⁹⁶Arrijo Vizcaíno, Adolfo, “Principios constitucionales en materia fiscal”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, t. I, núm. 13, 1981, p. 229.

²⁹⁷Ortega Maldonado, Juan Manuel, *Primer curso de derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 131.

²⁹⁸Padilla, Miguel, *Lecciones sobre derechos humanos y garantías*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, vol. II, p. 164. Señala Charles M. Allan: “*El principio del beneficio para la selección de las alícuotas y bases por las que ha de exigirse la tributación ofrece dos atractivos principales. El primero es que muchas personas le consideran correcto. Se atiende inmejorablemente a la equidad, puede argumentarse si los beneficiarios del gasto públicos pagan por estas ventajas, a través de los impuestos, en proporción al beneficio que obtienen. Esto implica extender al sector público los principios que se aplican en el sector privado: el Estado es similar a una empresa privada que vendiera diversos bienes sociales y meritorios. La segunda ventaja del principio del beneficio es que determina simultáneamente el nivel de tributación y el nivel de gasto público requeridos. Como sucede en el sector privado, vendrán determinados en forma simultánea los precios que la gente está dispuesta a pagar y las cantidades que está dispuesta a adquirir. Así, el problema de cuál deba ser la magnitud del sector público, de cuál sea su óptimo operacional, así como el de las proporciones de las distintas funciones del Estado, vendrían resueltos al mismo tiempo que el problema de quién debe pagarlos*”. Allan, Charles M., *La teoría de la tributación*, Madrid, Alianza Editorial, 1974, p. 111.

Además, conviene recordar que la finalidad esencial de los tributos, la que justifica y da sentido a la institución, es la cobertura del gasto público con base en la capacidad contributiva de las personas llamadas a satisfacer tal y como lo marca el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, dichos gastos públicos.

8. Marco legal vigente en materia de Participación Ciudadana.

Según la clasificación que el propio Kelsen elabora sobre la jerarquía de la norma jurídica, le corresponde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estar en la cúspide de la pirámide.

Aunque mencionamos anteriormente al artículo 35° constitucional, en materia de participación, cabe mencionar que no existe propiamente dicho, disposición alguna en materia de presupuestos participativos y derechos en este campo sobre participación ciudadana “federal”. Si existe previsión en cambio, para el Distrito Federal, pero con serias limitaciones, que repasamos en este documento.

Comenzaremos con el repaso al artículo 26 de nuestra carta magna, que dice al respecto:²⁹⁹

“Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. ...

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

²⁹⁹ Sobre la norma completa en materia de presupuestos participativos, consultar los anexos.

órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales. *Párrafo reformado DOF 05-06-2013.*

Pero repito; la ley no distingue ni precisa los términos en que efectivamente “participe dentro de la planificación del presupuesto”; ya que el ciudadano solamente recibe de la autoridad, un catálogo de obras públicas por realizar y busca la opinión de cuál es la propicia. Pero el ciudadano, no es requerido para elaborar el Plan de desarrollo de su comunidad en materia de gasto y deuda, en dicha planeación.

En cuanto al artículo 35°, ha sido suficientemente revisado para evitar confundirlo con el establecimiento del derecho a participaren favor de la ciudadanía.

En lo referente a la Participación Ciudadana en el Distrito Federal, se contempla en el artículo 122° de nuestra carta fundamental, lo siguiente:

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

...

La distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

...

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

h). Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, *participación ciudadana*, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

Abunda en otro artículo, la anteriormente referida Planeación Democrática, pero ahora en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin explicitar en qué consistirá su participación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en efecto establece lo siguiente:

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

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;³⁰⁰

...

³⁰⁰ *Ibíd.*

Promulgada en los años ochenta, la Ley de Planeación contempla el establecimiento de métodos y procedimientos para que funcione el sistema nacional de planeación democrática. Al efecto establece que:³⁰¹

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

...

II.- Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática;

...

IV.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y

V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Sin estar implementado todavía el llamado sistema nacional de participación ciudadana, en su momento el entonces Presidente en turno de México, Vicente Fox, denominó a un pequeño programa de campaña que incorporó a su trabajo, como Sistema de Planeación Participativa. Obviamente sin los efectos jurídicos que él pretendía darle.

Capítulo Segundo.

Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Artículo 12. Los aspectos de la planeación nacional del desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la administración pública federal se llevarán a cabo, en los

³⁰¹Ibídem.

términos de esta ley, mediante el sistema nacional de planeación democrática.

Es precisamente de las disposiciones que se desprenden de los artículos transcritos, que se le quiso dar en su momento, bautizar al sistema de planeación participativa, que no tuvo formalmente ese carácter, por lo cual, sería deseable que se oficializara en el régimen actual.

CAPITULO SEXTO

Concertación e Inducción.

Artículo 37. El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales; podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Las Entidades Federativas que tienen vigentes disposiciones sobre Participación Ciudadana, son las siguientes:

- Distrito Federal,
- Jalisco,
- Morelos,
- Hidalgo,
- Baja California Norte,
- Chihuahua,
- Estado de México,
- Zacatecas, y
- Tlaxcala.

De éstos Entidades sólo cuentan con Ley de Participación Ciudadana, aproximadamente Seis entidades, con un mismo formato y las mismas instituciones: Plebiscito, Referéndum. Iniciativa popular, consulta pública, entre otras instituciones.

9. Antecedentes sobre Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

Un antecedente digno de mencionar es la experiencia que sobre regulación y establecimiento de la figura de la Participación Ciudadana, se ha venido dando, incluso desde que existía el antiguo “Departamento del Distrito Federal”, ahora constituido en “Gobierno del Distrito Federal”.

Cabe el encontrar indicios importantes sobre participación social en el Distrito Federal en materia participativa, desde el año de 1928 con la creación institucional del Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Con este Consejo se inició una representación jerárquica desde arriba, o sea, desde la cúpula del poder de tipo pirámide-centrista.

Desde entonces, los capitalinos perdieron por largo tiempo de una alternativa democrática al sustituirse los ayuntamientos con ese Consejo, reemplazado más adelante a su vez, por otras instancias ciudadanas, que resultaron también, poco eficaces.

A los habitantes del Distrito Federal se les desplazó a una participación exclusivamente de consulta; durante décadas los capitalinos fueron excluidos de la vida pública de la ciudad.

Una diferencia visible respecto de las restantes entidades federativas del país, los capitalinos carecían del derecho para elegir a sus representantes y a sus autoridades. La administración pública estaba depositada en un jefe de

Departamento nombrado directamente por el presidente de la República y no existía órgano legislativo local.

La actividad de la sociedad se vio afectada por el centrismo cupular que excluía a los ciudadanos.

En 1970 se crearon las juntas de vecinos, y casi ocho años después las asociaciones de residentes y los comités de manzana.

Es prudente mencionar que eso era relevante para la época, pero no obstante eso, su actividad fue muy reducida o caso nula debido a las restricciones de sus atribuciones y por la complicidad con los fines del gobierno centralista de la época, siendo su papel tan solo como órganos de opinión y de “aval ciudadano” en la toma de decisiones por parte unilateral del gobierno.³⁰²

Fueron los años setenta con la propuesta de referéndum y la iniciativa popular precisamente en 1977 con lo que se inauguran los mecanismos de participación ciudadana que se han implementado en el mundo pero que en el caso del D.F. duraron poco tiempo y se suprimieron definitivamente por un tiempo, sin haber sido usados materialmente por la ciudadanía.

La forma de canalización de las inquietudes, fueron monopolizadas por otra parte, por el Partido oficial en el gobierno -el PRI-, a través de sus comités distritales y seccionales, para atender los asuntos e inquietudes ciudadanas.

Su uso significó más bien un control del gobierno sobre la ciudadanía, utilizando jefes de manzana, asociaciones civiles y consejos delegacionales.

³⁰² En el mismo sentido se pronuncia, Mellado Hernández, Roberto, “La participación ciudadana en el Distrito Federal: Del debate parlamentario a la norma”, Tesis de Maestría, 2001, UNAM. p. 145.

Estos antecedentes nos dan una lección histórica; las instancias ciudadanas, demostraron las insuficiencias para la representación, lo cual obligó al gobierno a realizar sucesivas reformas políticas, para mejorar dicha representación y fortalecer la institución.

Ya para los años ochenta, se crearon nuevas instancias que poco ayudaron al desarrollo de la figura de la participación ciudadana. Es de esta manera que, en el año de 1986 se crea la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En 1988, se designan por elección a sus miembros, los que tuvieron facultades de emitir reglamentos pero no podían emitir leyes, propiamente dicho; podían gestionar pero no decidir, eso se dejaba al Congreso de la Unión, y su actuación sería de carácter exclusivamente reglamentario para dar salida a las demandas de los capitalinos.

Es en 1993 cuando con una nueva reforma de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se le dan atribuciones para legislar en importantes materias de naturaleza local, lográndose una mayor representación ciudadana, y las primeras propuestas de democracia directa, para lograr el tránsito a estadios cada vez más democráticos.

En esas fechas a la Asamblea Legislativa del D.F., se le concedieron la facultad de aprobar su propia Ley de Ingresos, sus presupuestos y la cuenta pública de la capital. Se restituyeron además, varios derechos políticos que anteriormente se hubieron omitido hasta entonces, a los ciudadanos.

En los años noventa, fueron los cambios más importantes para la participación ciudadana. Con la reforma del artículo 122 de la Constitución Política de fecha 25 de octubre de 1993, aparecieron los Consejos Ciudadanos Delegacionales, que resultarían posteriormente en la creación de nuevas instancias de representación.

El siguiente 22 de julio de 1994, se da el primer intento para crear una “Constitución Local” –propuesta que se sigue manteniendo hasta hoy- en la capital de la república, pero en su lugar su similar: el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal –en vigor- dentro del cuál se revitalizan los Consejos Ciudadanos que empiezan labores desde el 15 de diciembre de 1995. No obstante, la participación ciudadana no logra todavía una operatividad real. Por su parte, el gobierno local, con el fin de atender demandas ciudadanas, el 10 de junio de 1995 crea la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, con la cuál se demostró que era un proyecto a futuro en la construcción de una democracia directa capitalina.

No obstante las bondades resultantes de las leyes citadas, se reformaron rápidamente por su escasa eficacia, porque en un principio casi no favorecían la participación ciudadana. De hecho, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal tuvo reformas importantes, pero sobre todo la primera Ley de Participación Ciudadana tuvo que ser derogada y en su lugar apareció una segunda Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal (quizá un poco tarde a lo esperado), caracterizándose ésta, por ser la primera promulgada con la participación de un gobierno surgido de la oposición.

A pesar de esos instrumentos vigentes, propuestos a partir de un congreso de oposición, aún son insuficientes y se deben seguir perfeccionando.

La legislación institucional de los poderes locales capitalinos, deberán rediseñarse con reformas políticas próximas, que ayuden a seguir en la línea de avance sucesivo en la materia y que dada la naturaleza mutable de la figura en estudio, no pueden ser definitivas, por eso realizo el presente ejercicio, para buscar innovar en el tema, a fin de proponer nuevos mecanismos de participación.

La gobernabilidad junto con la democratización del Distrito Federal, se está construyendo permanentemente. La instrumentación jurídica les acompaña necesariamente, dando forma y sentido.

Es compleja la organización de un gobierno como el del Distrito Federal y pone en evidencia la escasa participación política que se le ha concedido a la ciudadanía capitalina.

Frente a la descrita realidad, los cambios han sido incompletos y con una rapidez que no permite asimilarlos, fue solamente hasta el 2011 que se reglamentaron los Presupuestos Participativos; además de que se deben complementar con aportaciones de la propia experiencia ciudadana.³⁰³ De otra parte, se debe ir dando una cultura de la participación ciudadana para vencer temores y resistencias, y para el restablecimiento de los plenos derechos civiles y políticos de los ciudadanos capitalinos.

Los lugares que se han venido abriendo como “espacios”, en el sentido de dotar de nuevos instrumentos de representación y participación ciudadana, se presentan como canales de negociación y concertación entre gobierno y la sociedad, a fin de lograr el desarrollo vecinal y comunitario.

No obstante lo anterior, subsiste la necesidad de impulsar un programa para legitimar y efectivizar sólidamente dicho desarrollo vecinal. Se logrará a mediano plazo, abrir al capitalino la posibilidad de tener mayor injerencia en los asuntos públicos de su comunidad. Falta pues, mucho por recorrer. Y sobre todo en la implementación por la vía administrativa -en la que parece privar más-, la reunión ciudadana como grupo de presión -por ejemplo- en desfiles frente a las autoridades, para exigir el trámite de otorgamiento de simples permisos y licencias para ejercitar el comercio en vía pública.

En cuanto a la constitución de un gobierno propio para el Distrito Federal, a similitud de las entidades federativas existentes, dotadas de autonomía y

³⁰³ Consultar los Anexos de este informe de investigación, para ver la legislación en materia de presupuestos participativos en el Distrito federal.

soberanía suficiente respecto del poder ejecutivo de la unión, se han dado avances que parecen significativos, a pesar de contar con el mismo territorio que la sede de los poderes y el gobierno federal, ha dejado de ser ésta una entidad caracterizada administrativamente, para ser una entidad plena de poderes políticos y no solo administrativos.

A partir de las reformas constitucionales más recientes, se instituyó la figura de Jefe de Gobierno como titular del órgano Ejecutivo Local y se estableció la elección mediante el voto directo de los ciudadanos a similitud a como se eligen los gobernantes de los gobernadores de las entidades federativas.

El año del 2000 la elección directa de los jefes delegacionales se dio por primera vez, y desde la elección del jefe de gobierno en el año de 1997, se complementa la previsión a favor de superar la antigua condición de ciudadanos “disminuidos en sus derechos cívicos y políticos”. El resultado fue benéfico pues se fundamentó en una amplia base de legitimidad democrática.

Pero a pesar de eso, se pudiera pedir la consolidación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con la conversión en un real Poder Legislativo Local, y la conversión del Distrito Federal en un auténtico Estado Federativo, que dote de competencias a semejanza de los habidos en las entidades federativas; así como convertir al actual jefe de gobierno en un titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, para convertir, de esta manera, al Distrito Federal en una entidad de hecho y de pleno derecho, -repito- sin menoscabo de seguir siendo el asiento de los poderes públicos de la Federación.

10. Democracia y participación.

La siguiente nomenclatura de conceptos políticos con su respectiva explicación, son prolegómenos que sirven para conocer la situación política de un país. Parece una lista interminable de tópicos, pero eso hace ver más precisada la materia que nos ocupa.

Las siguientes definiciones, nos dan algunas directrices para conocer cuando una ciudad es democrática o no; qué tipo de gobernabilidad existe; qué caracteriza a la cultura política de sus ciudadanos y si existe participación ciudadana.

Podemos saber también las características de los gobiernos y si éstos son verdaderamente representativos de la sociedad.

La Democracia como concepto se reconoce en varios pensadores de la antigüedad como en aquellos doctrinistas de todos los tiempos. Por ejemplo, en la doctrina Rousseau, se habla de un pacto social, el cual ha permitido la convivencia de los individuos en un conglomerado humano organizado.

Ese conglomerado requiere siempre de un guía, de un rumbo, de objetivos y de principios que solo reflejados en reglas de conducta acordadas y cumplidas por todos, transforma a un simple puñado de hombres en una verdadera colectividad, principio y fundamento de lo social.

Esa organización Social asentada en un territorio determinado persigue diversas finalidades que se materializan en un solo objetivo: el bien común.

Como se analiza más adelante, éste bien común, guarda un sentido o significación muy cercana a los términos de interés general, interés Público, orden público, y utilidad pública.

Para que se pueda alcanzar el bien común debe contarse con una fuerza de tal magnitud que logre aglutinar los diferentes intereses particulares y conciliarlos con aquél bien común.

La única manera de lograrlo es mediante el establecimiento de las llamadas instituciones públicas que estén dotadas de facultades y competencias de tal magnitud que en principio representen a la voluntad de la totalidad de individuos que integran a la sociedad.

De esta manera se tendrá la seguridad de contar con el mandato suficiente para realizar lo que a la generalidad le conviene dentro del mencionado bien colectivo.

¿Será esa institución, la adecuada para que se gobierne y se fije el rumbo del conglomerado social? Y si es así; ¿Cómo se podrá realizar esto?

Solamente con el Gobierno emanado de todos los integrantes de la organización social y esta situación únicamente está presente en la llamada democracia o gobierno del pueblo; considerando a este último como la totalidad de los miembros que forman esa organización humana.

La democracia es entendida así como la única manera de garantizar el bien común. Este concepto tan manejado, y tan discutido en múltiples foros internacionales, ya sean estos de naturaleza individualista liberal, o de naturaleza social, contiene en sí mismo, -como lo veremos mas adelante- muchas contradicciones a la hora de conciliar los intereses resultantes en el diario acontecer humano.

De ahí que surjan guerras interminables y conflictos regionales con intervención de multinacionales y sus particulares intereses; consecuencia lógica de la errónea interpretación del concepto “democracia”.

Pero no hay que confundir, gobierno con democracia. La gobernabilidad, nace de la mayoría de voluntades ciudadanas, mientras que la democracia es en

sí misma, un valor supremo que presupone el buen manejo y tenencia del poder bajo la forma de gobierno.

Es entonces cuando deberemos entender la importancia de la colectividad humana como fundamento de la sociedad, hace mucho preconizada por Montesquieu, y formadora de la democracia.

La única garantía que se tiene del buen manejo del poder, reside en la buena dirección; en la adecuada, eficiente y honesta acción, de los gobernantes instituidos por mandato social y en el cumplimiento de los deberes ordenados por el poder del pueblo.

De esto trataremos en las siguientes páginas. De la democracia y la participación y la respuesta a las diferentes preguntas que nos hemos planteado al principio de este estudio.

11. De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa.

En el ordenamiento Jurídico Mexicano, el poder reside originariamente en el Pueblo quien es el único que puede ejercerlo mediante las formas que nosotros mismos hemos establecido en el documento denominado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esa forma ha sido, en principio, la democracia representativa; cuyos componentes más importantes son: la libertad y la igualdad de los individuos ante la Ley y frente a la sociedad.

La libertad que Montesquieu y Juan Jacobo Rousseau preconizaran, surge en la escritura del profesor García de Enterría como el principio máximo, fuente de la legalidad y de la seguridad jurídica de los individuos.

Conforme a lo plantea el investigador colombiano Alejo Vargas Velásquez, *“Si la libertad es el énfasis, la democracia sería fundamentalmente, el derecho de los individuos para decidir lo que consideren más conveniente en la organización de su gobierno”*.

Aquí la democracia se reclama de procedimiento. Si la igualdad es la privilegiada; *la democracia le daría la prioridad a la similitud de oportunidades en el acceso a la satisfacción de las necesidades; y en esa medida, la democracia no hace referencia exclusivamente a lo político, sino que se extiende a otras dimensiones de la vida social.*³⁰⁴

Sobre el tema, su Santidad el Papa Juan Pablo II el 25 de enero de 1998 en la plaza de la revolución de la Habana Cuba, se refirió a las nuevas tendencias políticas y económicas que recorren el mundo y expreso y advirtió que: *“Para muchos de los sistemas políticos y económicos hoy vigentes, el mayor desafío sigue siendo el conjugar libertad y solidaridad, sin que ninguno quede rezagado a un plano inferior”*.

Sigue diciendo Vargas Velásquez, que existen otros principios fundamentales como son, *el respeto a la diversidad, el respeto a la diferencia, el respeto a la solidaridad, a la reciprocidad, y el respeto en las relaciones, pero nos remite sobre todo a la “responsabilidad colectiva”*³⁰⁵

La responsabilidad colectiva, aunada a la conocida corresponsabilidad para con el Estado, es la medida de aceptación de una comunidad por sus gobernantes, lo que quiere decir en otras palabras que estos factores son los pilares de la legitimidad del gobierno, frente a sus gobernados.

³⁰⁴Vargas Velazquez, Alejo, “Participación social y democracia, el papel de la Personería”. Bogotá Colombia, 1990.

³⁰⁵ Ibídem, (El Encomillado es puesto por mí).

Esto significa que responsabilidad colectiva sea el que los ciudadanos individual, o en forma colectiva, participen en las tareas de gobierno y se expresen mediante actos de voluntad concretos o expresos, con el propósito de intervenir en los procedimientos que le incumban como miembros de esa colectividad y con la finalidad de encontrar un bien común.

La democracia en su aspecto político, como acción organizada hacia la convivencia, ha sido explicada felizmente por Norberto Bobbio y nunca tan acertadamente definida por doctrinista alguno.

En efecto, la explica, como aquél método que se conforma de un conjunto de reglas que fijan y determinan, quienes pueden tomar decisiones, quienes pueden participar, como manifiestan esa decisión y sobre que aspecto se decide.

Éste método tiene que reunir la particularidad de ser, en lo posible, aceptado por la minoría, en igual forma en que lo acepta la mayoría, compitiendo equitativamente por ello.

Por otra parte, esta convivencia pactada colectivamente según lo señala el investigador francés Pier de Rosanvallon, tiene una dinámica que puede contribuir a una mayor aproximación de un Estado hacia la democracia.

Es con el consenso democrático, cuando se puede decir: *“Hay una sola cosa sobre la cual es indispensable la unanimidad, el reconocimiento del hecho que una mayoría y una oposición, que se respeten mutuamente, deben hacerse frente; y de que pueden alternarse en el poder. Este es el único consenso fundamental: El consenso democrático”*.³⁰⁶

Para que se logre ese consenso en forma equilibrada, se deben dejar de lado las practicas de lucha de todos contra todos; y del concepto de homo lupus

³⁰⁶ Cfr. Opus cit.,

homo; y en todos los niveles de gobierno buscar la solidaridad y la asistencia de un elemento generador de democracia, como lo es el propio Estado.

Pero la democracia tiene otros sentidos; es también el resultado de las relaciones entre los miembros de una sociedad –individual o colectivamente considerados - y el sistema de gobierno vigente y las tendencias resultantes de ese enfrentamiento de intereses, hacia la constitución de un tipo determinado de sociedad.

Esa sociedad reviste entonces los mecanismos de producción, circulación, distribución y consumo de bienes y servicios al puro estilo del Estado Liberal, o del que los grupos de poder que se expresan, puedan generar y mantener de acuerdo a su postura política, económica y social, en un tiempo así como en un espacio social determinado.

Es vital la democracia social para instaurar mecanismos productivos de reivindicación ciudadana y no tan solo corporativa, que reflejen una retribución real de la riqueza generada solidaria y compartida.

El trabajo en común, y con base social, se convertirá a su modo, en un elemento participativo dentro de la democracia social.

11.1 Democracia política y social.

El vocablo *demokratía* fue acuñado en el siglo V. A.C. y desde entonces hace aproximadamente un siglo ha sido un concepto político.

Es decir, democracia significaba democracia política. En la actualidad empero, hablamos también de democracia en un sentido no político o subpolítico,

como cuando oímos hablar de democracia social, democracia industrial y democracia económica.³⁰⁷

En su definición mínima, la democracia es “*un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos*”.³⁰⁸

Con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas o consuetudinarias), las que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo y con qué procedimientos.

La regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría esto es, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión.³⁰⁹

Sin embargo, Giovanni Sartori señala que entre una democracia cara a cara y una democracia a gran escala, media un abismo, porque la humanidad tuvo que sufrir más de 2000 años para construir un puente entre ambos lados; del tránsito de las pequeñas comunidades democráticas en las que todos podían participar, a la democracia de los grandes números que no pueden participar, al menos en el mismo sentido.

³⁰⁷ Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo. México. Alianza Editorial. 1997 pág. 28.

³⁰⁸ Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. México. FCE. 1991. pág. 14 El Paréntesis es nuestro.

³⁰⁹ Ibídem. Pág. 15.

Según Sartori, existen diferentes tipos de democracia: la representativa puede definirse para nuestros fines actuales, como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen.

En sentido contrario, podemos sencillamente definir la democracia directa como aquella que carece de representantes y de correas de transmisión, representativas.

La democracia entonces es un espécimen que presenta varias subespecies que exigen reconocimiento separado.

Cualquier democracia directa es, de alguna forma, una democracia auto gobernante.

Pero dijimos antes que el significado del autogobierno depende crucialmente del factor tamaño; y así sucede con el significado y la realidad de la democracia directa, literal y auténticamente auto gobernante se restringe sólo a grupos relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea”.³¹⁰

Hasta aquí hemos visto la democracia política (representativa y directa) no obstante, dentro del marco de las teorías democráticas, la democracia social está íntimamente ligada a la democracia política.

Según Sartori, el concepto de democracia social-de la democracia en un sentido social, como un estado de la sociedad- puede rastrearse en Alexis de Tocqueville quien contraponía democracia a aristocracia y, hasta 1848, imaginó la democracia más como un *estado de la sociedad* que como una forma política.³¹¹

³¹⁰ Sartori, G. Teoría de la democracia...Op. cit. Págs. 150-151.

³¹¹ Al visitar Estados Unidos en 1831, a Tocqueville le sorprendieron las condiciones sociales- en concreto, igualdad social que sorprendió tanto a Tocqueville (como a la mayoría de los visitantes europeos después de él) reflejaba la ausencia de un pasado feudal; pero también expresaba sin duda la forma en que el “espíritu” de la democracia penetraba en la sociedad como un todo. Después de Tocqueville fue Bryce quien mejor representó la idea de democracia como un ethos y una forma de vida, como un estado general y un estado

La democracia social se aplica también según Sartori, implícitamente, a la red de democracias primarias comunidades pequeñas y organizaciones voluntarias que pueden florecer por todas partes en una sociedad, proporcionando así la infraestructura y la médula social a la superestructura política.

Una sociedad multigrupal en la que la unidad “grupo” consiste en grupos estructurados democráticamente se califica también como democracia social.

Por otra parte, una democracia social (que no debe confundirse con social democracia en su connotación de partido) tiene poco que ver con una “democracia en su connotación de partido) tiene poco que ver con una “democracia socialista”.

Dice este autor italiano que el elemento caracterizador de una democracia social es que no sólo actúa a nivel social, sino, aún va más, su espontaneidad, su naturaleza endógena.

Desde este último ángulo, parecería mejor la naturaleza extra política de una democracia social y la razón que la hace totalmente distinta de una democracia socialista, de una política impuesta por un Estado socialista sobre la sociedad.

Lo más importante que destaca Sartori, es que mientras la democracia social asciende de abajo arriba; arriba una democracia socialista desciende de arriba hacia abajo, y concluye el italiano: “la democracia socialista es ante todo una forma de gobernar”.³¹²

de la sociedad. Para Bryce. La democracia americana aparecía caracterizada por una “igualdad de estima”, o sea, por un ethos igualitario que se fundamenta, y se resuelve, en el igual valor “que los hombres se otorgan entre sí, cualesquiera que sean los elementos que concurren en esa valoración. Una democracia social es, entonces, una sociedad cuyo ethos exige de sus miembros que se consideren como iguales socialmente. *Ibíd*em p. 28.

³¹² *Ibíd*em. pp. 28-29.

En síntesis, actualmente la democracia es forma de gobierno y de vida; y lleva implícita la participación responsable y voluntaria de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, es condición indispensable en los regímenes democráticos estructurados.

Para Sartori, las democracias son esfuerzos en pos de un objeto y no experimentos ciegos. La participación ciudadana es un componente de la democracia porque la construcción y consolidación de ésta es una labor que incluye, no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también a la sociedad civil.

Para que una entidad se pueda calificar como democrática, es necesario que cuente con la participación responsable y voluntaria de sus ciudadanos en la toma de decisiones políticas, sin que éste se circunscriba y agote en las elecciones.

En suma, también para *Gianfranco Pasquino*, la democracia debe reorganizarse en torno a tres principios básicos: competencia político-electoral; responsabilidad en los y de los aparatos y; competitividad en la sociedad, esto ofrece según el autor, la oportunidad de llamar a los ciudadanos a ejercitar sus capacidades, a proteger sus intereses y a promover sus ideales por esa razón señala:

“Me propongo sugerir al lector que la democracia no es un mero conjunto de técnicas, de mecanismos, de estructuras; que la democracia exige en su fundamento una ética; que la democracia prospera cuando el discurso público sobre sus fines se desarrolla sin hipocresías, sin manipulaciones y sin concesiones; que la democracia persigue fines que conciernen también al mejoramiento de los individuos según sus preferencias articuladas, discutidas, contrastadas, redefinidas. Concluyo sosteniendo que la democracia, lejos de ser un régimen político caracterizado por la impotencia, replegado sobre si mismo, privado de encanto, es, al contrario,

*un régimen político capaz de renovarse, de adaptarse, exigente con sus ciudadanos y con sus gobernantes... Que la democracia no puede limitarse sólo a la elección de los representantes y de los gobernantes es ahora una posición ampliamente compartida”.*³¹³

La democracia alude obligadamente a otros conceptos como: gobierno, gobernabilidad, participación ciudadana y, existe un fuerte vínculo entre todas estas categorías. La construcción y consolidación de la democracia, es una labor que incluye no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también y de manera sobresaliente a la participación de diferentes actores sociales, en particular desde su condición de ciudadanos.

Hasta el día de hoy, la democracia en nuestro país es formalmente Representativa de acuerdo a nuestra Carta Magna y conforme a la voluntad el Constituyente de 1917.

La representatividad en el mundo de hoy, ha suscitado un debate, por considerarse que la mayoría de decisiones son susceptibles de tomarse directamente por los ciudadanos.

El grado de ésta representatividad en buena medida, dependerá del proceso de institucionalización y reglamentación, de la participación democrática, política y social de los ciudadanos.

El aspecto jurídico surge impetuoso para llamar al cumplimiento de la misión, de ejercer un mandato libre de la ciudadanía, por parte de los representantes populares ante los poderes legislativo y ejecutivo de la unión.

Junto a este debate surge otro que pone en la mesa de discusiones a las instituciones de la democracia representativa y la democracia directa; Esta última,

³¹³ Pasquino, Gianfranco. La democracia exigente. México. FCE. 1999. págs. 11 y 20.

que presupone la participación de los ciudadanos, en lo individual o en corporaciones y asociaciones no lucrativas, en la toma de decisiones trascendentales para la vida pública de sus comunidades.

Otros analistas afirman que la sustitución de la democracia formal representativa, por la democracia substancial directa o participativa ha sido solo un juego de palabras para dejar de lado el problema actual de los pluripartidismos; el de los grupos de presión organizados; el de los librepensadores, y la discusión acerca de las libertades políticas.

Finalmente el ignorar las garantías individuales, es decir, el contenido y presupuesto válido para la existencia efectiva de la democracia, es llamar a la desaparición de ella.³¹⁴

A pesar de las opiniones anteriores en el terreno de los hechos, las sociedades definen sus sistemas organizativos, en la manera en que lo convoca Norberto Bobbio: *“Las propias dinámicas de las sociedades modernas, optan por los mejores medios que las conduzcan a un modelo de organización política, en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa”*.³¹⁵

Dicho autor continúa diciendo que, *“...la práctica ha demostrado que tanto las democracias representativas, como la política, son complementadas por la democracia directa, creando una vía alterna de organización del estado, la cual tiene la virtud de ordenar la estructura base del sistema de democracia participativa además de aglutinar al propio conglomerado social”*.³¹⁶

³¹⁴ibid., p. 8

³¹⁵Bobbio, Norberto, “Diccionario de Política”, Citado por Vargas Velásquez.

³¹⁶ibid., op.cit. sp.

11.2 Democracia y Desarrollo.

Ante la pregunta ¿cómo armonizar la democracia con crecimiento económico y equidad social?

Podríamos considerar en primer lugar la dicotomía entre mercado y Estado, dicotomía que sólo es aparente puesto que en donde exista el capital, aparecen los dos.

En esencia, en una sociedad capitalista el mercado es fundamental, pero también lo es el Estado, que de una u otra manera, es el que tiene que regular el funcionamiento del mercado, puesto que éste, de por sí solo, difícilmente instauraría un orden social.

De la anterior reflexión, se puede deducir que la armonía de la democracia con el crecimiento económico y la equidad social, mucho dependerá del grado de interrelacionarse el Estado y el Mercado; igualmente con la conjugación, además, de otros diversos elementos; como lo serían los sociopolíticos y los económicos, que son resultantes de las condiciones determinadas en cada sociedad.

Por lo tanto, no es de extrañar que la complejidad de esas relaciones, y sus exigencias de equilibrio social, sean las que cuestionen seriamente a la propia democracia.

Lechner observa irónicamente que: *“Tal vez la democracia significa sólo democracia; es decir, un método plausible y civilizado de dirimir conflictos, y no la causa generadora de libertad, igualdad, y fraternidad”*³¹⁷

La participación colectiva, como fundamento de la democracia, es una obra en permanente construcción, que paralela a ella, tiene que abrir también, espacios

³¹⁷ La interpretación es nuestra.

de participación; los cuales, desde luego, no siempre serán los más adecuados puesto que estos se deben tomar, como un proceso progresivo.

Es decir: “La democracia y la participación, no son modelos prefigurados y preestablecidos, son construcciones históricas y por tanto dinámicas y cambiantes, tendientes a regular la coexistencia social”.³¹⁸

La democracia participativa, debe entenderse como la facultad de resolver los problemas autónomamente, sin esperar todo del Estado Central.

Otra cuestión a tomar en cuenta sobre el tema de la democracia, es el hecho de que los conglomerados sociales no se encuentran aislados a su vez, de otros grupos sociales; lo que ha traído al final del siglo XX la llamada globalización económica y política internacional, que es un llamado a la autosuficiencia y a la eficiencia, para sobrevivir en un mundo competitivo.

Es el Estado Democrático Participativo, el que podrá hacer frente a los embates de las grandes economías y de las democracias representativas tradicionales.

12. Breve análisis comparado sobre democracia directa.

En diferentes partes del mundo, históricamente la aplicación de mecanismos de democracia directa ha tenido pocos votos a favor y muchos en contra.

Baste recordar por ejemplo, a Napoleón, quién convocó a plebiscitos para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron sucesivamente cónsul, cónsul vitalicio y emperador.

³¹⁸ Cfr. Alejo Vargas Velásquez, “Participación Social y Democracia”.

Robert Michels, señala que la institución del referéndum exige para que este sirva, una burocracia muy escrupulosa, pues la historia de este sistema muestra con cuanta facilidad es posible falsificar sus resultados.

Fue muy celebrado el reproche formulado por Víctor Hugo a Napoleón III, por el plebiscito del año 1851;

“¿Quién informo? Baroche. ¿Quién investigo? Roucher. ¿Quién fiscalizó? Pietri. ¿Quién hizo el recuento? Maupas. ¿Quién lo verificó? Troplong. ¿Quién lo anunció? Usted... Es decir, que informó el villano; investigó el hipócrita; fiscalizó el pícaro; contó el falso; verificó el venal y lo proclamó el embustero...”³¹⁹

Actualmente la situación poco ha cambiado; analicemos algunos de los ejemplos más representativos de los sistemas democráticos avanzados.

Empecemos con Europa. Fue en Francia, el presidente de Gaulle consultó en cinco ocasiones al pueblo francés. Perdió una consulta y tuvo que dejar el poder.

Los presidentes Pompidou y Mitterrand convocaron a plebiscito una vez cada uno. Sin embargo, en éste país en los últimos años, éste instrumento de gobierno ha sido muy poco utilizando.

El plebiscito se usó para encontrar soluciones a los problemas de la política exterior francesa; para extender la aplicación de la democracia directa, al ámbito de los problemas sociales, pero hasta la fecha no se han traducido en proyectos de ley.³²⁰

³¹⁹ Cfr. Michels. Robert, “Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna”, Amorrortu editores. Buenos Aires, 1979. pág. 129. <Luis Napoleón legitimó. Apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de diciembre de 1851. La restauración del Imperio, la anexión de Niza y la Saboya, así como sus reformas liberales>.

³²⁰ PrudHomme Jean-Francois consulta popular y democracia directa. México. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 15. 1997 pp. 38. 40 y 41. Este trabajo es parte de un análisis más amplio que

En Gran Bretaña la democracia se ha practicado poco. Esto es interesante. La noción de consulta directa ha sido introducida en el debate político británico de forma reiterada desde el siglo XIX, pero de la misma manera se ha impuesto la idea de la democracia representativa en un país donde la institución del Parlamento tiene una dimensión mítica.

Las modalidades de utilización de la consulta directa en Inglaterra dejan ver su condición de excepcionalidad.

En efecto, ante un problema que trasciende las divisiones partidistas y amenaza con dividir al gobierno, el referéndum sirve para poner en suspenso la actividad política normal.

Cambia por un periodo limitado, los parámetros de las alianzas y oposiciones dentro del sistema político, sin afectar al sistema de partidos. Por otro lado, muestra hacia fuera el grado de compromiso de Gran Bretaña con el proyecto integracionista europeo.

El plebiscito no se ha vuelto a utilizar a nivel nacional en este país, aún cuando ciertos políticos conservadores estuvieron a favor durante un tiempo de este tipo de consulta pública.³²¹

En el desarrollo del sistema democrático de Suiza, la puesta en práctica de sus plebiscitos y referéndum, ha sido un desastre.

Muchas veces han demostrado ser poco democráticas en sus resultados, en la práctica real, el referéndum, por sobre todo, demostró a menudo que las

el mencionado autor elaboró para el CIDE, con el mismo título en la División de Estudios Políticos, como documento de trabajo número 49, en 1996. Recomendamos al lector su revisión ya que el autor hace un análisis histórico más amplio.

³²¹ *Ibíd.* pp. 41-42.

masas democráticas tienen menos comprensión democrática que el gobierno representativo”.³²²

Los suizos son famosos por su referéndum de tipo constitucional y facultativos. Esto quiere decir que si bien participan en la toma de decisiones, dicha participación se da en el campo de la ley pública, esto es, votan a favor o en contra de leyes y no de proyectos; esto se da con sus iniciativas populares.

¿Cuáles son las críticas más comunes a la práctica plebiscitaria suiza?

Primero; recurrir de manera frecuente a la consulta pública crea un cierto cansancio en el electorado, lo que se refleja en una baja participación: hoy en día, sus ciudadanos han llegado al hartazgo, porque sus gobernantes los consultan muy a menudo.

Segundo; el procedimiento no se presta a la solución de problemas complejos; por eso, la formulación de las preguntas es ambigua y difícil de entender.

Tercero; la intención democrática del procedimiento es subvertida por la acción de grupos de presión grandes y económicamente fuertes, los cuales logran sacar provecho de la apertura del proceso legislativo.

Cuarto; los plebiscitos más exitosos son los que nunca se llevan a cabo: el Parlamento elabora las leyes bajo la amenaza constante de la democracia directa, lo que tiende a favorecer el consenso.

Pero en última instancia, hay que entender la práctica de la democracia directa en el contexto del sistema político suizo. La proporcionalidad del sistema electoral hace que desde los años sesenta sean tres las fuerzas políticas que se

³²²Cfr. Michels, R. Op. cit. pág. 125.

reparten, casi por igual, la mayor parte de los escaños en el Consejo Nacional y en el Consejo Federal. La diferencia entre las ofertas políticas es mínima.

Existe, por ello, una gran estabilidad en el sistema de partidos e incentivos fuertes hacia el gobierno de consenso. Es por ello que la existencia de mecanismos de consulta directa, parece como un contrapoder legislativo, que obliga al acuerdo o que permite forzar soluciones más audaces sin afectar los equilibrios políticos.³²³

En el continente americano, también existe democracia directa. En el caso de Canadá la experiencia de democracia directa (plebiscitos y referéndum) en la vida política nacional, ha sido más bien limitada. Sus resultados no han logrado producir respuestas legitimadoras fuertes a nivel nacional.

Su primer plebiscito dio lugar a una decisión dividida que llevó al gobierno a preferir la inacción.

El segundo constituyó un pretexto para retrasar la toma de decisiones durante dos años.

Y el tercero se convirtió en una gran derrota para el conjunto de la clase política nacional.³²⁴

En los tres casos las tendencias de la votación expresaron las divisiones culturales del país: las comunidades francoparlantes y angloparlantes casi siempre votaron en sentido opuesto, y cuando eligieron la misma opción fue por motivos distintos; Más que resolver problemas, estas consultas abrieron o cerraron espacios de negociación política.

³²³ Prud' Homme, J.F. Op. cit. pág. 45.

³²⁴ Estos plebiscitos fueron lo que se llevaron a cabo en 1898, para promulgar el Acta del Plebiscito sobre la Prohibición, el de 1942 para la Ley del Plebiscito del Dominio y la última para la Ley de Referéndum de 1992; Cfr. Boyer, Patrick, *Direct Democracy in Canada* Toronto y Oxford.; Dundurn Press. 199, pp. 18. 42 y 76.

La no obligatoriedad de la decisión popular favoreció el uso político de los resultados y contribuyó a modificar los parámetros del juego político.³²⁵ La democracia directa es bien vista en otras latitudes.

En los Estados Unidos nunca se ha realizado un plebiscito nacional, pero este país junto con Suiza, son los que tienen más experiencia en la aplicación de mecanismos de democracia directa: 49 de los 50 Estados de la federación norteamericana utilizan una forma u otra de democracia directa; 39 de ellos exigen o permiten a los gobiernos locales realizar consultas sobre cuestiones que les competen.

Las formas más comunes son el plebiscito constitucional- requisito para enmendar las constituciones locales- el plebiscito sobre leyes existentes, con el que los ciudadanos tienen el poder de derogarlas; la iniciativa legislativa, mediante la cual los ciudadanos pueden proponer leyes, la iniciativa constitucional, que permite a los electores proponer enmiendas constitucionales.³²⁶

Un balance general de la democracia directa en Estados Unidos obliga a distinguir entre las instancias estatales y la nacional. En el primer caso, el uso de mecanismos de la democracia directa parece haber contribuido, inicialmente, a paliar las diferencias de los sistemas de partidos y de los poderes legislativos.

Paradójicamente, su sola existencia favoreció el fortalecimiento de los poderes legislativos, que se vieron obligados a conseguir consensos sólidos para la elaboración de las leyes.

Si bien no son un estímulo para el incremento de la votación, sí han pasado a ser parte de la tradición participativa, local y estatal en el país.

³²⁵PrudHomme. J.F. Op. Cit. págs. 30-32

³²⁶Ranney.Austin- United States”, en Butler y Ranney Referendums: a comparative study of practice and theory; Washington; USA American Enterprise Institute for Public Policy Research. 1978. p. 69.

En el ámbito nacional, los efectos de la eventual adopción de métodos de la democracia directa van más allá de los problemas mencionados por los especialistas en términos de eficiencia democrática.

En los Estados Unidos lo que estaría en juego con la aplicación de cualquiera de éstos métodos es el equilibrio complejo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como lo muestran sus aplicaciones en otros regímenes presidenciales.

No obstante, el incremento de la participación ciudadana en la democracia directa no está garantizado: por lo general en los Estados Unidos, donde se recurre frecuentemente a la consulta directa, la participación es ligeramente inferior a la que se registra en las elecciones que de por sí, no es muy elevada.³²⁷

La tendencia en América Latina, es la instauración de mecanismos de democracia directa.

Aunque diversos países latinoamericanos proceden de dictaduras militares, algunas ciudades poseen ya avances democráticos reales, porque la participación ciudadana en la política tiene una amplia cobertura y no se agota con la militancia en algún partido político.

La democracia directa en nuestro continente, ha querido convertirse en un contrapeso para las decisiones verticales, porque una característica clara de democratización es que se creen condiciones necesarias para la participación ciudadana, y en las transiciones políticas hacia la democracia este es un tema crucial.

³²⁷PrudHomme J.F. Op. Cit. pp. 37-38 y 50. <Debemos recordar que las elecciones presidenciales del 2000 en ese país, demostraron que su sistema electoral regido a través de colegios no funcionó. Lo cual demostró que no son la democracia perfecta>.

El único país latinoamericano que utiliza con cierta frecuencia y continuidad las consultas populares incorporando el plebiscito y el referéndum en su Constitución es Uruguay, y en Montevideo su ciudad capital, se ha dado un proceso de descentralización sustentado en la participación vecinal en los procesos de toma de decisiones.

Por cierto que los proceso privatizadores utilizan esta figura de plebiscito para validar las enajenaciones.

En Argentina hay iniciativa popular y referéndum legislativo y actualmente, existe un proyecto de creación de comunas para gobernar descentralizadamente la ciudad capital de Buenos Aires.

En Guatemala se reconoce la consulta popular, en Costa Rica también pero a ésta la designan como plebiscito. En Panamá se reconoce el referéndum y la consulta popular. En Venezuela se establece la iniciativa popular y existe el referéndum constitucional. En Ecuador hay iniciativa popular. En Nicaragua existe el plebiscito y el referéndum. En Perú hay revocación del mandato (*recall*), iniciativa legislativa y popular, referéndum y rendición de cuentas (*accountability*) no obstante, el referéndum de Alberto Fujimori dejó mucho que desear.

De todas las constituciones latinoamericanas, la brasileña, la Colombiana, la cubana y la peruana son las más universales ya que reconocen la totalidad de las instituciones de la democracia directa, aunque en la práctica, tendría que revisarse la efectividad de dichas figuras en esos regímenes.³²⁸

³²⁸ Investigación propia del autor con base en Constituciones políticas y diversas leyes de cada uno de los países editadas por el FCE, México. 1994. Cfr. También a: Miró Quesada Rada, Francisco. "Democracia directa en las Constituciones latinoamericanas: un análisis comparado", en Boletín Electoral Latinoamericano. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. CAPEL. Julio-diciembre de 1995. Núm. XIV. Págs. 111-134. Las últimas reformas sobre Montevideo y Buenos Aires, son acotaciones sugeridas por Alicia Ziccardi. Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados. Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana, Op. Cit. Miró Quesada Rada. F. Op. Cit: Prud'Homme. J.F. Op. cit.

La Constitución Política mexicana incluye sólo un mecanismo de democracia directa, el artículo 26 menciona la Consulta popular, artículo que hemos comentado antes.

En suma, diversas Constituciones políticas del mundo contienen mecanismos de democracia directa, pero es en esta legislatura federal que es probable que se instauren otros en la Constitución General de la República.

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y en la Ley de Participación Ciudadana del D.F., aún es insuficiente y debe perfeccionarse, porque plantea una democracia directa desarticulada y casi imposible ya que los procedimientos jurídicos que existen legalmente para activar los mecanismos requieren de un enorme trabajo y esfuerzo para una ciudadanía carente de recursos y muy seguramente, -aunque estar en el poder el actual partido político, permite el juego de los recursos ciudadanizados- al igual que las anteriores administraciones, los capitalinos están viendo resultados todavía no medibles (2 años de práctica solamente) e imposibles de prever para activarlos eficazmente.

Aunque hasta la fecha aún no se han practicado, se les debe buscar una operatividad real para favorecer la vida democrática y complementar, aunque sea por etapas, una democratización delegacional más incluyente donde los capitalinos garanticen más sus derechos políticos.

Así, el actual marco jurídico respecto a las instancias, mecanismos y figuras de democracia directa y participación ciudadana debe reestructurarse porque por ejemplo: reunir el 2% del electorado para validar someter a votación una propuesta es muy difícil de lograr.

El porcentaje electoral para la aplicación de los instrumentos insisto, no es lo importante, sino la formas y procedimientos, deben encontrarse formas más

creativas para su aplicación; logrando un sano equilibrio y un justo medio entre la democracia representativa y la democracia directa quizás puedan complementarse, y una vez activados, tendremos más elementos para analizar si todas esas figuras son benéficas a la ciudadanía capitalina como lo ha proclamado el nuevo gobierno.

Con sensatez se deben analizar los costos y beneficios de la democracia directa en la capital mexicana porque hasta el día de hoy, puede asegurarse que hemos tenido pocas prácticas exitosas, en éste sentido.

En otros países con momentos históricos diferentes, la democracia directa no ha funcionado del todo.

En la práctica, los argumentos en contra de la democracia directa son los que señalan con énfasis los efectos del debilitamiento de las instituciones democráticas, viendo negativamente la aplicación de estos instrumentos, se tornan perjudiciales porque:

1. Los instrumentos de la democracia directa debilitan el gobierno representativo y conducen a una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental. Los legisladores pierden los incentivos para tomar decisiones.
2. El carácter dicotómico de la decisión plebiscitaria alienta la polarización de las opciones políticas y lleva a la adopción de decisiones forzadas. En este sentido, la asamblea representativa tiene una ventaja sobre el plebiscito: sus miembros se encuentran regularmente, entablan diálogo, buscan soluciones concertadas y tienen tiempo para tomar decisiones.
3. La participación directa del electorado en los procesos legislativos debilita las bases fundamentales del gobierno representativo. Desaparecen las

nociones del debate, deliberación y compromiso. Se desvanece la responsabilidad legislativa.

4. Presentan opciones excluyentes alimenta la división y la polarización del país.
5. Gran parte de la ciudadanía no está preparada para intervenir en los procesos legislativos. El ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.
6. Los derechos y las libertades de las minorías son amenazados por el uso de estos procedimientos. El principio de mayoría en que se apoyan estos instrumentos pone en peligro los derechos de las minorías.
7. La interpretación de los resultados plantea problemas. No hay manera de medir realmente la intensidad del apoyo a las decisiones y la definición de las mayorías aceptables varía en función de los contextos políticos. En caso de que las consultas sean nacionales, la heterogeneidad del electorado plantea problemas de interpretación de los resultados: en muchos casos, las minorías afectadas por la decisión votan de manera totalmente opuesta a la mayoría.
8. Contrariamente a lo que afirman los defensores de la democracia directa, sus mecanismos pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos, que encuentran en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales. Los grupos de interés, bien organizados y financiados, terminan dominando esos procesos y los emplean para rodear de obstáculos a los procesos legislativos tradicionales.

9. La fragmentación étnica, geográfica, profesional, etc. Se fomenta cuando las decisiones se plantean a partir de una sola alternativa; no hay lugar para el compromiso.
10. Los temas que pertenecen a la agenda federal son mucho más complejos que los que son sometidos a la aprobación pública a nivel estatal y local.

329

La democracia directa viéndolo positivamente es benéfica porque:

1. Crea una catarsis que significa una ruptura con las instituciones políticas ya establecidas.
2. Permite el establecimiento y la consolidación de un nuevo régimen: le proporciona la legitimidad necesaria para romper inercias heredadas del pasado.
3. El vínculo privilegiado que se crea con el Poder Ejecutivo fortalece a la institución presidencial. De hecho. Es un arma para crear un gobierno presidencial dentro de un contexto de fragmentación del poder; el plebiscito se transforma en voto de confianza. Para hacer énfasis en la posición clave del presidente en la toma de decisiones
4. La consulta directa favorece la responsabilidad y la participación ciudadana.
5. El electorado debe tener una voz más directa en la elaboración de leyes.
6. Los mecanismos de la democracia directa alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, fomentan la educación política y estimulan la participación electoral.

³²⁹Prud Homme, J.F. Op. pp. 48-49

7. Son un arma eficaz para reducir la influencia de los grupos de presión sobre el Congreso.
8. Aumentan la responsabilidad política de la clase política y de los medios de comunicación de masas.
9. Conducen a la rápida toma de decisiones sobre temas controvertidos.
10. Propician la creación de foros públicos para debatir temas nacionales críticos y permiten a los líderes nacionales conocer el punto de vista de la ciudadanía.
11. Se puede expresar de manera más pura los intereses individuales.
12. Permite la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos.
13. Incrementa la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión.
14. Reduce los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias.
15. Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidaria. En muchas ocasiones ofrecen salidas eficientes e impasses legislativos. Constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública y logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.

16. Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones.
17. Estimulan la participación ciudadana e incrementan el sentimiento de eficiencia del ciudadano. Contribuyen a la educación y a la socialización políticas, y son medios de expresión de la voluntad popular.
18. En el discurso populista aparecen como armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.
19. Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes.
20. Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.
21. Finalmente, en un contexto generalizado de desvanecimiento de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos, los referéndums y otros instrumentos de la democracia directa ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas.³³⁰

De todos estos argumentos, a favor y en contra de la democracia directa, hay algunos que no resisten una confrontación con la realidad. Otros pueden ser utilizados tanto a favor como en su sentido adverso.

³³⁰ *Ibíd.* pp. 48-49.

Así el argumento en contra de la monopolización de los mecanismos de toma de decisiones a favor de los grandes grupos de intereses ha servido para que esos mismos grupos pudieran encontrar vías más controlables de acceso a la decisión pública, sobre todo cuando no existen prácticamente límites a los gastos de campaña en procesos de consulta directa, en virtud de las desviaciones de recursos y las irregularidades en la aplicación del gasto público.

El argumento según el cual la democracia directa debilita a las instituciones representativas puede ser utilizado tanto a favor como en contra de los mecanismos de consulta directa.

En efecto. La mera posibilidad de recurrir a tales procedimientos puede constituir un incentivo para mejorar los procesos legislativos de la democracia representativa.

En esta discusión resulta fundamental tomar en consideración las particularidades de los sistemas políticos.

Así como las situaciones concretas en las cuales se aplican los métodos de consulta directa.

Resulta estéril oponer de manera irreconciliable a la democracia representativa con la democracia directa. Más bien, hay que ver cómo el uso de ciertos mecanismos de consulta, pueden fortalecer la institucionalidad democrática en su conjunto.

En este caso, el mejor argumento a favor del uso de mecanismos de democracia directa quizá sea el que los define como instrumentos políticos relativamente neutros, que permiten rebasar situaciones de impasse político, más allá de las opciones partidistas existentes.

Pero este planteamiento conlleva, en sí, una dimensión de excepcionalidad en el uso del recurso.

Aquí cabe la observación de Maurice Duverger, según la cual los procedimientos de la democracia directa (o semidirecta) tienen que ser evaluados en el marco global de las instituciones de la democracia representativa. En el mejor de los casos constituyen correctivos a las deficiencias de funcionamiento de las instituciones de representación.³³¹

En síntesis la revisión de estas experiencias en diferentes países pone en claro que en sí, los instrumentos de democracia directa no constituyen una garantía de mayor democracia o más calidad de ésta.

Entonces, los legisladores del Distrito Federal, por poner un caso de todos, deberán buscar opciones para activarlos eficazmente.

Ahí, debido a lo complejo que resulta la instauración de éstos mecanismos en cualquier país del mundo, el próximo intento con la Reforma del Estado, deberá tener propuestas válidas para incentivar la participación ciudadana de la toma de decisiones en la ciudad de México.

13. Federalismo, Descentralización y Políticas Públicas.

Aparejado al problema de la globalización, se han emitido opiniones respecto a los beneficios de la regionalización, como una expresión de la descentralización del Poder con participación local y regional.

Las Políticas Públicas de un Estado, caracterizan al mismo y matizan su dirección y los valores que ha incorporado en su territorio.

³³¹Ibídem. pp. 50-51.

En el tema de participación ciudadana y descentralización, claro está, que con una adecuada política pública al respecto, se tenderá a favorecer la descentralización como un requisito previo a la instauración de un sistema nacional de participación ciudadana.

La Descentralización se ha confundido muchas veces con la participación, sobre todo si se hace a favor de grandes ciudades y grandes barrios.³³²

Sigue diciendo Jordi Borja que: “Hoy se analiza críticamente esta casi identificación y se considera que el poner en primer plano el objetivo participativo, no ha permitido plantear con el rigor necesario a la descentralización, lo cual surte a su vez, y repercute negativamente sobre la participación”.³³³

La descentralización finalmente; *“es un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto –Estado, sociedad, colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (de todo tipo) que ahora tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente”*.³³⁴

Como un último elemento relacionado a la participación, a la democracia y a la descentralización, es el referente al Federalismo.

El Federalismo como sistema de gobierno basado en la división de poderes, en México además se conforma con un presidencialismo fuerte.

La Teoría moderna del Federalismo lo define como “el sistema de división de poderes en una comunidad nacional, o conjunto de comunidades nacionales,

³³² Cfr. Jordi Borja, op.cit. p. 28

³³³ ibid.,

³³⁴ ibid., Borja, opus cit, p. 23

de acuerdo con el cual, los gobiernos federal y estatales se encuentran cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes.”³³⁵

Descentralización y Federalismo son dos conceptos distintos como se desprende de sus conceptos, pero en México, será apropiado fincar un federalismo en base a descentralizar órganos y funciones en beneficio de las entidades locales.

Aquí es donde se puede citar válidamente a Eva Desdentado Daroca, puesto que sus conclusiones sugieren la creación de entes administrativos autónomos e independientes de la administración pública, como solución a los problemas que surgen cuando el estado tiende a lo privado y lo privado se publicita; ante un derecho público privatizado y un derecho privado interviniente en la vida pública, con cada día que pasa, las administraciones independientes, serán una solución democrática, federalista, descentralizadora y que propugne por acercarse a los ciudadanos en sus comunidades, para que puedan éstos tener mayor comunicación, a la vez que participación en las tareas públicas del Estado.³³⁶

Las políticas descentralizadoras permiten entonces, al ámbito sectorial, redefinirse como en el caso del sindicalismo y de otras corporaciones locales o regionales.

Estas políticas públicas, legitiman, no solamente el derecho de la participación, sino que también éstas, han posibilitado los movimientos y reclamos de la ciudadanía, en lo material y jurídicamente, a decidir sobre equipamientos urbanos y servicios públicos.

³³⁵ Rocha, Ricardo, Indetec, SHCP, México, “Federalismo Fiscal”, 2ª ed. 1996 p. 27

³³⁶ Desdentado Daroca, Eva, “La crisis de identidad del Derecho Administrativo...”, Tirant Le Blanch, 1999, Valencia, p. 148 y ss.

Es la propuesta que mueve a este trabajo de investigación, que los mecanismos jurídicos se pongan en marcha para permitir la intervención en aquellos actos y en los procedimientos que directamente afecten el interés general del ciudadano.

14. Conceptos fundamentales sobre Participación Ciudadana.³³⁷

Hace siglos, los pensadores clásicos griegos detonaron discusiones sustanciosas sobre la participación ciudadana. Aristóteles al referirse al ciudadano de la polis, argumentaba que el hombre era un animal político: *zoonPolitikón*.

Posteriormente, Santo Tomás de Aquino reinterpreta esa máxima aristotélica llamando al ciudadano: animal político y social. Quedó claro entonces, que los seres humanos viven para desenvolverse en sociedad, en comunidad, porque según Aristóteles, el hombre no político era un ser defectuoso, un ente no participativo, un *idión*, (Este término es la etimología originaria de idiota); un ser carente cuya insuficiencia consistía precisamente en haber perdido o en no haber adquirido la dimensión y la plenitud de la simbiosis con la polis. Así, un hombre “no político” era simplemente un ciudadano sin participación política, un ser inferior, un menos que hombre.³³⁸

Debemos recordar sin embargo, que en tiempos de la Grecia clásica no tenían la calidad de ciudadanos: niños, mujeres, esclavos y extranjeros, por esa razón esas ciudades griegas no necesariamente eran democráticas porque la participación y específicamente el rango de ciudadano, no era accesible para todos.

³³⁷ Cfr. Nuestros resultados de investigación publicados en Flores Medina, Rubén Jaime, Opus. Cit.

³³⁸ Es claro que donde los griegos decían *polites*, los romanos decían *civis*; así como es claro que *polis* se traduce al latín por *civitas*. Pero los romanos absorbieron la cultura griega cuando su ciudad había sobrepasado ampliamente la dimensión que admitía “*el vivir político*” según la escala griega. Por lo tanto la *civitas*, con respecto a la *polis*, era una ciudad de politicidad diluida. Cfr. A Sartori Giovanni, <La política: lógica y métodos en las ciencias sociales>, México. FCE. 1995. Pp. 203-204.

Más bien con el transcurso del tiempo, esa categoría de ciudadano retoma y abarca tres tradiciones: la liberal, la republicana y la democrática que, aunque en sus orígenes invocaban principios y valores diferentes, han sido el sustento de lo que hoy se denomina la democracia liberal.

Actualmente, aceptada la diferenciación entre lo privado y lo público, el hombre tiene una existencia privada que lo hace rico, propietario, miembro de la clase media; mientras que en el espacio público aparece alejado de dichas determinaciones y reconocido formalmente como individuo sin distinciones étnicas, raciales, sociales, ideológicas, etc.

Aunque el terreno de las necesidades más inmediatas del hombre y de la lucha por satisfacerlas, se conoce como el espacio privado, la ciudadanía va más allá.

El ciudadano es precisamente el protagonista de la esfera pública, claramente diferenciada de la privada. Ya no es un súbdito del Estado que solamente está llamado a obedecer los dictados del poder o a someterse bajo el imperativo de la fuerza, sino *que “participa directa o indirectamente en el diseño de dichos dictados y desde luego, en la fundamentación misma del poder del Estado, al ser el titular de la soberanía”*.³³⁹

Entonces, podemos decir que la definición mínima de ciudadanía se refiere aun grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública y de la legitimación del poder, ya que la fuente primaria y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de los ciudadanos.

³³⁹ Cfr. Peschard, Jacqueline “La cultura política”, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 2, México, 1994. P. 25.

De esa forma, la ciudadanía es una calidad jurídico-política que corresponde a ciertos individuos de un país que el Estado les reconoce bajo determinadas condiciones y, del reconocimiento de ella, se deriva a favor de los ciudadanos un conjunto de derechos públicos que son denominados “derechos políticos”.

Se debe resaltar que la categoría de ciudadano, tiene una connotación mayor que la mera formulación normativa, más bien alcanza en sentido estricto, una dimensión política. La ciudadanía es una noción que en su sentido más profundo, condensa los rasgos y los factores que dan forma a una cultura política democrática; es en sí, un componente de ésta.

En síntesis: “La noción de ciudadano se expresa nítidamente en el término elector (o votante), que es una categoría jurídico-política básica que iguala a los individuos entre sí, puesto que desde que se instauró el sufragio universal y secreto en el curso del siglo XIX y principios del XX cada elector, independientemente de su situación social particular, tiene el mismo peso al ejercer su derecho al sufragio”.³⁴⁰

Hasta aquí hemos definido a la ciudadanía en su dimensión política y social. La categoría de participación ciudadana, es algo más complejo y lleno de matices. Una definición mínima señala que participar es “un tomar parte activo, que verdaderamente sea mío y buscado libremente por mí”³⁴¹; aunque existen diferentes tipos de participación.³⁴²

³⁴⁰ *Ibidem*. Pág. 26.

³⁴¹ Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia?. México Tribunal Federal Electoral, 1993. págs. 74-75.

³⁴² Existen diversos trabajos que profundizan sobre este concepto, véanse entre otros a: Alvarez, Lucia (coordinadora). Participación y democracia en la ciudad de México. México. La Jomada Ediciones y CKKCH-UNAM. 1997; Cunill, Nuria. Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Venezuela. CLAD. 1991; García Ruiz, María de Lourdes. La participación ciudadana en las decisiones político-administrativas del Estado mexicano. México. UNAM. Facultad de Derecho. Tesis. De licenciatura en Derecho. 1985; Rios Palacios, Dinorah. La participación ciudadana como estrategia de desarrollo municipal. México. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en sociología. 1982; Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero R. Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas. México. IIS, UNAM. 1997.

Por ejemplo, la participación social entraña el hecho de que determinados seres conscientes tomen parte en la interacción social, es decir, por medio de la comunicación o de la actividad común, un grupo humano se identifica con una situación social.

Pero también la participación social supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos.³⁴³

En el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal, se instala la participación comunitaria, porque los “representantes son el vínculo de relación entre ciudadanos y gobierno en la toma de decisiones que afecten directamente a la comunidad, por ser la relación de una persona con otras, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como la expresión inmediata de la voluntad de la última.”³⁴⁴

Este tipo de participación, se refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales.³⁴⁵

La participación ciudadana es una actividad orientada a la elección de los gobernantes, pero no sólo se concreta a ello, sino que también contribuye a influir en las decisiones que éstos toman en nombre de la sociedad, al mismo tiempo que ayuda para aportar ideas que contribuyan para llevar a cabo de una manera satisfactoria sus demandas.³⁴⁶

³⁴³ Pratt F. Henry. (Editor) “Diccionario de sociología”, FCE. 6ª Edición, Pág. 211, México, 1975.

³⁴⁴ Carpizo, Jorge “La Constitución Mexicana de 1917” UNAM, México, 1986. pág. 218.

³⁴⁵ Cunill, No. Op. Cit. Pág. 44.

³⁴⁶ Cerroni, Humberto, “Política Método, teoría, procesos, sujetos, instituciones y categorías” Siglo XXI. 1ª. Edición. México. 1992. pág. 79.

La noción de participación ciudadana, se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal.

En la terminología corriente de la ciencia política, la participación política se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades: el acto de votación, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio, o el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral.³⁴⁷

La participación cotidiana del ciudadano en decisiones y ejecución de las mismas que atañen a su vida cotidiana, es la democracia participativa.

Por esa razón, la participación es componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos.³⁴⁸

En suma, la participación ciudadana “no reemplaza la participación política sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir que más allá del derecho al voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales”.³⁴⁹

En la Participación, el ciudadano quiere al igual que el elector, ser antes que nada un sujeto activo de la política, un miembro de la sociedad con capacidad

³⁴⁷ Bobbio, Norberto; Matteucci, Incola; y Pasquino, Gianfranco. Diccionario de Política. México. Siglo XXI Editores. 2 tomos. 6ª edición. 1998. pág. 1180.

³⁴⁸ Ziccardi, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México. IISUNA; y Porrúa. 1998. pág. 28.

³⁴⁹ Ibidem. Pág. 29.

para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes; pero también quiere organizarse en defensa de sus derechos para ser atendido por el gobierno, y para influir en el rumbo de la vida política en sentido más amplio.

De ahí que una premisa básica de los valores y actitudes democráticas sea la participación voluntaria de los miembros de una población. La participación incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada en hacerse oír por éste”.³⁵⁰

Actualmente, “la idea del ciudadano total, ése que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia es una utopía”.³⁵¹

Porque existe apatía política; caracterizada por la falta de participación ciudadana en los asuntos públicos. Su origen puede tener diversas explicaciones por ejemplo: que los ciudadanos se encuentren conformes o satisfechos con las actuaciones de sus gobernantes; o bien que exista cierta manipulación ejercida por quienes detentan el poder; esto es, las autoridades buscan convencer a los gobernados de que si la situación actual no es la más satisfactoria, convencen a éstos que resulta ser la mejor posible.

También el abstencionismo puede ser resultado de la desaprobación del orden, combinado con un sentimiento de impotencia que se origina por la falta de espacios de participación para que la población exprese sus demandas.

La apatía sin embargo, no es exclusiva de los países con una democracia en vías de desarrollo, “la apatía puede encontrarse también en las democracias más desarrolladas, allí donde la vida política está dominada por grandes aparatos

³⁵⁰ Peschard M. J. Op. cit. Pág. 27.

³⁵¹ Cfr. Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. México. IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 4. 1995.

de partido o por imponentes concentraciones económicas, burocráticas, solidarias que hacen difícil y a veces imposible hacer la voluntad política individual”.³⁵²

En síntesis, intentando estructurar una definición general Mellado Hernández³⁵³ a lo largo de su tesis, entiende que la participación ciudadana, es la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública para aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución, respecto a las materias que son de su interés.

La participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí, donde los individuos acceden, en diferentes condiciones, a bienes y servicios formando así, la dimensión social y política de ciudadanos.³⁵⁴

Debemos aclarar que todos los tipos de participación de la ciudadanía antes descritos, no son excluyentes sino que pueden estar combinadas entre sí.

Es por todo lo anterior que se dan diferente acepciones, tales como las siguientes y otras que más adelante se explican:

- Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa al través de algún tipo de asociación no gubernamental y que, por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno.
- Participación clientelar: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.

³⁵²Castelazo, José. Ciudad de México: Reforma Posible. Escenarios en el porvenir. México. INAP. 1992. pág. 23.

³⁵³ Mellado Hernández, Roberto, “La Participación Ciudadana en el Distrito Federal: Del Debate parlamentario a la norma”, Tesis, México, Unam, 2001, 7

³⁵⁴Ziccardi. Op. cit. pág. 29.

- Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.
- Participación institucionalizada: es aquella en que está reglamentada para que la ciudadanía, participe en los procesos decisorios del gobierno local.³⁵⁵

En ese sentido, el papel del gobierno es favorecer la participación ciudadana institucionalizada, abriendo cauces para su organización contribuyendo así en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones para elevar el bienestar de los individuos.

Se puede afirmar que este tipo de participación, es un componente indispensable y una condición sine qua non dentro de una cultura política democrática.

Conclusión del Capítulo.

La participación es un término que tiene múltiples concepciones, decía anteriormente, dependiendo del enfoque o el punto de vista que se quiera expresar según el foro, o la cuestión que se desee discutir.

Para Mauricio Merino, la participación puede distinguirse desde diferentes puntos de vista. Para éste, el término: participar, en principio significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también simboliza “compartir” algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De manera que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada o para sí mismo. La participación no existe entre anacoretas, pues solo se puede

³⁵⁵Ziccardi, A. Y Saltalamacchia, H. R. Metodología de.... Op. Cit. Pág. 46.

participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde haya una organización que abarque por lo menos a dos personas.”³⁵⁶

En cambio para el catedrático de la H. Universidad San Pablo CEU, Dr. D. Julio Castelao Rodríguez, “la máxima expresión de la participación es – precisamente- << participare>>, ser parte de,(etimológicamente proviene de Pars y Capió) corresponsabilizarse en los procesos de toma de decisiones de las instancias públicas en las que se pretende participar. Esta corresponsabilidad se justifica por haber participado efectivamente en alguna fase anterior a la decisión final que se adopte”.

Esta concepción del maestro tiene el mérito de enfocar el término desde un punto de vista del deber: Así, el participar toma una dimensión de servicio, de colaboración, de ayuda hacia fuera del mismo individuo, pero con auto responsabilidad; mientras que Merino Huerta prescribe la participación como una fórmula hecha de conveniencias y unido en organización conjunta, lo que en un momento dado, insinúa la similitud entre participar con el concepto: “asociarse”.

Sigue explicando el Dr. Castelao Rodríguez que; “Se puede dar así el paso de superar el enfrentamiento entre el, <<ellos>> (el poder) y el <<nosotros>> (los ciudadanos) para conseguir que las instituciones sean el reflejo de <<todos>>, legítimamente interesados en el buen funcionamiento de las instituciones”. Ubicándose desde mi punto de vista, la participación del individuo como “uti cives”, mientras que Merino se ubicaría en el concepto de participar desde el uti socius”, explicados tan acertadamente por el Dr. Eduardo García de Enterría.³⁵⁷

Merino más adelante considera que la participación puede ser un término que sufre diversas modificaciones, de tal manera que no está a salvo de los defectos del ser humano y considera, al igual que Olson, que puede existir

³⁵⁶ MERINO HUERTA, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 4, México, p.9

³⁵⁷ García de Enterría, Eduardo, opus cit. punto 7.

egoísmo, cinismo y enajenación de los individuos. Mientras que el primer dilema que plantea el término es que “no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque lo quisieran”.

El Dr. Castelao Rodríguez, completa su idea expresando que la idea participativa que no es sólo la presión a la Administración, sino una oportunidad para colaborar con y en ella.

Como vemos, mientras que los primeros: Olson y Merino tratan psicológicamente a la participación, Castelao dignifica el concepto haciéndolo más humano y menos determinista, pues la colaboración “tiene sus límites” mientras que en Merino la participación está predeterminada. Sale de su ámbito volitivo, en el hombre.

En lo que concuerdan todo los citados, es en la institución de la “representación”; como un elemento íntimamente relacionado con la participación, pero que no la sustituye, en concepto de Castelao Rodríguez, puesto que el ciudadano común y corriente que participa, se presupone *que no ha sido legitimado en las urnas, por lo que no puede actuar como si lo fuera; simplificando en la colaboración, la relación íntima entre representación y participación, en pos de la consecución del interés general.*³⁵⁸

Merino cree que participación y representación “forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia”.³⁵⁹

Otro de los autores consultados, Marshall Wolf sostiene que el término “participación” está plasmado de ideologías preconcebidas, así como de restricciones reales. Al citar una definición de Andrew Pearse y Mathias Stiefel, remite a la definición original de participación como *“los esfuerzos organizados*

³⁵⁸Castelao Rodríguez, Julio, op. Cit, p. 214.

³⁵⁹Ibid., p.13

*para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos hasta entonces excluidos de tal control.*³⁶⁰

Por otra parte, este autor menciona que la participación se encuentra normalmente en un estado de tensión en donde tanto la esfera privada como la esfera pública, se encuentran en constantes fricciones. En tal situación, dice, “La participación es una de las esferas de opción más complejas y más básicas. Plantea las preguntas –muy difíciles de enfrentar francamente por parte de los planificadores y los dirigentes políticos- de quien hace la opción, cómo se hacen cumplir las opciones, y si el estilo de desarrollo trata a la participación principalmente como medio o principalmente como un fin y un componente esencial de estilo. Cuando la participación se decreta desde arriba se convierte en movilización, un medio de lograr que se hagan cosas. Cuando surge de abajo, por lo común centra la atención en la distribución y se convierte también en un medio, desde el punto de vista de los grupos capaces de participar, para obtener una mayor parte inmediata de los frutos del desarrollo”.³⁶¹

El concepto de participación para Miguel Sánchez Morón³⁶² en sentido estricto, hace referencia a las nuevas formas de ordenación (en los años ochenta, claro está) de las realidades sociales. Pero no compartimos su idea. Ya que ordenar es gobernar y queda fuera de la participación ciudadana como tal.

Tampoco creemos con E. Forsthoff (y citado por Sánchez Morón), que la democracia se detiene en el umbral de la Administración y ésta ocupa el puesto

³⁶⁰ WOLFE, Marshall, La participación. Una visión desde arriba, en Revista de la CEPAL, No. 23, 1984, p 160

³⁶¹ Ibid., p. 165

³⁶² SANCHEZ MORÓN, Miguel, “La Participación del Ciudadano en la Administración Pública”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 111 y ss.

relativamente independiente, *relativamente auto legitimado que un día ocupara el monarca*.³⁶³

Jurídicamente, supone un intento de ordenar las relaciones, en base a determinados criterios políticos, positivizados normativamente o incluso no positivizados. Cree que los ordenamientos jurídicos otorgan relevancia práctica a otros tipos de intereses sociales, catalogados por la doctrina europeísta como intereses difusos y colectivos.

Asimismo, dice, que el interés público no es un concepto de contenido unitario, monolítico, generalizado y universal.

Desde el punto de vista de la participación, el interés difuso aparece precisamente como concreción técnica o título jurídico que explica determinados supuestos participativos y que sirve como criterio ordenador de los mismos, puesto que: “la participación debe ordenarse jurídicamente como participación de los interesados. De ahí la importancia de contar con los instrumentos jurídicos adecuados con los que operar”.³⁶⁴

Bajo otro contexto, Mancur Olson, citado arriba, señala que: “La teoría tradicional recalca la (supuesta) universalidad de la participación en asociaciones voluntarias (para el que esto escribe, representa un <<plus>> de voluntad) en las sociedades modernas y explica los grupos pequeños y las grandes organizaciones en términos de las mismas causas. En su forma refinada, la teoría tradicional sostiene que el predominio de la participación en la asociación voluntaria moderna se debe a la “diferenciación estructural” de las sociedades en desarrollo <coincidiendo con Sánchez Morón, este autor>; quiere decir, al hecho de que, a medida que los pequeños grupos primarios de la sociedad primitiva han

³⁶³ E. Forsthoﬀ, Tratado de Derecho Administrativo, traducción española, Madrid, 1958, pág. 60. Citado por Miguel Sánchez Morón, La participación del ciudadano en la administración pública, Estudios de Administración, Centro de estudios constitucionales, Madrid 1980, p. 25.

³⁶⁴ *Ibíd.*, p.119

declinado o se han vuelto más especializados, las funciones que multitudes de esos grupos pequeños solían realizar, las están asumiendo las grandes asociaciones voluntarias”.³⁶⁵

Retomando algunos elementos, de los que fueron dichos anteriormente; podré afirmar que, la participación, la podemos definir como un acto de voluntad en la toma de posición, en relación con aquellos procesos de los cuales uno es protagonista.

Esta definición se asemeja a lo dicho por Claude Lefort, a propósito del problema de la representación política: “La participación implica el sentimiento de los ciudadanos de estar involucrados en el juego político, de ser tomados en cuenta en el debate político y no en el sentimiento de tener que esperar pasivamente las medidas laborales a su destino, de aquí podríamos deducir la participación individual”. Pero la participación vista desde el punto de vista de los procesos sociales, como un acto colectivo, entendida como una interacción social a través de la cual un agente social busca incidir en el proceso vivido por una actividad pública, intentando transformarla para que esta responda a los intereses colectivos”.³⁶⁶

Por su parte, el reconocido investigador catalán Jordi Borja,³⁶⁷ hace una conceptualización de la participación, mediante la expresión de sus características más reconocidas y los elementos que la integran.

Al efecto señala que la participación requiere una triple credibilidad del Estado que se le considere democrático, honesto y eficiente, es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad.

³⁶⁵ Olson., Opus cit., p 68

³⁶⁶ Cfr. Clacso-Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, Caracas, 1992.

³⁶⁷ Borja Jordi, “Descentralización y Participación Ciudadana”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p 153 y ss.

La descentralización efectiva del Estado y la Reforma administrativa son requisitos indispensables para implementar la participación.

Requiere además que se establezcan mecanismos institucionales y que se reconozcan unos derechos realmente ejercitables.

Es el contenido formal, político y jurídico de la participación el que debe aglutinarse en acciones que favorezcan a la ciudadanía frente al poder.

Jordi Borja asume el estudio de la participación, señalando claramente que previa a toda participación, debe fortalecerse al Estado con una descentralización adecuada y una reforma administrativa que la contemple como tal.

Pero quien mejor nos ilustra sobre el tema de participación ciudadana en la administración pública es el Doctor D. Eduardo García de Enterría, quien –una vez entendido el concepto de participación- señala tres círculos de actuación ciudadana sobre las funciones administrativas:

- Una actuación Orgánica, en la que se ordena sobre un modelo corporativo o estructural, en el cual el ciudadano se incorpora dentro de la propia estructura organizativa de la administración;
- Una actuación Funcional, en la cual dicho ciudadano actúa en funciones administrativas sin incorporarse formalmente o materialmente a la administración, continuando con su esencia de individuo, de derecho privado; y
- Una actuación Cooperativa, en la cual el administrado sin dejar de actuar como individuo gobernado, y sin llegar al cumplimiento de funciones materialmente públicas, apoya con su actuación privada al interés general de la comunidad en aquellas labores o tareas que la administración considere indispensable en ese caso.³⁶⁸

³⁶⁸ García de Enterría, Eduardo, "Curso de Derecho Administrativo II", Cívita, Madrid, 2000, p.85 y ss.

Por último, cabe mencionar que en México existe una corriente que identifica la participación ciudadana colectiva, o sea la que se practica mediante organizaciones sociales no lucrativas, a la que se le ha denominado como “Incidencia Ciudadana”.³⁶⁹

Para éstos, la Incidencia Ciudadana sería aquél conjunto de acciones de la sociedad civil, que deben incidir en el fortalecimiento y reconstitución del marco legal con el objetivo de crear las condiciones para una democracia participativa y sustentable en lo social y económico. Hasta ahí la cita. Al parecer son tan pragmáticos que no necesitan darle rodeo a las cosas: Parten de la incidencia política, para llegar a la democracia participativa, mediante el encadenamiento de acciones sin perjuicio de los recursos obtenidos o los derechos ya reconocidos por el Estado en actos previos. Esto es sustentar su incidencia.

En un apretado resumen, entendimos que la Participación Ciudadana es una instancia generadora de certidumbre democrática; máxime si se usa para fortalecer la toma de decisiones en materia de gasto público, inversión productiva - que no se agota en la obra pública- y en crédito público (en concreto en contratar deuda pública las administraciones de la República); pero no debe confundirse el participar como consejero, asesor, comentarista, consultor o interlocutor de las autoridades en gasto; sino que debe ser un ejercicio de democracia directa, mediante el sufragio universal, directo y obligatorio, que lleven a cabo los ciudadanos avocados en la circunscripción, distrito o territorio, dentro del cual se lleve a cabo la formulación, programación o aplicación del presupuesto de egresos de una demarcación administrativa; o del ejercicio de toma de decisiones en cuanto a montos y características del endeudamiento que se recomiende por la autoridad competente y que tenga riesgo de enajenar irremediabilmente el futuro económico de esa comunidad.

³⁶⁹ Cfr. AA.VV. “Protagonismo e Incidencia de la Sociedad Civil”, CIFS, ITESO, Guadalajara, 2000, p.17 y ss.

Encontramos que, haciendo un ejercicio de insaculación de ciudadanos del padrón electoral de una determinada circunscripción, dentro de la que se pretenda llevar a cabo un Presupuesto Participativo, se logrará que el número que determine la ley de la materia, aúnen su voluntad a la de la autoridad en gasto respectiva; a fin de que se integre el acto administrativo que perfeccione el rubro a incluirse dentro del referido presupuesto participativo. Supuesto jurídico que de no cumplirse (al haber votación mayoritaria por el No), importará la negativa de su incorporación al Presupuesto.

Por último, no hay que obviar lo que establece nuestra constitución este 2014 en materia de consulta popular; deberá reformarse para incluir nuestra propuesta:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:³⁷⁰

I. Votar en las elecciones populares;

...

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

....

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

...”

³⁷⁰ Párrafo reformado DOF 09-08-2012.

CAPÍTULO VII.

HACIA UN NUEVO MODELO DE GASTO PÚBLICO

Introducción al capítulo. 1. Hacia un Nuevo Modelo de Presupuesto Participativo; 2. Hacia un Nuevo Modelo de Disciplina y Responsabilidad Hacendaria y Presupuestaria.

“En la antigüedad, decir democracia participativa habría sido un pleonasma, pero en la actualidad sólo nos recuerda algo que hemos olvidado...”

Giovanni SARTORI.³⁷¹

Introducción al capítulo.

El presente capítulo se ocupa de presentar y analizar brevemente la propuesta final que ponemos a consideración del amable lector, sobre la necesidad de que el tema del Gasto Público, se inserte en Nuevos Modelos de Gestión(NGP), en absolutamente todas las administraciones públicas de los estados federativos, sus municipios, el Distrito Federal y el gobierno de la República.

Así como el analizar las formas de que se actué conforme a las prácticas internacionalmente aceptadas para lograr los mayores beneficios, aplicando los enfoques de los Presupuestos de Egresos Basados en Resultados (PbRs), como primer paso; y se cumplan los criterios de mejora continua y de los sistemas nacionales: De evaluación del desempeño (SED) y de Información del desempeño (SID); respecto de todas sus actividades hacendarias y presupuestarias, en concreto.

³⁷¹ SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 218.

Dicho análisis sobre las actividades de erogación o gasto de los recursos económicos necesarios para que se cumplan con los deberes de satisfacer las necesidades públicas; las propias de las administraciones del estado; las inversiones productivas suficientes para redistribuir la riqueza; el pago de los servicios de la deuda pública; así como aquellas decisiones de adquirir nuevos y suficientes empréstitos, para complementar las tareas indispensables de cada día, sin caer en la negación de los mínimos servicios públicos reclamados por la sociedad.

En síntesis, los puntos que definen el problema jurídico sobre actos irregulares, considerados como desviaciones del mandato normativo contenido en las leyes de presupuesto; pueden ser los siguientes: a) Existen conductas de agentes responsables de ejercer el presupuesto anual de egresos de determinadas administraciones públicas en sus cuatro niveles de poder, que realizan verdaderos aprovechamientos económicos como resultado de la ineficacia normativa -en algunas fases del proceso presupuestario-, motivadas por la posibilidad de construir y programar rubros de gasto que son producto de la discrecionalidad de sus autores; así como la aplicación indebida y abusiva de cantidades a su favor, estén previstas –o no- dentro del presupuesto aprobado por el legislativo; usando artimañas o artilugios que no están contemplados en la propia ley. Beneficiándose del principio general de derecho con el aforismo latino: *nullum crimen, nulum poena sine lege...*; b) No es suficiente el marco jurídico que establece controles en materia presupuestaria, ya que permite el uso de discrecionalidades en el registro como en la aplicación del gasto público; lo que trae aparejada una consecuencia palpable: No existe una disciplina en este campo del derecho que sea eficaz para contener los múltiples casos de irregularidades y desviaciones de recursos económicos, con aprovechamiento de particulares –en actos que se realizan en perjuicio del erario nacional-; cuya disciplina –veníamos diciendo-, faculte a las propias entidades subnacionales y al gobierno federal a tener un control supremo de los procedimientos y sus efectos durante la ejecución

por parte de los agentes responsables del gasto. Igualmente, vemos que no existen potestades suficientemente claras y homologadas a nivel nacional, que permitan la intervención de ciudadanos para ejercer un control externo de las mencionadas conductas de la autoridad hacendaria y presupuestaria; y c) Los llamados presupuestos participativos, no han logrado permear en el ánimo de todos los responsables del tema de gasto público a nivel nacional, puesto que existe una veintena de entidades federativas que lo contemplan, y un puñado muy contado de municipios, que lo prevean en sus leyes y reglamentos.

Pero además de esto, las normas que lo contemplan, son disímbolas y a veces contradictorias con la naturaleza de la participación ciudadana, pues le llaman igual a la colaboración de los gobernados que a la opinión de los mismos, o a la participación colectiva o por medio de organizaciones civiles.

Lo que advertimos de nuestra investigación es que ninguno maneja un elemento básico para la participación bajo el enfoque de toda democracia que se precie de tal: su obligatoriedad. Elemento -decíamos- insustituible para considerarlo como participación ciudadana. De personas en pleno uso de sus derechos civiles y políticos; con edad suficiente para decidir –conjuntamente con la autoridad- aquellos rubros de gasto, inversión o deuda pública, que estén vocacionados a cubrir verdaderas necesidades de la comunidad; y no un mero capricho de sus autoridades para cubrir las apariencias de democracia participativa.

Desde el enfoque jurídico y como elemento de convicción, consideramos que el sufragio obligatorio de todo ciudadano empadronado (y no solo de aquel gobernado que paga impuestos) en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, debe ser el que responda a las preguntas de que si se deben contraer empréstitos a cargo de sus municipios o del Estado en que residan; si se debe adquirir o desincorporar determinado bien; o el de contratar ciertos servicios a favor de la

comunidad. O por qué no; decidir sobre ciertas inversiones productivas (no necesariamente de obra pública) de beneficio social.

Nuestra propuesta desde lo jurídico, se concreta en tres: 1. Considerar desde la doctrina e incorporar en la norma, la figura jurídica del Acto Administrativo-electoral, con base en el sufragio universal, directo y obligatorio; que se forme y perfeccione a partir de la insaculación que se haga del padrón electoral de la comunidad o en la circunscripción federal de que se trate la actividad financiera (exceptuando impuestos y contribuciones) prospectada; en el número y condiciones previstas por las normas reglamentarias aplicables al contexto político, económico, de usos y costumbres de la zona en la que se proyecte realizar. 2. Considerar y definir como Presupuesto Participativo, solamente aquél en el que se den éstas condiciones propuestas; dado que es la única manera de que se reúna el requisito de “ciudadanía actuante y cumplidora de sus obligaciones democráticas”, sin que medien otros elementos que distorsionan e inducen a equívocos, al considerar como ciudadanos con derechos, a cualquier gobernado; quienes solamente expresarían una mera opinión, consulta popular o capricho del momento, sin integrar una verdadera participación ciudadana con todos sus alcances y limitaciones constitucionales. Y, 3. La integración de un Órgano constitucional autónomo de disciplina y responsabilidad hacendaria y presupuestaria, que se forme con los gobernadores de las entidades federativas; con los titulares de los poderes ejecutivos municipales de toda la República y del Presidente de la Nación. Todos formando un ente *disciplinar e interventor (en lo administrativo)* con un control simultáneo de todas las actividades presupuestales: desde su preparación, hasta la rendición de cuentas con órganos de la sociedad civil, o participativos. Que cuente en su haber con órganos técnicos que realicen materialmente la intervención –en caso necesario- en tiempo real, cuando la situación así lo amerite para preservar los recursos económicos de la nación.

1. Hacia un Nuevo Modelo de Presupuesto Participativo.

Un modelo de Presupuesto de Egresos que sea previsto en las leyes para que se integre con la participación conjunta de un número de ciudadanos en ciertos Actos Administrativos Participativos con base electoral mediante insaculación obligatoria, por una parte; es como se realizarán los verdaderos Presupuestos Participativos en materia de gasto y deuda pública.

Se puede decir válidamente que la participación ciudadana es una acción individual o colectiva de interlocución con el Estado, cuyo propósito es influir sobre la toma de decisiones de la agenda pública en México.

En un límite a este mecanismo, se establece que no pueden ser objeto de consulta cuestiones como la restricción de derechos humanos, la materia electoral, los ingresos y egresos públicos, el funcionamiento de las fuerzas armadas o la seguridad nacional.

Que en la actualidad se conforma por tan sólo 18 entidades de la República con leyes de participación ciudadana.

El Acto Administrativo como base funcional de las Administraciones públicas es el medio idóneo para producir efectos deseables en el adecuado proceso de programación, Presupuestación y aplicación eficaz del gasto público.

Por eso debemos caminar hacia un Nuevo Modelo de Presupuesto de Egresos Participativo en base a Resultados, mediante sufragio, como elemento formador, conforme a lo siguiente:

1. Podrá proponerse bajo el marco normativo y reglamentario que sea aprobado por las legislaturas competentes, para ser ejercido en un año fiscal;

2. Se emitirá previamente a su programación, un anteproyecto de presupuesto que contenga los pagos, las erogaciones, los compromisos financieros de registro y de deuda, que lo integren debidamente.

3. Se convocará a la Institución que la ley prevea, para que lleve a cabo el proceso de insaculación aleatoria de aquellos ciudadanos inscritos en el padrón electoral del distrito, región, o circunscripción, según sea el caso; dentro de los cuales se proponga un rubro de inversión, gasto o deuda pública a cargo de las autoridades de cierto y determinado municipio, estado federativo o partida federal que se pretenda ejercer en la localidad, según convenios acuerdos, colaboraciones o coordinaciones en gasto.

4. Se citará para emitir el sufragio, a aquellas personas elegidas en el sorteo (que se realice desde una misma fecha de nacimiento; nombres patronímicos –de una sola letra, desde A, hasta la z, por ejemplo-; género u ocupación específica.

5. Se consultará sobre uno o varios rubros de gasto, deuda o inversión (no solamente de obra pública), para que sean respondidos con un NO o un SÍ, solamente.

6. Las fechas de citación serán todas aquellas que los recursos materiales, económicos y humanos lo permitan; así como la urgencia de la medida lo exija. Por lo que no habrán plazos largos o determinados por asuntos políticos; sino por las necesidades de cumplir con las obligaciones presupuestarias y hacendarias de las administraciones públicas participantes (mismas que pueden coincidir en un asunto de gasto, inversión o deuda).

2. Hacia un Nuevo Modelo de Disciplina y Responsabilidad Hacendaria y Presupuestaria.

Como dejamos analizado a lo largo de nuestro estudio, el problema investigativo propuesto, debe ser resuelto desde el Derecho.

Esa solución aparece como la mejor y más viable para atacar desde su origen a las diversas conductas llevadas a cabo por los ejecutores del gasto – primordialmente- y con la complicidad de aquellos quienes formulan y programan los diversos rubros de deuda pública, inversión no productiva y del gasto público bajo condiciones no idóneas, irregulares, desventajosas para el erario público, o abusivas.

Pero, ¿Qué ha pasado con toda la suerte de normas reguladoras del proceso presupuestario que ha resultado ineficaz para contener dichas conductas abusivas e irregulares?

Ha sido insuficiente, ineficaz y poco efectiva para contener el cúmulo de conductas que se repiten y se replican en toda la República Mexicana.

El Derecho nos concede una fórmula desde el Derecho Administrativo para poder acotar dichas conductas y lo hace a través del Control administrativo. Y en específico, desde el llamado control simultáneo del acto administrativo, bajo la figura de *la INTERVENCIÓN*.

La intervención debe hacerse conforme a lo siguiente:

1. Solamente puede llevarla a cabo un agente con jerarquía superior al órgano que ejecuta la acción y respetando la Soberanía presupuestal y autonomía en lo hacendario.

2. La simultaneidad de la intervención para con el acto administrativo implica que no se haya agotado aún dicho acto. O sea, que esté en etapa de ejecución.

3. Que se haya agotado antes el derecho de ser notificado como prevención, al servidor público responsable de la acción de gasto, deuda o inversión pública, por quien es su superior directo.

4. Se ordene la intervención como resultado de una urgente necesidad de prevenir un desvío inminente de recursos económicos de la propia administración

que llama a intervención de sus subalternos; o sea ejercida una partida de participaciones federales o de gasto federal coordinado -o bajo otras figuras de colaboración-, como la intercession e coordinamento (dirección administrativa vinculante), en su caso.

El órgano que proponemos para que lleve a cabo esta función se denominaría en principio –de acuerdo a sus funciones superiores de control constitucional de responsabilidad hacendaria y presupuestaria-: **Órgano Constitucional Autónomo de Intervención, Disciplina y Responsabilidad Hacendaria y Presupuestaria**, encargada de gestionar la correcta adecuación de la conducta del servidor público responsable de los procesos de formulación, programación, Presupuestación y ejecución del gasto público, deuda pública e inversión productiva, de todas las administraciones públicas del Estado Mexicano.

El Estado tendrá un Órgano Constitucional Autónomo para la Responsabilidad Hacendaria y Presupuestaria que será autónomo en la toma de decisiones, en el ejercicio de sus funciones y en su administración, por lo que no será una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, del Congreso de la Unión, ni sujeto al poder judicial federal por lo que toca a su determinación o control directo.

Dicho órgano se origina del mismo Pacto Federal, así como de la cláusula institucional de éste, que lo rige y lo determina.

Su actividad debe estar sujeta a una autonomía que se sustente en tres pilares fundamentales: En primer lugar; el disciplinar y someter a la constitución federal y a las respectivas de las entidades federativas y a sus leyes reglamentarias; a todos los órganos de planeación, programación, Presupuestación y ejecución del gasto público, existentes en todas las administraciones públicas del Estado Mexicano, sin que sea obligado este órgano, a sujetar o condicionar tal actividad a lo que dicten los mencionados poderes nacionales; o a ser condicionado por los dichos poderes. En segundo lugar, las

decisiones de este órgano se tomarán en forma colegiada mediante una Junta de Gobierno, conformada por la totalidad de los titulares de los poderes gubernativos (32) de las entidades de la federación, del Distrito Federal; así como del poder ejecutivo federal (34 miembros en total). En tercer lugar, lograr como meta primordial, mantener el equilibrio en las finanzas del Estado mexicano; entendido como el propio a todas las administraciones públicas, de la totalidad de las instancias gubernamentales de la nación; utilizando para ello todas las herramientas económicas, políticas, administrativas, jurídicas y de participación ciudadana que sean posibles y deseables; tomando en cuenta como base, los principios establecidos por la ciencia de las finanzas públicas y las necesidades sociales.

Por ello, insistimos, se conformaría e integraría con el Presidente de la República en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal y principal administrador de los bienes y recursos públicos de la Nación.

También estarían integrando la Junta de Gobierno de la Institución en comento, todos y cada uno de los Gobernadores de los Estados Federativos, en su carácter de conformadores y sostenedores del Pacto Federal, reafirmado en la Constitución de 1917 vigente.

Los titulares de los ayuntamientos de toda la República Mexicana, igualmente se integrarían a la Junta de Gobierno, dado que ellos ejercen autónomamente su presupuesto y su hacienda pública; y de ser necesaria la manifestación de su voluntad o su conformidad en los procedimientos de intervención administrativa en sus respectivas jurisdicciones presupuestales.

Dicha Junta de Gobierno se auxiliaría de una estructura que cuente con apoyos jurídicos, económicos, administrativo-contables y técnicos en cada una de las materias a intervenir, a fin de cumplir con su encomienda de prevención, disciplina e intervención en lo hacendario y en lo presupuestario que le sea

requerido por una administración pública en concreto; o como resultado de actos de daño o peligro inminente de daño a la nación, por conductas irregulares no consumadas en lo interno de cada administración, y que requieran un remedio procesal, legal o económico para que no sean consumados.

Los gastos de funcionamiento y actualización en su cometido, saldría de un fondo constituido por las cantidades rescatadas de los quebrantos hechos a las administraciones por servidores deshonestos y por aportaciones diversas de la Administración Federal.

Sobre la inclusión del Órgano Constitucional Autónomo de Intervención Administrativa Simultánea y de Responsabilidad Hacendaria y Presupuestaria, se sugiere incluir un nuevo párrafo segundo del artículo 134 de nuestra Constitución, en los términos siguientes y con el siguiente texto:

“Artículo 134.-

...

*Las actividades tendientes a la aplicación o ejercicio de los rubros contenidos en los Presupuestos de Egresos autorizados respectivamente: para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus diferentes demarcaciones territoriales; deberán ser intervenidas administrativamente por el **Órgano Constitucional Autónomo Federal de Disciplina y Responsabilidad Hacendaria y Presupuestaria**, por solicitud del superior de quien esté aplicando o ejerciendo determinado rubro de gasto como responsable, para los casos de presumirse irregularidad, desviación de competencias, discrecionalidad o abuso de autoridad, aprovechamiento indebido de recursos económicos, subejercicios o cualquier otro similar a los anteriores; al efecto de verificar y corregir el procedimiento en progreso, así como constatar que se*

están cumpliendo con los principios establecidos en esta constitución y las leyes reglamentarias aplicables a la actividad presupuestaria referida.”

Finalmente, en cuanto a la Participación Ciudadana como Propuesta, se sugiere incluir en el Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, una fracción V, que contenga lo siguiente:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

...

V. Participar mediante sufragio universal y directo, en la formulación de los Presupuestos de Egresos con Base en Resultados del Estado Mexicano, o en aquellos de la comunidad en la que reside, -en su caso-; cuando así le sea requerido por autoridad competente y se determine su participación en la toma de la decisión sobre rubros específicos del gasto público y deuda, como resultado del proceso previo de insaculación del Padrón Electoral que se realice aleatoriamente, en los términos de la ley reglamentaria respectiva.”

CONCLUSIONES GENERALES:

PRIMERA.-En México existe una estructura orgánica que previene la forma de llevarse a cabo correctamente el Gasto Público. Para ello ha decretado el proceso denominado como Presupuestación del gasto Público.

SEGUNDA.- El Gasto se prevé en un documento público denominado Presupuesto de Egresos, que debe ser aprobado por el Congreso correspondiente a la Administración Pública de que se trate; el cuál una vez aprobado por el mencionado Poder Legislativo (Local o federal; unicameral en todos los casos), se convierte *formalmente en Ley*.

TERCERA.- El Presupuesto como documento emitido por un Poder Ejecutivo (Federal, Estatal, Municipal o Distrito Federal), contiene los *rubros materiales* de gasto, como previsiones programáticas a ejecutarse o aplicarse en determinadas acciones que requieren un resultado: Presupuesto Basado en Resultados (PbRs).

CUARTA.- La formación de un Presupuesto de Egresos con base en Resultados, se ha integrado desde el 2006 a un Nuevo sistema de gestión pública (NGP), que sustituyó a las prácticas anteriores de presupuestos por programas, presupuestos por objetivos y presupuestos por rubro de gasto.

QUINTA.- Un Nuevo Modelo de Gestión Pública sustituyó a las prácticas de una Administración Pública Progresiva y que priorizaba la gestión de una burocracia basada en los derechos a un Servicio Civil de Carrera, que mucha de las veces, era un valladar en el servicio al público y en los procesos administrativos.

SEXTA.- El Nuevo Modelo de Gestión Pública trajo consigo nuevas prácticas basadas en la evaluación del desempeño de los servidores públicos; de sistemas de evaluación de la información pública y de su transparencia y de una reforma integral a la Contabilidad Gubernamental (2006) que ha traído –a su vez- nuevos conflictos de homologación a nivel municipal y estatal, en cuanto al registro del

gasto y de la deuda pública; así como de los mecanismos de información, evaluación y coordinación de sus prácticas internas, en el sistema.

SEPTIMA.- No obstante que el Derecho ha prestado innumerables servicios a esa pretendida modernización de las administraciones públicas, a través de las múltiples reformas estructurales (véase la reciente reforma financiera y fiscal) y legislativas; no se ha llegado a inhibir, prevenir ni tampoco a detener el sinnúmero de conductas abusivas, irregulares de subejercicio presupuestario (véase el reciente caso Jalisco, bajo la anterior administración estatal); debido a que la *discrecionalidad en la naturaleza de los actos administrativos integrados*, ha jugado un papel importante en el ejercicio del gasto. Tanto en sus etapas de programación-Presupuestación, como en las de aplicación-ejecución y control del gasto público y deuda.

OCTAVA.- Una Nueva Visión Hacia el Gasto Público, nos obliga a revisar el comportamiento jurídico de sus principales protagonistas: La mayoría de una hueste de personajes políticos que asumen la función técnica de decidir cómo integrar un presupuesto de egresos, sin tener idea de las necesidades reales de su comunidad; así como de los requerimientos técnicos para prevenir conductas indeseables propias y de sus subalternos en la función.

NOVENA.- Una Visión de futuro nos debe indicar hacia donde se dirigen las administraciones que se empeñan en seguir prácticas discrecionales que burlan- en principio, pero no necesariamente al final- un marco regulador de sus tareas presupuestarias y de gobierno; y cuáles serán las herramientas proporcionadas por el Derecho; para prevenirlas, inhibirlas, remediarlas o sancionarlas.

DECIMA.- Un Modelo Presupuestario que nos inspire a integrar la Participación de los Ciudadanos interesados e involucrados en el destino de los recursos económicos generados por ellos, o con motivo de las necesidades ciudadanas.

DECIMA PRIMERA.- Por eso, deben instituirse los denominados Presupuestos Participativos con base en Resultados, previstos con la participación ciudadana obligatoria, que incluya la voluntad de ciudadanos aledaños en el lugar de destino del gasto presupuestado; y que reúna los requisitos de sufragio efectivo universal y directo, mediante insaculación del padrón electoral a que corresponda el ejercicio presupuestal, quienes con un SÍ o un NO, integren al Acto Administrativo de programación del Gasto público, deuda o inversión productiva; vinculante para la autoridad convocante e integradora –desde el marco de la propia ley presupuestaria- del mencionado acto administrativo-electoral.

DECIMA SEGUNDA.- Como la Responsabilidad de los encargados del gasto, deuda e inversión pública, es el centro del quehacer de los controladores administrativos de las administraciones públicas, sin que a la fecha hayan logrado mayores resultados en la prevención, detección, recuperación de caudales y sanción a los culpables de desvíos, aprovechamientos, subejercicios que dañan al gobernado y demás actos irregulares; es por eso que debe integrarse a la Nueva Visión del Gasto Público en México, de un Nuevo órgano que discipline y haga responsables a los encargados del gasto público, deuda pública e inversión productiva, mediante actos de efectiva INTERVENCIÓN PREVENTIVA y CORRECTIVA, dentro de los procesos internos de Presupuestación y ejercicio del Gasto Público.

DECIMA TERCERA.- Dicho organismo debería integrarse con los titulares de los poderes ejecutivos nacionales y locales, como ha quedado expresado en el cuerpo de esta investigación, para formar la Junta de Gobierno que decida los tiempos, modos y los casos necesarios y los urgentes de intervención a cualquiera de las administraciones públicas de las que se ocupan cada uno de ellos cotidianamente; a fin de que con el apoyo económico, técnico jurídico y contable, pueda llevarse a cabo dichas intervenciones para beneficio social y del propio Estado mexicano.

DECIMA CUARTA.- Bajo esa Nueva Visión, un Nuevo Órgano Constitucional Autónomo con todas las prerrogativas para investigar, intervenir y disciplinar a los responsables dentro del proceso presupuestario, que se denomine: “*ORGANO AUTÓNOMO FEDERAL DE DISCIPLINA, INTERVENCIÓN Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y PRESUPUESTARIA DE LA REPÚBLICA MEXICANA*”. Deberá integrarse al Modelo de Nueva Gestión Pública y del Nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño, con el propósito de que los complemente y los haga efectivos en sus metas particulares.

DECIMA QUINTA.- Una Nueva Visión del Gasto Público deberá contar con adecuaciones jurídicas en el campo de la Contabilidad General Gubernamental; en materia de Coordinación Hacendaria y Presupuestaria y en el advenimiento de un verdadero Federalismo Hacendario bajo las bases de una eficaz colaboración administrativa; con modernos mecanismos de participación en las competencias de gasto actualmente ejercidas por la federación y con un respeto a las instancias legisladoras en materia financiera de las entidades locales; a fin de que se les respete su derecho a decidir aquellos ingresos que le son propios y cuando deban, quieran o puedan ceder su soberanía en Gasto Público; Deuda e Inversión Pública. Todo lo anterior, acompañado de un sistema que fortalezca los mecanismos de control y supervisión para la aplicación, seguimiento y evaluación de los recursos económicos de las administraciones públicas en México.

DECIMA SEXTA.- Por ser el tema abordado de una complejidad teórica, técnica y administrativa, nos quedó para ulteriores investigaciones el conocer pormenores de las regulaciones de contabilidad gubernamental, información pública en la materia y derechos del contribuyente a exigir su participación en el destino de sus contribuciones en lo particular.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV, "Protagonismo e Incidencia de la Sociedad Civil", CIFS, ITESO, Guadalajara, 2000.

ANDRADE, Lédio Rosa de, "O que é Direito Alternativo?", Florianópolis, Obra Jurídica Editora, Brasil, 1998.

AZUELA, Antonio "La Sociología Jurídica frente a la Urbanización en América Latina", Instituto de Investigaciones Sociales, U.A.M., México, s/fecha.

ALVAREZ, Lucia (coordinadora). Participación y democracia en la ciudad de México. México. La Jomada Ediciones y CKKCH-UNAM. 1997.

ARELLANO GAULT, David, "Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina", CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., México, 2010

BERGALLI, Roberto, "Usos y Riesgos de Categorías Conceptuales: ¿conviene seguir empleando la expresión <uso alternativo del derecho>?", En: *Revista de Direito Alternativo*, n° 1, Editora Académica, S. Paulo Br, 1992.

BOAVENTURA DE SOUZA, Santos, "Law against Law", Centro Intercultural de Documentación, Cuaderno n° 87, México, 1974.

BOBBIO, Norberto, "El futuro de la democracia", FCE, <Diccionario de Política>, Citado por Vargas Velásquez, México, 1991.

- Diccionario de Política". <Matteucci, Incola, y Pasquino, Gianfranco>, Siglo XXI Editores. 2 tomos. 6ª edición, México. 1998.

BORJA JORDI, "Descentralización y Participación Ciudadana", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.

BOYER Patrick, "Direct Democracy in Canada Toronto y Oxford", Dundurn Press, 1992.

CARNELUTTI, Francesco, Derecho procesal Civil y Penal, México, Pedagógica Iberoamericana, 1994

CARPIZO, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", UNAM, México, 1986.

CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, "La participación ciudadana en los Entes locales".
Manual de Derecho Local. Última Ed.
- Diccionario Jurídico Espasa, concepto: Participación ciudadana, Madrid, 2000

CASTELAZO, José, "Ciudad de México: Reforma Posible. Escenarios en el porvenir", México. INAP, 1992.

CERRONI, Humberto, "Política. Método, teoría, procesos, sujetos, instituciones y categorías", Siglo XXI, 1ª. Edición, México, 1992.

COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, Argentina, De palma, 1993

CUNILL, Nuria, "Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos", CLAD, Venezuela, 1991.

CHIOVENDA, Giuseppe, Ensayos de Derecho Procesal Civil, (trad. Santiago Sentís Melendo), Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1949,

DESDENTADO DAROCA, Eva, “La crisis de identidad del Derecho Administrativo...”, Tirant Le Blanch, 1999, Valencia.

DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría General del Proceso aplicable a todos los procesos*, Buenos Aires Argentina, Universidad, 2004

ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y Magaloni Kerpel, Ana Laura,(Coordinadores) “Uso y Abuso de los Recursos Públicos”, CIDE, 2012.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, “Desarrollo en México del Derecho Administrativo durante el siglo XX”, en: “*La Ciencia del Derecho durante el siglo XX*”, libro colectivo, UNAM, 1998.

FLORES MEDINA, Rubén Jaime, “*Federalismo Hacendario: su implementación desde la Administración Pública Federal*”, Revista Jurídica Jalisciense, Año 13, núm. 2, julio-diciembre, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, 2003;

- “*El Derecho Prospectivo Electoral: un nuevo enfoque jurídico disciplinario*”, Revista Sufragio del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 3ra. Época, Número 3, junio-noviembre, México, 2009;
- “*Políticas Públicas en Agenda Emergente sobre Reformas Jurídicas Hacendarias en México*”, Revista Jurídica Jalisciense, Año 14, Número 2, julio-diciembre, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, 2004;
- “*Comentarios y Reseña Jurídica del Proceso 109/2004 de Controversia Constitucional sobre el Presupuesto de Egresos para el año 2005*”, Revista Jurídica Iustitia, del Departamento de Derecho del ITESM, Abril de 2005, Número 12, Ed. Roberto Garza Barbosa, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Nuevo León, 2005;

- *“Hacia un control ciudadano del Gasto Público Local: un Tribunal de Cuentas para el Estado de Jalisco”*, Revista Jurídica Jalisciense, Año 13, núm. 1, enero-junio, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, 2003;
- *“Atribución de competencias y participación ciudadana en el marco de una constitución europea. Apuntes para un estudio comparativo”*, Revista del Instituto Jalisciense de Investigaciones Jurídicas, Número 2, enero-junio, Guadalajara, 2002;
- *“Democracia, participación ciudadana y Derecho Administrativo”*, Revista Jurídica Jalisciense, Año 11, núm. 2, julio-diciembre, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, 2001;
- *“El Derecho Espacial en México”*, Revista del Instituto Jalisciense de Investigaciones Jurídicas, Número 3, Julio-Diciembre, Guadalajara, 2002
- *“Estado democrático de derecho, estado de bienestar y relaciones intergubernamentales”*, Revista Jurídica Jalisciense, 3ra. época, Año 22, núm. 47, julio-diciembre, División de Estudios Jurídicos y la Coordinación de Posgrado en Derecho de la Universidad de Guadalajara, México, 2012;
- *“El Derecho Prospectivo como base para comprender el Proceso normativo alterno en México”*, Editorial Universitaria, <Trabajo entregado para su publicación>, Cuerpo Académico UDG-708-CA, Universidad de Guadalajara, 2012;
- *“Hacia un federalismo judicial cooperativo: repaso de una propuesta académica prospectiva”*, Revista Jurídica Jalisciense, 3ra. época, Año 20, núm.1, División de Estudios Jurídicos y la Coordinación de Posgrado en Derecho de la Universidad de Guadalajara, México, 2010;
- *“Algunas consideraciones sobre el denominado contrato de servicios múltiples”*, Revista Jurídica Jalisciense, Año 14, núm. 2, enero-junio, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, 2004;

- *“Comentarios al Proceso 109/2004 de Controversia Constitucional sobre el Presupuesto de Egresos para el año 2005”*, Revista Jurídica Jalisciense, Año 15, núm. 1, enero-junio, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, 2005;
- *“El ámbito electoral dentro de un sistema jurídico democrático”*, Revista Jurídica Jalisciense, Año 4, núm. 10, septiembre-diciembre, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, 1994;
- *“Armonización Legislativa y Derechos Humanos”*, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores y Unión Europea, México, 2005.

FLORES ZAVALA, Ernesto, “Finanzas Públicas”, Ed. Porrúa, México.

GARCÍA AÑOVEROS, Jaime, “Problemas actuales del Derecho Presupuestario español”, Revista de Derecho Financiero, Madrid 1962.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo II, 7ª. Edición, Madrid España, 2000.

- “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, Homenaje a Villar Palasí, Cívitas, 1989.

GARCÍA RUIZ, María de Lourdes, “La participación ciudadana en las decisiones político-administrativas del Estado mexicano” UNAM, Facultad de Derecho, Tesis de licenciatura en Derecho. México. 1985.

GARZA, Sergio Francisco de la, “Derecho Financiero Mexicano”, 16a. ed., México, Porrúa, 1990.

GIANINNI, M.S. “Istituzioni di Diritto Amministrativo”, Giuffré Milano, 1981.

GOLDSCHMIDT, James, *Principios Generales del Proceso, Serie Clásicos de la Teoría General del Proceso*, México, v. 1, Jurídica Universitaria, 2001

GUERRERO OROZCO, Omar “La teoría de la Administración Pública, Colección textos universitarios, Ed. Harla, México, 1998.

- “Introducción a la Administración” Ed. Harla, México última edición

HAURIOU Maurice, *Derecho Público y Constitucional*, Instituto Editor Reus, 2ª. Ed.

HAMILTON, A. MADISON J. y J. JAY. “El Federalista”, Editora Fondo de Cultura Económica, XXIII <Hamilton> Sobre la Constitución, México, 1987.

JÈZE, Gastón, “Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores”, Colección Grandes maestros del derecho administrativo, v. 2, Jurídica Universitaria, México, 2007,

LEVI-STRAUSS, C. “*Le cru et le cuit*”, Ed 1963, FCE, México, 1968.

LYRA FILHO, Roberto, A Nova Escola Jurídica Brasileira, In “Direito e Avesso” Editora Nair, Brasilia, 1982.

MACKENZIE, W.J.M., “Elecciones Libres”, Editorial Tecnos, Madrid, 1992.

MARIANI OCHOA, René, “El Gasto Público y su normatividad”, Plaza y Valdés Editores, Universidad de Veracruz, México, 2012.

MELLADO HERNÁNDEZ, Roberto, “La participación ciudadana en el Distrito Federal: Del debate parlamentario a la norma”, UNAM, Tesis de Maestría, 2001.

MERINO HUERTA, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 4, México.

MICHELS, Robert, "Los partidos Políticos, Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna", Amorrortu editores, Buenos Aires, 1979.

MIRÓ QUESADA RADA, Francisco. "Democracia directa en las Constituciones latinoamericanas: un análisis comparado", en Boletín Electoral Latinoamericano. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. CAPEL. Julio-diciembre de 1995. Núm. XIV.

OLIVEIRA, Luciano, "Pluralismo Jurídico e Direito Alternativo no Brasil. Notas para um Balanço", en "Direitos Humanos e Globalizacão: Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica", Edipucsr, Porto Alegre, Brasil, 2010.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier, "Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México", Ed. UNAM, México, 1992.

PASQUINO, GIANFRANCO. La democracia exigente. México. FCE. 1999
PAULÓN, Carlos Artur "Direito Alternativo do Trabalho", Ed. LTV, Sao Paulo, Brasil, 1984.

PESCHARD, JACQUELINE. La cultura política. México. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 2. 1994.

PINDADO SÁNCHEZ, Fernando, "La Participación Ciudadana en la vida de las Ciudades", ediciones del Serbal, Patronat Flor de Maig, diputació de Barcelona, 2000.

- PIÑAR MAÑAS, José Luis, "Privatización de empresas públicas y Derecho Comunitario", RAP, n.133, Madrid, España, 1994.
- PRATT F. Henry, (Editor) "Diccionario de sociología", FCE, 6ª. Edición, México, 1975.
- PRUD HOMME Jean-Francois, "Consulta popular y democracia directa", IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 15, México. 1997.
- RAMÍREZ SÁIZ, "Cambio político y participación ciudadana en México", coord. Centro de Política Comparada, A.C., CUCSH, Universidad de Guadalajara, 2000.
- RANNEY, AUSTIN, "United States", en Butler y Ranney Referendums: <a comparative study of practice and theory> American Enterprise Institute for Public Policy Research Washington, USA, 1978.
- RECASENS SICHES Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, 2ª. Ed. Editorial Porrúa, México 1961.
- RETCHKIMAN K. Benjamín "Introducción al estudio de la economía pública. Teoría del gasto público", UNAM, México 1977.
- RIOS ELIZONDO, Roberto, "*El Acto de Gobierno. El Poder y el Derecho Administrativo*", Porrúa, México, 1975.
- RIOS PALACIOS, Dinorah, "La participación ciudadana como estrategia de desarrollo municipal" UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis de licenciatura en sociología, México, 1982.

ROCHA, Ricardo, "Federalismo Fiscal", 2ª Ed. INDETEC, SHCP, México, 1996.

ROJAS, Miguel Enrique, "*Teoría del Proceso*", Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2002.

RODRÍGUEZ LAPUENTE Manuel, "Derecho Alternativo", Ed. U de G, México, 1994.

RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo, "Notas sobre el servicio público y la radiodifusión", <IX. Las funciones públicas>, Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, Estudios de Derecho Público y Política, IIJ, UNAM, México, 2006.

SÁINZ DE BUJANDA, Fernando, "Hacienda y Derecho", v. 1, (6vols.) Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962-1968

SANCHEZ GONZÁLEZ, José Juan "Reforma del Estado y Administración" INAP, México, 1998.

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, José Humberto, "El acto discrecional: principios que lo rigen y su jerarquía", en: <Control de la Administración Pública> Memoria del Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruíz y Miguel Alejandro López Olvera Coordinadores, UNAM, México 2007.

SANCHEZ MORÓN, Miguel, "La Participación del Ciudadano en la Administración Pública", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

SÁNCHEZ VIAMONTE C., "Manual de Derecho Político", Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1959.

SERNA DE LA GARZA, José María, “El sistema federal mexicano, un análisis jurídico” México. UNAM, 2008.

- “Las convenciones nacionales fiscales y el Federalismo fiscal en México”, México, UNAM. 2004.

SARTORI, Giovanni, “Ingeniería Constitucional Comparada”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

- “Teoría de la democracia” Editorial Rei, 2 tomos, (1993).
- “El debate contemporáneo”, Alianza Editorial, México, 1997.
- “La política: lógica y métodos en las ciencias sociales” FCE. México, 1995.
- ¿Qué es la democracia? México Tribunal Federal Electoral, 1993.

TENA RAMÍREZ Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1964.

VARGAS VELAZQUEZ, Alejo, “Participación social y democracia, el papel de la Personería”. Bogotá Colombia, 1990.

VILLEGAS, Héctor B., “Manual de Finanzas Públicas”, Ed. De Palma. Bs. As. Argentina, 2000.

VILLEGAS, Mauricio García y RODRÍGUEZ, César, “Derecho y Sociedad en América Latina: hacia la consolidación de los estudios jurídicos críticos” (texto sin referencias), Ed. 2001.

VON STEIN, Lorenzo (1815-1890) “La Teoría de la Administración, volumen primero, 1865 <Movimientos sociales y Monarquía>, Edición del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

W. TWINING y D. Miers, “How to Do Things with Rules”, Butterworths, Londres, 1999.

WEIL, Prosper, “Derecho Administrativo”, Cuadernos Cívitas, edición 1986, Madrid.

WOLFE, Marshall, La participación. Una visión desde arriba, en Revista de la CEPAL, No. 23, 1984.

ZICCARDI, Alicia y Saltalamacchia, Homero R. “Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas”, IISUNAM, México, 1997.

- “Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital”,. IISUNAM; y Porrúa, México, 1998.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, 1982, *“El Derecho Social y los Derechos Sociales Mexicanos”*, Porrúa, 1ra ed., México.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., 1994, “El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes,” *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia Hernández, ed., México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México.

AGUILERA PORTALES Rafael, Enrique, 2008, “Teoría Política y Jurídica. Problemas Actuales”, Porrúa, México.

- “Teoría Política del Estado Constitucional”, Porrúa, México, 2011.
- et., ESPINO TAPIA, Diana Rocío, “Fundamento, garantías y naturaleza jurídica de los derechos sociales ante la crisis del estado social de derecho”, Revista Telemática, de Filosofía del Derecho, nº 10, 2006/2007, ISSN 1575-7382.pp. 111-139

- (coord.) “Teoría del Estado Contemporáneo. Análisis desde la Ciencia y Teoría Política”, Porrúa, México, 2011.
- et ESCÁMEZ NAVAS, Sebastián, (Comp.) “Pensamiento Político Contemporáneo. Una panorámica”, Porrúa, México, 2008.
- Et Al. (coord.) “Neo constitucionalismo, Democracia y Derechos Fundamentales. Contribuciones a la Teoría Política y jurídica contemporánea”, Porrúa, México, 2010.

ALESINA A. Y R. PEROTTI, 1995, The Political Economy of Budgets Deficits, IMF Staff Papers, vol. 42, no. 1, pp. 1-31.

ALMY TIMOTHY, A., “City Managers, Public Avoidance, and Revenue Sharing”, Public Administration Review, 37, January/February, 1977.

ANTON, THOMAS J. y RICHARD Hofferbert, “Assessing the Political Impact of General Revenue Sharing: Local Perspectives”, Ann Arbor, Michigan, Institute for Social Research, Preliminary Report number 2, for NSF-RANN Study, University of Michigan, USA, 1975.

ARIÑO ORTÍZ, Gaspar, 1999, “Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica”, Comares Editorial, Granada.

ARIAS MALDONADO, Manuel, “La Teoría del Estado Mínimo: Robert Nozick”, en AGUILERA PORTALES, RAFAEL, (Coordinador) “Teoría del Estado Contemporáneo”, Porrúa, México, 2011.

ARTEAGA NAVA, Elisur, “Constitución Política Y Realidad”, Siglo XXI, Editores, México, 1997.

- ARTEAGA NAVA, Elisur, "Algunas cuestiones de derecho municipal", Revista de Estudios Municipales, México, cuaderno núm. 5, septiembre-octubre de 1985.

AUTEN, Gerald E., 1974, "The distribution of revenue-sharing funds and local public expenditure needs," Public Finance Quarterly.

BAHL ROY W. y JOHANNES F. Linn "Urban Public Finance in Developing Countries", Oxford U. Press, UK, 1992.

- Et MARTINEZ y SJOQUIST, "Central city-suburban fiscal disparities," Public Finance Quarterly, 20 (4), 1992.

BANCO DE MÉXICO, banxico.org.mx.

BASAÑEZ, Miguel, "El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México", 3ª Ed. Siglo XXI Editores, México, 1996.

BHAJAN, GREWAL y Peter Sheehan, "The Evolution of Constitutional Federalism in Australia: An Incomplete Contract Approach", Center for Strategic Economic Studies, Working Paper No. 22, Melbourne, Australia, 2003.

BIDART CAMPOS, Germán J. "Teoría General de los Derechos Humanos", UNAM, México, 1989.

BIRD RICHARD, M. "Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations", 2000.

- BIRD, Richard M., Robert D. Ebel, y Christine I. Wallich, eds., "Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies", Washington, D.C., World Bank, 1995.

- BOADWAY, R.W. y P. Hobson, "Intergovernmental Finance in Canada", Toronto: Canadian Tax Foundation, 1993.
- BOBBIO, Norberto, "*El tiempo de los derechos*", Ed. Sistema, Madrid, España.
- BONNIN, Charles Jean, (1772-1834) "Derecho Administrativo". Pdf.
- BORDIGNON, Massimo, et. al., "Optimal Regional Redistribution Under Asymmetric Information," CEPR Discussion Paper No. 1437, London, Centre for Economic Policy Research. 1996.
- BRADBURY, Katharine L. et al, "State aid to offset fiscal disparities across communities", National Tax Journal, 1984.
- BRAINARD W.C. y F.T. Dolbear Jr., "The possibility of oversupply of local 'public' goods: A critical note," Journal of Political Economy, 1967.
- BREAK, George, Financing Government in a Federal System, Washington D.C., Brookings, 1980.
- BRENNAN, Geoffrey y James Buchanan, "The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution", Cambridge University Press, UK, 1980.
- BRETON, A, "A Theory of government grants", Canadian Journal of Economics and Political Science, 1965.
- BROWN, Charles y WALLACE Oates, "Assistance to the Poor in a Federal System," Journal of Public Economics, 1987.

- BRUHN, Katherine, Social Spending and Political Support: The Lessons of the National Solidarity Program in Mexico, World Politics, 1996.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 2002.
- BURKI, SHAHID JAVED et. al. (editors), "Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector", Washington D.C., World Bank.
- "Federal Finance in Comparative Perspective", Canadian Tax Foundation, Toronto, 1986.
 - BURKI, ShahidJaved, "From Globalization to Localization," Annual World, Washington D.C., World Bank. 2000.
- CARBONELL, Miguel et Al, "Derechos Sociales y Derechos de la minorías", Porrúa, 2ª. Ed., México, 2001.
- COSSÍO DÍAZ, Ramón, "Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario", Fontamara 2º ed., México, 2000.
- CABRERO-MENDOZA, Enrique, "Mexican Local Governance in Transition", American Review of Public Administration, Vol. 30, No. 4, December 2000, Sage Publications, 2000.
- CAPUTO, David y Richard COLE, "General Revenue Sharing Decisions in Cities over 50,000", Public Administration Review, March/April, 1975.
- CAREAGA, Maite y WEINGAST, Barry R., "The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism", Revenue Sharing and Good Governance, Draft, 2000.

CARLSEN, F., "Central Regulation of Local Authorities," *Public Finance Review*, vol. 26, no. 4, 1998.

CASILDA R. y TORTOSA, J.M. (Eds.) "Pros y Contras del Estado de Bienestar", Cita a Carlos Berzosa, en "Crisis Económica y retroceso del Estado de Bienestar", Tecnos, Madrid, 1996.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PUBLICAS, CEFP, "Cámara de Diputados", México, www.cddhcu.org.mx.

COLE, Richard, et. al., "The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program," *American Political Science Review* 78, 1984.

COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION, "Report on General Revenue Grant Relativity's", Canberra, Australian Government Publishing Services, 1999.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, y otras leyes: www.unam.juridicas. 2014.

COURCHENE, Thomas, et. al., "Principles of Decentralization," Guigale, Marcelo M. y Steven B. Webb, eds., *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lessons from Mexico*, Washington, D.C., World Bank, 2000.

DE MELLO. L. R., "Intergovernmental Fiscal Relations: Coordination Failures and Fiscal Outcomes," *Public Budgeting and Finance*, vol. 19, no. 7, 1999.

DOWNES, Thomas A., "Intergovernmental aid to reduce fiscal disparities: Problems of definition and measurement", *Public Finance Quarterly*, 20 (4), 1992.

DWORKIN, R., "Los Derechos en Serio", Ariel, España, 1999.

FORSTHOFF, E. "Tratado de Derecho Administrativo", traducción española, Madrid, 1958.

FERRAJOLI, Luigi, "El derecho como sistema de garantías", Ponencia expuesta en las jornadas sobre "La Crisis del derecho y sus alternativas" organizadas por el Consejo General del Poder Judicial, Madrid, dcto. en línea, 1992.

FISHER, Ronald, *State and Local Public Finance*, 2nd. ed., 1996,

GONZÁLEZ PARAS, José Natividad, "Propuesta de Nuevo Federalismo Fiscal," Prensa del Gobierno de Nuevo León, México, 2004.

GRAMLICH, Edward, "Federalism and Federal Deficit Reduction," *National Tax Journal*, 40 (Sept), 1987.

- *Financing Federal Systems, The Selected Essays*, Cheltenham, U.K., Edward Elgar Publishing Limited, 1997.

HAURIOU, Maurice, "*Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*", *Cinquième Edition*, (trad.Libre en línea) *Editions Montchrestien*, París, 1972.

- ¿Qué es una Constitución Político-Social?, En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/6/rb/rb23.pdf>, (1951).

HORST y WILSON John Douglas, "Income Redistribution with Well-Informed Local Governments," *International Tax and Public Finance*, Vol. 4, November, 1997.

HALE, George y Marian PALLEY, "The Politics of Federal Grants", *Congressional Quarterly*, Washington D.C., 1981.

INAP, "Diagnostico del Sistema de Contribuciones y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal", México, INAP. 1996.

INDETEC, Instituto Nacional para las Haciendas Públicas, México, <Diversas obras y autores> 1995-2014.

- Gutiérrez Pedro, Palomera Aguilar, Amador, y Rea Azpeitia, Elías Alfonso, "La Contabilidad Municipal", Indetec, México, 1996.
- Sedas Ortega, Cecilia, "Normatividad Jurídica del Patrimonio Público de los Gobiernos Locales", Indetec, México, 1995.
- Ramírez, Samuel Valentín, "Criterios para Homologar el contenido conceptual de las clasificaciones presupuestarias estatales", Indetec, México, 1996.
- Hernández Saldaña, Víctor Manuel, "Aspectos Organizacionales para la Administración del Gasto en las Entidades Federativas", Indetec, México, 1993.
- Hernández Saldaña, Víctor Manuel, "Lineamientos y Políticas para el Control del Ejercicio del Gasto Público", Indetec, México, 1994.
- Hernández Saldaña, Víctor Manuel, "Presupuestación, Ejercicio y Control del Gasto Público Municipal", Indetec, México, 1995.
- Morones Hernández, Humberto, "Presupuestación, Ejercicio y Control del Gasto Público Municipal", Indetec, México, 1991.
- Castellanos López, Miguel, "El Control del Egreso en la Contabilidad Gubernamental", Indetec, México, 1995

INMAN, Robert P. y Daniel L. RUBINFELD, "The Political Economy of Federalism. Perspectives on Public Choice Theory", Ed. Dennis C. Mueller, New York, Cambridge University Press. 1997.

IRWIN, GALLAGHER, Mark, "Choices in Fiscal Federalism", Washington D.C., Center for Applied Studies in Economics, 1998.

JILLSON, Calvin C. y Rick K. Wilson, *Congressional Dynamics: Structure, Coordination, and Choice in the First American Congress*, Stanford, Stanford University Press, 1994.

LATAPI, Pablo y Manuel ULLOA, "Inconsistencias de la Fórmula de Distribución de los Recursos Federales para Educación y Propuesta de Alternativas," Comisión de Desarrollo Social Instrumentos de Distribución de los Recursos del Ramo 33, México, Cámara de Diputados, 1998.

LOGAN, Robert R., "Fiscal Illusion and the Grantor Government," *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 6, December, 1986.

MAGALLANES, José Antonio y DI CONSTANZO, Mario A., "La Nueva Hacienda Pública", Universidad de Guadalajara, México, 2001.

MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, "La Coordinación Fiscal", México, INAP, 1997.

MENA VARGAS, Apolinar, "El proceso de descentralización en México. Aproximaciones teóricas y experiencias en el Estado de México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 60 agosto. 1998.

MICHEL URIBE, Hugo Alberto, "México: Evaluación del Sistema de Federalismo Fiscal y Escenarios Futuros Seleccionados", *Revista INDETEC*, México. 2003.

MISRHA, citado por Ariño Ortiz, Gaspar en "Principios de Derecho Público Económico", Comares, Granada, 1999, p. 92.

MCKINNON, Ronald I. y Thomas Nechyba, "Competition in Federal Systems: Political and Financial Constraints," <The New Federalism: Can the States

be Trusted> eds. John Ferejohn y Barry R. Weingast, Stanford, Hoover Institution Press. 1997.

MERINO, Gustavo, "Las transferencias federales para educación en México: Una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia," *Gestión Pública y Política Pública*, 7, CIDE, 1998.

MOLINAR HORCASITAS, Juan y Jeffrey WELDON, 1994, "Electoral Determinants and Effects of Pronasol," *Transforming State-Society Relations in México: The National Solidarity Strategy*, Wayne Cornelius, Ann Craig, y Jonathan Fox, eds., San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

MONREAL AVILA, Ricardo, "Hacia la Convencion Nacional Hacendaria," *Collaboration in National Press*, www.zacatecs.gob.mx. 2003.

MUSGRAVE, R.A., "The Theory of Public Finance", New York, McGraw-Hill, 1959.
- "Who Should Tax, Where, and What?", in Charles McLure (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University Press, Canberra, 1983.

MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. MUSGRAVE, "Public Finance in Theory and Practice", 3ed. ed., McGraw-Hill, 1980.

MUSKIN, E.S., "Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint," *American Economic Review*, vol. 89, no. 2, 1999.

NICE, David C. y FREDERICKSEN, Patricia, "The Politics of Intergovernmental Relations", 2d. ed., Chicago, Nelson Hall Publishers. USA, 1995.

NORTH, Douglass C., "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Fondo de Cultura Económica, México. 1993.

NOZICK, Robert, "Anarchy, State, and Utopia", Blackwell, Malden, 2008, en "Teoría del Estado contemporáneo", Aguilera Portales Rafael, (coordinador), Porrúa, México, 2011.

NUÑEZ TORRES, Michael, "La capacidad legislativa del Gobierno desde el concepto de institución. El paradigma de Venezuela y España", Porrúa, México, 2006.

- "El Pacto Federal como cláusula institucional del Estado constitucional", en Torres Estrada, Pedro Rubén y Barceló Rojas Daniel Armando (compiladores), "La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas", UNAM, México. 2008

OAKERSON, Ronald J., "Analyzing the Commons: A Framework," Making the Common Work: Theory, Practice, and Policy, Daniel W. Bromley et al., eds, San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press, 992.

OATES, W.E., "An Essay in Fiscal Federalism," Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, 1999.

- Wallace E., "Decentralization of the Public Sector: An Overview", Robert T. Bennet, Decentralization, Local Government and Markets, Oxford. 1990,
- "Tax Effectiveness and Tax Equity in Federal Countries: Commentary," Charles McLure, ed., Tax Assignment in Federal Countries, Canberra, The Australian National University, Federalism Research Centre, 1983.

ORTEGA Y GASSET, J, "Lecciones de metafísica", Alianza Editorial, Madrid, 1985.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto, “El nuevo federalismo, la descentralización, México, Porrúa, 1988.

ORTÍZ RUÍZ, Miguel, “El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, INDETEC, México, 1995.

PAULY, M., “Optimality, ‘public’ goods, and local governments: A general theoretical analysis,” *Journal of Political Economy*. 1970.

PAZ CUEVAS, Cuauhtémoc, “Las Asociaciones Municipales: Nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México”, IGLOM, México, 2005.

PLATÓN, 2002, “Obras Selectas, La República”, Edimat, Madrid.

PRIETO SANCHÍS, Luis, “Los Derechos Sociales y el principio de igualdad sustancial”, Palestra, Lima. S/F.

PINEDA, Luis y MENDOZA G., M. Alberto, CONAGO, Equipo Pueblo, <http://www.equipopueblo.org.mx/>, México, 2003.

PISAURO, Guiseppe, “Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints”, IMF Working Paper, 01/65, International Monetary Fund. 2001.

POTERBA, J. M. y J. Von Hagen, eds., “Fiscal Institutions and Fiscal Performance”, Chicago, University of Chicago Press, 1999.

RABELL GARCÍA, Enrique, “Federalismo Fiscal en México”, Universidad Autónoma de Querétaro, Consejo de Ciencia y Tecnología de Querétaro. 2010.

RECASÉNS SICHES, Luis, "Filosofía del Derecho" Porrúa, México, 1978. Citado también por Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa, México, 2002.

RORTY, Richard, "Pragmatismo y Política", Paidós, Barcelona, 1997.

ROVIRA, Alberti, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 14. 1985.

ROUSSEAU Juan Jacobo, "El Contrato Social o Principios de Derecho Político", Ed. Sarpe, España. 1994

RAWLS John, "Teoría de la justicia", FCE, México, 2006.

RODDEN, Johnatan, "The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints around the World," American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3, 2002.

RODRIGUEZ, Victoria, "Decentralization in Mexico, From Municipal Reform to Solidaridad to New Federalismo", Westview Press, cons. INAP, 1997.

SAUCEDO SÁNCHEZ, José Alberto, "Hacia el Federalismo Fiscal", México, INAP, 1997.

SHAH, Anwar, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons from Decentralization", WP, World Bank, Washington, D.C., 1997.

SHCP, Memoria de las Convenciones Fiscales, T. I., México, SHCP. 1947-2004.

- SOLÍS, Leopoldo, "La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas", 13ª. ed., México, s. XXI editores. 1984.
- SMEND Rudolf, "La Constitución como Integración" en <Constitución y Derecho Constitucional>, José Ma. Beneyto Pérez. Madrid, CEC, 1985.
- SPROULE-JONES, Governments at Work: Canadian Parliamentary Federalism and Its Public Policy Effects, University of Toronto Press, 1993.
- STEIN, Ernest, "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America," <Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America> Eds. Kiichiro Fukasako y Ricardo Hausmann, Washington, D.C, 1998.
- TANZI, V., "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects," 1996.
- TERRAZAS, Amabilia, "Federalismo y Coordinación Fiscal" y "Federalismo hacendario en México: Retos y alternativas", con Jorge A. Calderón Salazar, compiladores, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 2004.
- THUROW, L., "Aid to state and local governments," National Tax Journal No. 23, 1970.
- TORRES ESTRADA, Pedro Rubén, et Al, (Comp.) "La Reforma del Estado. Experiencia Mexicana y Comparada en las Entidades Federativas", Porrúa, México. 2008.
- TREJO, Adrian, "Avanzan Trabajos de la Convención Nacional Hacendaria," 2004.

VELASCO, A., "Debt and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking", *Journal of Public Economics*, vol 76, no. 1, 2000.

WALLIN, Bruce, "From Revenue Sharing to Deficit Sharing", 1998.

WARD, PETER M. y Victoria Rodriguez, "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico," *Journal of Latin American Studies*, 31, Cambridge University Press, 1999.

WEINGAST, Barry R., "The Comparative Theory of Federalism", WP Hoover Institution, Stanford University, 2000.

WILDASIN, David E., "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations", World Bank Policy Research WP, 1843. Williamson, E. Oliver, 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press, 1998.

WRIGHT, Deil S. "Para entender la Relaciones Intergubernamentales", FCE, México.
-*Understanding Intergovernmental Relations*, 3d. ed., California, Pacific Grove, Brooks/Cole, 1997.

ZHANG, TAO y Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China," *Journal of Public Economics*, 67, 1998.

ANEXOS:

A).

=GLOSARIO DE TÉRMINOS =

Actividades del Programa: Es el conjunto de funciones que debe cumplir el encargado de un programa de gasto, para cumplir con las previsiones del propio programa. Se refiere a las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los componentes del programa.³⁷²

Actividad Institucional: Categoría que forma parte de la estructura programática y que identifica las acciones sustantivas o de apoyo que realizan los ejecutores de gasto con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas, de conformidad con las atribuciones que les señala su respectiva ley orgánica o el ordenamiento jurídico que les es aplicable. (Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria)

Acto Administrativo: Es la manifestación unilateral del Estado a través de sus agentes con competencia para emitirla, encaminada a crear, reconocer, permitir, transmitir, modificar derechos y obligaciones a favor del gobernado.

Acto Administrativo-Electoral Participado: Es una manifestación unilateral del Estado hecha a través de sus agentes con competencia para emitirla, que conjunta la voluntad expresada por una cierta cantidad de ciudadanos, quienes sufragaron con un SÍ, -luego de haber sido debidamente insaculados al efecto, del

³⁷² Definiciones tomadas y ajustadas a la investigación de diferentes fuentes por el tesista, y de otros varios de diferentes tesis de grado. Como las siguientes: INEGI, "El ABC de las Finanzas Públicas", Ed. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1994. Pp. 13-29; Exceptuando algunas que son una aportación nuestra, como el concepto de Acto administrativo-electoral Participado. Igualmente se toman conceptos fijados en las leyes de la materia.

padrón electoral correspondiente-, ordenada por una ley específica en materia de participación ciudadana; con la finalidad de formular el Presupuesto de Egresos Participativo previsto por la norma; o aprobar –en su caso- el procedimiento de endeudamiento especial con fines de servicio público; encaminados ambos procesos a determinar un gasto, con vistas a cubrir ciertas necesidades públicas; ya sean éstas directas del Estado o a favor de los gobernados.

Adeudos de Ejercicios Fiscales anteriores (ADEFAS): Son los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, que comprenden al conjunto de obligaciones contraídas, registradas y autorizadas de los ejercicios fiscales pretéritos con cargo al ejercicio presupuestario actual.

Alcance de una evaluación: El foco de una evaluación considerando las cuestiones a tratar, las limitaciones, lo que debe y no debe analizarse.

Anteproyecto: Instrumento de la programación y presupuestación mediante el cual se asignan recursos a los programas presupuestarios, con base en las estructuras programáticas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El anteproyecto se elabora por las dependencias y entidades en términos de las disposiciones aplicables y las que para el efecto emita la Secretaría (SFP). Una vez aprobado, el anteproyecto constituye el programa anual de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

Aplicación de recursos: Son disminuciones del efectivo, durante un periodo contable, provocadas por el incremento de cualquier otro activo distinto al efectivo, la disminución de pasivos, o por la disposición del capital contable, por parte de una entidad gubernativa. Pueden ser varios los Tipos de aplicación de recursos: a) *de operación*, que son los que se destinan a las actividades que representan la principal fuente de funcionamiento para la entidad; b) *de inversión*, que son los que se destinan a la adquisición de activos de larga duración; y c) *de financiamiento*, que son los que se destinan a restituir los recursos que se

canalizaron en su momento por la entidad, al cumplimiento de sus objetivos o propósitos institucionales.

Autonomía: Principio jurídico que faculta a un ente de derecho a auto-determinarse (dictarse su propia normatividad y patrimonio), pero que se encuentra subordinado jerárquicamente a algún otro ente jurídico.

Balance Financiero: Es la diferencia entre los ingresos y los gastos totales del Sector Público, tomados por nivel de gobierno. En el caso de la Administración Federal, incluye al Gobierno Federal en su Sector Paraestatal y los intermediarios financieros (Bancos de Desarrollo y Fideicomisos de Fomento). El saldo del balance financiero entonces, es igual al resultante del balance económico más la intermediación financiera.

Balance Económico: Es el resultado que se obtiene de comparar los ingresos y gastos totales del Sector Público no financiero (Gobierno Federal y Sector Paraestatal) que no incluye a los intermediarios financieros.

Balance Económico Primario: Es el balance económico menos los pagos de los intereses de la deuda (interna o externa). Busca el equilibrio de las finanzas públicas. Sirve para medir en qué tanto los ingresos públicos pueden financiar (sin incluir el pago de intereses de la deuda) el gasto corriente y el de capital.

Balance Operacional: Es aquél resultado de sumar al balance económico primario, el monto de interés real en moneda nacional y los intereses nominales en moneda extranjera.

Balance Operacional del Sector Público No Financiero: Es aquél correspondiente al Gobierno Federal y al Sector Paraestatal y que resulta de restar a sus ingresos totales el monto de los egresos totales, -una vez deducida de

éstos últimos-, la pérdida de valor de la deuda interna como consecuencia de la Inflación.

Balance Presupuestal: Es el resultado de comparar los ingresos y los gastos del nivel de gobierno respectivo, así como el de sus organismos y empresas de control directo, sin incluir financiamientos ni amortizaciones.

Beneficiarios: Son los Individuos, grupos, organismos o territorios que se benefician, directa o indirectamente, de una intervención, hayan sido o no los destinatarios de la misma.

Cadena de Resultados: Estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con las actividades y componentes, y culminando con el efecto directo (propósito) y retroalimentación.

Calidad: Mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa.

Características del Indicador: Para cumplir adecuadamente con la función de dar soporte a las decisiones presupuestarias, los indicadores para resultados deben elaborarse y difundirse con base en las mejores prácticas internacionalmente conocidas.

Clasificador por Objeto del Gasto: Es un instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio.

Clasificación Presupuestaria: Es un instrumento que permite identificar los egresos del nivel de gobierno en sus diferentes aspectos: administrativos, funcionales, económicos, por objeto o destino del gasto o sectorialmente.

Cohecho: Es el otorgamiento, promesa u ofrecimiento de un beneficio para influenciar indebidamente una acción o decisión de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas. Puede ser iniciado por una persona que busca o solicita un soborno o por una persona que ofrece y paga sobornos. El cohecho es probablemente la forma más común de corrupción.

Componentes: Son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que requiere el Propósito. Es razonable suponer que si los componentes se producen adecuadamente, se logrará el Propósito.

Componentes del Programa: Son los bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa presupuestario para cumplir con su propósito. Los componentes deben expresarse en productos terminados o servicios proporcionados (ejemplo: Drenaje instalado, carretera concluida, despensas entregadas, población capacitada).

Contabilidad gubernamental: Es la técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y pasivos, así como el propio patrimonio, con el fin de generar información financiera que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos.

Contraloría Social: Mecanismo de los ciudadanos para que, de manera individual u organizada, verifiquen la correcta aplicación de los recursos públicos y el

cumplimiento de metas de los programas gubernamentales, fundamentado por el marco jurídico aplicable.

Control del Gasto: Llamase así, al conjunto de actividades que despliegan los órganos encargados para ello, con el propósito de establecer y ejecutar mecanismos jurídicos válidos, que aseguren el cumplimiento de metas y objetivos planteados previamente, por los entes públicos que integran las diversas administraciones públicas en México.

Control interno: Mecanismos dirigidos a establecer procedimiento que aseguren el cumplimiento de las metas y objetivos de las instituciones y los programas bajo su responsabilidad.

Coordinación Hacendaria: Se denomina así al sistema de coordinación de diversa índole, que llevan a cabo de hecho, las entidades hacendarias (tesorerías, secretarías de finanzas, etc.) de los diferentes niveles de administración pública del país, a fin de lograr hacer efectivos los principios constitucionales en la materia, y los fines encomendados a éstos, en cuanto a ingresos, gasto público, deuda pública y gestión del patrimonio.

Corrupción: Conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado. Se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y que se desvían de los criterios normativos establecidos.

Costo: Es la realización de operaciones por parte del Estado, por las cuales se produce -al igual que el gasto-, un decremento de los activos o -en su caso- el incremento de los pasivos de una entidad, durante un periodo contable, con la intención de generar ingresos y con un impacto desfavorable en la utilidad o pérdida neta o, en su caso, en el cambio neto en el patrimonio contable y,

consecuentemente, en su capital ganado o patrimonio contable respectivamente.³⁷³

Crédito: El sistema de Crédito Público comprende un conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento que implican endeudamiento o modificación de la estructura de sus pasivos.

Crédito Público: Se le llama así, a la capacidad que tiene el Estado para obtener, otorgar o garantizar recursos financieros a través de operaciones de endeudamiento, con el objeto de.; a fin de controlar y gestionar la deuda contratada, en base a una política pública y bajo los lineamientos de los órganos legislativos competentes.

Crédito Presupuestario: Es aquél que se consigna dentro del correspondiente presupuesto de los órganos autónomos con diferenciación en sus competencias de gasto para ser ejercidos para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados por el órgano competente.

Cuentas presupuestarias: Las cuentas que conforman los clasificadores de ingresos y gastos públicos. (Ley General de Contabilidad Gubernamental)

Cuenta pública: Es el documento previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las respectivas de los Estados, que debe rendirse anualmente por el Poder Ejecutivo, al respectivo Poder Legislativo, a fin de presentar los estados contables y financieros que muestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de los Ingresos, y del Ejercicio del Presupuesto de Egresos; con base en programas, subprogramas, operaciones,

³⁷³ CINIF, “Elementos Básicos de los Estados Financieros: Nif a-5 (41-70)”, Tomado y adecuado por el tesista del Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera, A. C. (CINIF) México, 2006.

estado de sus resultados y demás cuentas en los activos, así como pasivos totales de la Hacienda Pública. Muestra los resultados de la gestión financiera del gobierno federal o de los estados y sus municipios, con referencia a los ingresos públicos y a la forma como se ejerció el presupuesto.³⁷⁴

Cuenta pública: Es el documento a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el informe que en términos del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rinde el Distrito Federal y los informes correlativos que, conforme a las constituciones locales, rinden los estados y los municipios.

Déficit: Es el Resultado negativo que se produce al comparar los egresos con los ingresos de un ente económico.

Déficit económico del sector público: Es el faltante en que incurre el Estado al intervenir, mediante el gasto público, en la actividad económica en forma directa. Representa el resultado negativo³⁷⁵ de la diferencia entre los ingresos y egresos, tanto del Gobierno Federal como de las entidades paraestatales de control presupuestario directo o indirecto. El déficit económico se obtiene sumando al déficit presupuestario el no presupuestario. El déficit presupuestario resulta de la diferencia negativa de los ingresos petroleros y no petroleros con los gastos presupuestarios del Gobierno Federal y del sector paraestatal de control directo. El déficit no presupuestario es el resultado negativo de la diferencia entre los ingresos y los gastos del DDF y de los organismos y empresas de control presupuestario indirecto.³⁷⁶

Déficit del sector público (Déficit financiero): Es la diferencia negativa que resulta de la comparación entre el ahorro o des ahorro en cuenta corriente, y el

³⁷⁴ Osornio Corres, Francisco Javier, Op. Cit.

³⁷⁵ Diccionario del Banco de México, Tomado de su página conteniendo el glosario de términos financieros, <http://www.banxico.org.mx/dyn/divulgacion/glosario/glosario.html#D> (Consultado el 2º de octubre de 2013).

³⁷⁶ *Ibíd*em, Diccionario del Banco de México, Op. cit.

déficit o superávit en cuenta de capital; expresa los requerimientos crediticios netos de las entidades involucradas. Muestra el faltante total en que incurre el Estado al intervenir en la actividad económica nacional. Resulta de sumar el déficit económico con la cifra neta de la intermediación financiera.³⁷⁷

Deflación: Es un indicador económico utilizado en las finanzas públicas y como consecuencia de un fenómeno económico en el que se advierte un descenso general de precios causado por la disminución de la cantidad de circulante monetario, lo cual a su vez origina una disminución en el ritmo de la actividad económica en general, afectando entre otros aspectos los ingresos tributarios, debido al desempleo y la menor producción de bienes y servicios. Constituye la situación inversa de la inflación. Es Proceso sostenido y generalizado de disminución de precios en un país. Es pues, un fenómeno contrario a la inflación.

Dependencias: Son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados así como la Consejería del Ejecutivo Federal, Poderes: Legislativo, Judicial, Entes Autónomos y Entidades.

Derecho de las Finanzas Públicas: Es aquella disciplina que, perteneciendo al Derecho Administrativo, se ocupa de un objeto específico: la actividad financiera del Estado.

Derecho Financiero: Se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos a saber: En el establecimiento de los tributos o impuestos; en la obtención de diversas clases de recursos; en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, Así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del estado o

³⁷⁷ *Ibíd.*

entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del estado.

Desarrollo de Capacidades: Proceso por el cual personas, grupos, organizaciones y países desarrollan, mejoran y organizan sus sistemas, recursos y conocimientos, todo ello reflejado en sus capacidades (individuales y colectivas), de desempeñar funciones, resolver problemas, establecer objetivos y cumplirlos.

Desempeño: Medida en que una institución u organización actúa conforme a criterios/normas/directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos.

Deuda Pública: Son las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal o municipales, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento;

Dimensiones de los Indicadores: Se refieren al aspecto particular del objetivo a ser medido mediante el indicador, pudiendo ser: eficacia, eficiencia, economía y calidad, ajustados a las características y particularidades del programa presupuestario.

Economía Pública: La economía pública, como rama de la Ciencia Económica, se centra en la adopción de decisiones colectivas sin la ayuda del mercado, en la actividad de las administraciones públicas y en su financiación. Trata por lo tanto de las intervenciones públicas que se llevan a cabo con ingresos y gastos públicos.³⁷⁸

³⁷⁸Cfr. http://descuadrando.com/Econom%C3%ADa_p%C3%BAblica.

Economía Pública: Se le conoce también como aquella rama de la ciencia económica que se encarga de estudiar la intervención del Estado (o sector público) en la Economía de un país.

Eficacia: Dimensión del indicador establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el cual se mide el grado de cumplimiento de los objetivos.

Eficacia en la Aplicación del Gasto Público: Es lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo determinado. Eficacia en la aplicación del gasto público es lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables.

Eficiencia en el Ejercicio del Gasto público: Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles en tiempo y forma, logrando su optimización en el ejercicio del gasto público. la Eficiencia en el ejercicio del gasto público: Es el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Eficiencia: Mide la relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados.

Ejecutores del Gasto: Se denominan así a los Poderes Legislativo y Judicial, a los entes autónomos a quienes se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos; así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con cargo al Presupuesto de Egresos.

Egresos Brutos: Es el Gasto Público total, virtual o en efectivo, que realizan los gobiernos por el desempeño de sus funciones públicas según los términos establecidos en los presupuestos y demás leyes al respecto.

Egresos Efectivos: Son las cantidades monetarias que los gobiernos estatales o municipales erogan para sufragar las obligaciones contraídas en el desempeño de las funciones públicas que las leyes les señalan. Son salidas de dinero en caja o en bancos; en consecuencia disminuyen las disponibilidades existentes en numerario.³⁷⁹

Egresos Efectivos Ordinarios: Son las cantidades de dinero en efectivo que los gobiernos erogan para cubrir sus gastos por concepto de administración, inversiones y transferencias, y resultantes de la operación de restar las amortizaciones a los egresos efectivos correspondientes del año. Con la operación de contrastar diferencias entre ingresos y egresos efectivos ordinarios se reflejan dichos egresos, en un Déficit o en un superávit presupuestal –en su caso- e indica las variaciones de la deuda y de las disponibilidades.

Egresos por Cuenta de Terceros: Son las Cantidades de dinero que los gobiernos entregan a terceras personas, físicas o morales, públicas o privadas, o que fueron recaudadas por cuenta propia, según convenio y las leyes respectivas.

Egresos Virtuales: Son los registros de salidas exclusivamente contables, es decir, que no originan movimientos en efectivo, de caja o de bancos.

Ejercicio del Gasto: Es la actividad ordenada por la ley de la materia, por medio de la cual, se cumple el propósito previsto en la norma presupuestaria.

³⁷⁹ INEGI, “El ABC de las Finanzas Públicas”, Ed. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1994. Pp. 13-29.

Entidades: Son los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito y Auxiliares, Seguros y Fianzas y Fideicomisos Públicos.

Entidades coordinadas: Son las entidades que el Ejecutivo Federal agrupe en los sectores coordinados por las dependencias, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Entidades no coordinadas: Son las entidades que no se encuentren agrupadas en los sectores coordinados por las dependencias.

Equilibrio Presupuestario: Es el estado o situación financiera de un ente de gobierno, que resulta de comparar los ingresos y los gastos de dicho gobierno, así como el de sus organismos y empresas de control directo, sin incluir financiamientos ni amortizaciones, que pone en igualdad a sus factores de “Debe y Haberes” en la cuenta.

Estado de Derecho: Estado en el que autoridades e individuos se conducen con apego a las normas jurídicas que protegen los derechos y libertades inherentes de las personas y que debe ser aplicado por instituciones imparciales y accesibles que generan certidumbre.

Estructura Programática: Es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

Evaluación: Es el Análisis sistemático y objetivo de los programas y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Evaluación Específica de Desempeño: Es el Reporte anual para mostrar el desempeño global de los programas y poder utilizar la totalidad de los indicadores y evaluaciones existentes en el Sistema nacional de Evaluación del Desempeño.

Evaluación Externa: Es la Evaluación que se realiza a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables.

Finanzas Públicas: Se denomina así, al conjunto de actividades gubernamentales encaminadas a la captación, administración y aplicación de los recursos financieros del Estado. Estas sirven al propio Estado para orientar en forma eficiente el uso de los recursos de la economía. Como disciplina, permite el análisis del efecto económico y social de las Políticas y su impacto en los ingresos tanto como en los egresos del Estado.

Fin del Programa: Es la descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad. No implica que el programa, en sí mismo, será suficiente para lograr el Fin, tampoco establece si pueden existir otros programas que también contribuyen a su logro.

Gasto comprometido: Es el momento contable del gasto que refleja la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formaliza una relación jurídica con terceros para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras. En el caso de las obras a ejecutarse o de

bienes y servicios a recibirse durante varios ejercicios, el compromiso será registrado por la parte que se ejecutará o recibirá, durante cada ejercicio. (Ley General de Contabilidad Gubernamental)

Gasto Corriente: Son las erogaciones que efectúan las entidades de la administración pública para realizar sus funciones.

Gasto de Capital: Son las asignaciones destinadas a incrementar el conjunto de bienes de capital y conservar los ya existentes.

Gastos de Administración: Son aquellos que se realizan en el desempeño propio de las funciones administrativas y la prestación de los servicios públicos.

Gasto devengado: Es el momento contable del gasto que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.

Gasto ejercido: Es el momento contable del gasto que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada debidamente aprobada por la autoridad competente.

Gasto neto total: Es la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

Gasto Público: Es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas.

Gasto pagado: Es el momento contable del gasto que refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago, que se concreta mediante el desembolso de efectivo o cualquier otro medio de pago.

Gasto Programable: Son las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población, con un efecto directo en la actividad económica y social.

Gasto No Programable: Son las erogaciones destinadas a saldar compromisos que por su naturaleza no son factibles de identificar en un programa específico a cargo de una entidad o a la Federación –yo en su caso- que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

Gestión por Resultados (GpR): Es aquél Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Interesa aquí qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; al efecto se propone generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren los resultados consignados en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados del mismo.

Gobernabilidad democrática: Es la Capacidad del gobierno de transformar necesidades en políticas, en el que si bien la Administración Pública mantiene su rango de componente esencial del gobernar, implica cambiar sus prácticas e instrumentos para pasar de un modelo centralista a un enfoque abierto y asociativo con los sectores privado y social, que permita la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible.

Impactos: Son los Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención, sea ésta intencional o no.

Indicador: Especificación cuantitativa que permite verificar el nivel de logro alcanzado por el programa en el cumplimiento de sus objetivos. Es una expresión que establece una relación entre dos o más datos y permite la comparación entre distintos períodos, productos similares o una meta o compromiso.

Indicadores estratégicos: Son aquellos que Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios; y, contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.

Indicadores para Resultados: Es una determinada Vinculación de los indicadores de la planeación y programación para medir la eficiencia, economía, eficacia y calidad, e impacto social de los programas presupuestarios, las políticas públicas y la gestión de las dependencias y entidades.

Índices: Miden el comportamiento de una variable en un cierto tiempo, a partir de un valor tomado como base. Con frecuencia se calcula dividiendo a la variable entre un valor base y después multiplicándola por 100. También los índices pueden expresar la combinación de diversos elementos que han sido transformados matemáticamente para homologar sus características y permitir su Integración.

Ingresos: Es el nombre dado al fenómeno financiero de incremento de los activos o el decremento de los pasivos de una entidad –en su caso-, durante un periodo contable, con el impacto favorable en los haberes o pérdidas netas de su administración. También se puede advertir el cambio neto en el patrimonio contable y como consecuencia de ello, en el registro del capital aumentado o del patrimonio contable incrementado, respectivamente.

Ingresos Ordinarios: Aquellos ingresos que provienen de fuentes normales y son percibidos en forma regular por el Estado. Están constituidos por los ingresos corrientes y aquellos provenientes de la inversión de capital. Pueden clasificarse en *Ingresos Corrientes Ordinarios* (Tributarios y No Tributarios) y los *Ingresos de capital*. Los primeros pueden ser: *Los Impuestos* (I. Tributarios: Directos e Indirectos, según afecten al ingreso o al consumo); *Los Derechos, los Productos y los Aprovechamientos*. Los segundos son, las percepciones que obtiene el Sector Público por la realización de operaciones que no corresponden a sus actividades de derecho público o de la producción de bienes y servicios para el mercado, sino que se derivan de la venta de algunos bienes de su patrimonio, generalmente provienen del remate de sus activos físicos patrimoniales.

Ingresos Extraordinarios: Son los recursos financieros que percibe el Sector Público de manera irregular o complementaria y que se identifican con el financiamiento, el endeudamiento o el empréstito en los mercados de capitales.

Ingreso Público: Es la fuente de financiamiento del gasto que realiza el Estado en la ejecución de sus planes y programas, a fin de cumplir con los resultados propuestos y previstos en el presupuesto respectivo. Está constituido por la recaudación del gobierno federal o local –en su caso- y de sus respectivos sectores paraestatales. En la especie se consideran ingresos también, conforme a las leyes vigentes en México, a los resultantes del endeudamiento público o de los empréstitos.

Inversión Pública: Se constituye por el conjunto de bienes públicos, en especie, numerario o títulos valor u otros similares, que realizan las dependencias, organismos descentralizados y empresas del sector público destinadas a fines productivos como son la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas, o para aumentar conservar y mejorar el patrimonio nacional.

Inflación: Es el indicador económico utilizado para advertir un aumento o exceso de moneda circulante en relación con su cobertura, lo que desencadena un alza general de precios en el mercado.

Legitimación: Potestad normativa que faculta y enviste a un ente de derecho, para actuar en ejercicio de un derecho.

Lineamientos de Evaluación: Las disposiciones que tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de la Administración Pública Federal.

Marco Lógico: Es la Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores, mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los diferentes ámbitos de acción o niveles de objetivos de los programas presupuestarios.

Matriz de Indicadores (MIR): Es una herramienta de planeación estratégica del Presupuesto basado en Resultados (PbRs), para entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios. Comprende la identificación de los objetivos de un programa (resumen narrativo), sus relaciones causales, los indicadores, medios de verificación y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del mismo. Expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados.

Metodología del Marco Lógico (MML): Se llama así a la herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas o áreas de mejora, que permite organizar de manera sistemática y lógica los

objetivos de un programa y sus relaciones de causa y efecto, medios y fines. La MML facilita el proceso de conceptualización y diseño de programas.

Nueva Estructura Programática (NEP): Es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos.

Objetivo: En programación es el conjunto de resultados que el programa se propone alcanzar a través de determinadas acciones.

Objetivos Estratégicos: Son la expresión de los fines últimos que se fijan las dependencias y entidades, en el marco de los objetivos nacionales, estrategias y prioridades, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Obra Pública y Fomento: Son erogaciones de las dependencias del sector central, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas y en general, a todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio nacional.

Orientación a Resultados: Los objetivos del programa presupuestario deberán identificar su contribución a los objetivos estratégicos del sector que corresponda y sus resultados deberán traducirse en beneficios concretos para la sociedad.

Órganos autónomos: Son las personas de derecho público con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a través de los ramos

autónomos, así como las creadas por las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Opacidad: Es el Término adoptado jurídicamente para designar el problema que se genera por la falta de transparencia y rendición de cuentas, en el uso y manejo de los recursos públicos.

Participación Ciudadana: Se le llama así a los espacios jurídico-administrativos y a los mecanismos de interacción entre grupos organizados de la sociedad y el gobierno, que hacen posible que la sociedad contribuya e influya en las acciones gubernamentales que le afectan.

Plan Nacional de Desarrollo (PND): Es la actividad prevista en la Constitución vigente, que establece mecanismos de planeación basados en la ordenación racional y sistemática de acciones que mediante el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, política, social y cultural; tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.

Planeación Estratégica del Presupuesto basado en Resultados(PbR): Se le llama al conjunto de elementos metodológicos y normativos que permite la ordenación sistemática de acciones, y que apoya las actividades para fijar objetivos, metas y estrategias, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como coordinar acciones y evaluar resultados.

Política Pública: Es la determinación que lleva a cabo el titular de un ente del Estado, conforme a la norma constitucional, a fin de establecer una posición básica o un curso de acción seleccionado en su momento por el ente gubernamental, para orientar las decisiones que deban asumirse respecto a una necesidad o situación de interés público. Las políticas públicas definen un

concepto, una prioridad pública y el ámbito de las decisiones que deben tomarse por los ejecutores, para el tratamiento de los problemas o necesidades, según su naturaleza, prelación y urgencia pública.

Presupuesto: De manera general, es el documento previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, integrado por aquellas estimaciones formales y materiales de los ingresos y de los egresos (en cada caso presupuestario en concreto) que habrán de producirse durante un período dado, frecuentemente un año, en el ejercicio de facultades y competencias financieras asignadas a cada nivel de gobierno. Refleja las transacciones que se supone ocurrirán a futuro, en cada área prevista (gasto o ingreso). Es un indicador de la política a seguir en cuanto a la obtención de ingresos y la realización de gastos, así como un instrumento de planificación que permite definir los costos de alcanzar ciertos objetivos o resultados en un plazo determinado. La elaboración de un presupuesto se hace necesaria por cuanto qué, los ingresos y los gastos de una institución no ocurren simultáneamente; sino a diversos intervalos en el tiempo, determinando así la generación de documentos diversos en cada caso –gasto o ingreso- previendo escenarios aplicables a cada situación en particular.³⁸⁰

Presupuesto en sentido material: Es aquél documento producido y emitido por el titular del Poder ejecutivo en base a lo prescrito por la Constitución, que integra las estimaciones en cuanto a los ingresos o a los gastos –en su caso-, que habrán de ocurrir durante un período dado, frecuentemente un año, en el ejercicio de facultades y competencias financieras asignadas a éste y que deberán ser revisadas en un proceso formal por los integrantes del Poder Legislativo, para su aprobación. En cuanto a los presupuestos de los Estados Federativos, se denomina así, a los documentos que producen los titulares del poder ejecutivo de

³⁸⁰ Tomado y ajustado por el tesista al tema jurídico, de la página: <http://www.finanzaspersonales.com.co/Diccionario> (consultado el 1o de octubre de 2013, 21.00 hrs).

dichas entidades, a fin de que sean sometidos a la aprobación formal de sus respectivas legislaturas.

Presupuesto en sentido formal: Es la calidad que le otorga la ley, al presupuesto conformado materialmente por el poder ejecutivo (federal o los locales), que se somete, por un proceso de formalización por la Legislatura respectiva, a la autorización, validación y aprobación de dicho congreso, para que pueda entrar en vigencia -una vez publicado- y ser aplicado entonces, por los respectivos poderes y sus administraciones, ajustándose al límite de sus atribuciones.³⁸¹

Presupuesto Basado en Resultados (PbR): Es el documento que refleja el conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el propio presupuesto, incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados de la aplicación de los recursos públicos.

Presupuesto de Egresos: Es el documento jurídico que contiene el programa de asignación de los gastos del gobierno y al igual que en la Ley de Ingresos, es discutido y aprobado por el poder legislativo. Contiene una estimación de las erogaciones que el gobierno necesita realizar durante el año siguiente para cumplir con los objetivos de los programas determinados y en sus resultados. Dicho documento se acompaña con documentos que señalan los Criterios de Política Económica del nivel de gobierno; así como líneas de acción y las propuestas de reforma y acompañamiento de normativa idónea para adoptar como objetivos específicos viables y deseables para alcanzar; que deban cumplirse conforme al Plan o planes de desarrollo.

Presupuesto Participativo: Es el documento que contiene el programa de asignación de los gastos del gobierno, conformado con la participación de los ciudadanos de acuerdo a la ley de la materia –ya sea en lo individual o mediante

³⁸¹ Consultar lo resuelto por la SCJN en la controversia 109/2004, en el sentido que deja establecida las diferencias jurídico-conceptuales entre “Presupuesto en sentido material de aquel en sentido formal”.

consejos ciudadanos-, emitiendo su opinión en base a consulta popular, consulta pública, mediante el sufragio voluntario por medio de los institutos de participación ciudadana; o por medio del *sufragio obligatorio* por insaculación que se haga en su momento, para cumplir con un deber previsto en las leyes.³⁸²

El Presupuesto Participativo Municipal: Es el ejercicio realizado entre el Ayuntamiento y la población del Municipio, por medio del cual se somete a consulta de la población en general el listado de las obras públicas propuestas como prioritarias para el paquete de presupuesto participativo a realizarse en un ejercicio fiscal, para lo cual, el Consejo organizará la forma de consulta, así como el análisis y concentrado de la información que se genere, a efecto de determinar cuál es la priorización de la ciudadanía en relación a las obras públicas a realizarse por el Ayuntamiento, como resultado del ejercicio del Presupuesto Participativo y de la votación voluntaria, que decida dicha realización.

El presupuesto participativo en Tlajomulco, Jalisco: Es una herramienta de gestión y participación ciudadana directa, mediante la cual los ciudadanos tienen el derecho de decidir hacia qué obras y proyectos se destina una parte del presupuesto. Se contempla destinar el 15 % del presupuesto orientado a inversión pública productiva al presupuesto participativo, con una perspectiva de impacto regional.

Presupuestación: Proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control, y evaluación del presupuesto.

³⁸² Como hemos dejado asentado y propuesto a lo largo de nuestra investigación; el presupuesto participativo que se propone, contiene un mandato obligatorio de sufragar –habiéndose sido insaculado debidamente y sin excusas- a fin de integrar la voluntad del Estado para establecer un rubro de gasto público o para aprobar un proceso o trámite de endeudamiento, empréstito o de deuda pública del Estado en cuestión.

Proceso Presupuestario: Se denomina así al conjunto de actividades que realizan las entidades públicas con el propósito de llevar a cabo la debida planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, respecto de los recursos que se pondrán a disposición de las mismas, como encargados de la función financiera del Estado.

Programación: Es la actividad encaminada a producir un documento que contenga los lineamientos, definiciones, recursos previstos y aquellas acciones concretas en que resultará el cumplimiento de los propósitos encomendados en un Plan de trabajo específico, basado precisamente en la políticas públicas aplicables a determinadas funciones de la administración del Estado.

Programa de Gobierno: Plan de trabajo elaborado por los encargados de la dicha función dentro de la administración del Estado, que contiene o establece las políticas públicas que dirigirán las acciones de Gobierno.

Programa Anual de Evaluación: Acciones encaminadas a establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas federales en operación y de los que vayan a comenzar su ejecución; vincula el calendario de ejecución de las evaluaciones con el calendario de actividades de la programación y presupuestación del ejercicio fiscal correspondiente; y articula los resultados de las evaluaciones de los programas federales en el marco del PbR y del SED.

Recaudación Federal Participable (RFP): Se define en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, como la totalidad de los impuestos federales disminuida por las devoluciones que se hagan a los contribuyentes de esos impuestos, así como de los impuestos adicionales y derechos adicionales o extraordinarios al petróleo, participaciones directas e incentivos que se paguen por colaboración administrativa de los gobiernos sub-nacionales respecto de contribuciones federales.

Recurso Económico: Son los medios materiales o inmateriales a disposición del Estado, para ser ejercidos y aplicados por los servidores públicos con la capacidad otorgada por las leyes, a fin de satisfacer necesidades públicas o particulares del propio Estado; o cumplir con un determinado propósito previamente establecido para ello.

Rendición de Cuentas: Obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas, o de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos en comparación con los recursos, las funciones y los planes encomendados a una determinada administración del Estado.

Rendición Social de Cuentas: Mecanismo de control social no electoral sobre el gobierno, basado en la ética pública, la transparencia y el diálogo; donde los servidores públicos explican y justifican su actuación a los ciudadanos.

Resultados: Descripción de la consecuencia directa del ejercicio de un programa, sobre una situación, necesidad o problema específico, denominado Propósito, así como la contribución que el programa espera tener sobre algún aspecto concreto del objetivo estratégico de la dependencia o entidad, denominado Fin del programa, el cual deberá estar ligado estrechamente con algún objetivo estratégico de la dependencia o entidad.

Saneamiento de las Finanzas Públicas: Es un proceso encaminado a fortalecer los ingresos públicos y contener el crecimiento de los gastos para reducir el déficit del sector público, con la finalidad de alcanzar el equilibrio financiero.

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Soberanía: Principio constitucional de autodeterminación y autolimitación, cuya potestad le es inherente, connatural y consustancia al pueblo y no admite ningún poder por encima de este, es inalienable, indivisible e imprescriptible.

Superávit: Exceso de los ingresos respecto de los egresos. Diferencia positiva que existe entre el capital contable (exceso del activo sobre el pasivo) y el capital social pagado de una entidad determinada. Resultado positivo que se produce al comparar los egresos con los ingresos de una entidad.³⁸³

Tipo de indicador para Resultados: Se refiere a la naturaleza del indicador que corresponde a cada nivel de la Matriz de Indicadores para Resultados. Puede ser estratégico y de Gestión.

Transferencias: Son las erogaciones para cubrir gastos no originados directamente por sus propias actividades, sino por terceros, -por los diferentes niveles de gobierno, en cada ejercicio fiscal- a quienes se les transfieren en la forma de subsidios o subvenciones, ayudas o donativos, aportaciones o cooperaciones e intereses de la deuda pública.

Transparencia: Práctica o instrumentos que utilizan las organizaciones para hacer pública información o para abrir al público datos, mecanismos y procesos de la gestión y el desempeño gubernamental.

Unidades de Administración: Son órganos o unidades administrativas de los ejecutores de gasto, encargadas de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

³⁸³ Banco de México, Op. Cit.

Unidad Responsable: Son áreas administrativas de los Poderes: Legislativo, Judicial, los Entes Autónomos, las Dependencias y, en su caso, las Entidades que están obligadas a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

Unidades Subnacionales: Se denominan así, a los entes locales reconocidos en la estructura política y administrativa del Estado Mexicano que tienen plena autonomía para administrar libremente su hacienda, y para determinar el destino de sus recursos, así como para decidir la naturaleza y el origen de sus ingresos.

B).

=SOBRE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS=

“JALISCO”

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

**INICIATIVA DE LEY PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL ESTADO DE
JALISCO**

Diputados del H. Congreso del Estado

El que suscribe Diputado Carlos Alberto Briseño Becerra, en mi carácter de integrante de esta Quincuagésima Novena Legislatura del H. Congreso del Estado de Jalisco, en ejercicio de las facultades que me confiere el artículo 28 fracción I de la Constitución Política y de conformidad a lo que establecen los artículos 22 fracción I; 149 y 154, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, someto a consideración de esta Honorable Soberanía la presente Iniciativa de Decreto, que tiene por objeto modificar la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, así como la Ley de Hacienda Municipal ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, de acuerdo a las consideraciones que a continuación se describen:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- Para profundizar nuestra democracia se requiere trascender la idea de ciudadanía, que se reduce al ejercicio del derecho al voto para la elección de gobernantes, y ésta se debe de expandir a la sociedad civil para promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del Estado a nivel local y su capacidad de diálogo y respuesta frente a las necesidades e intereses de los ciudadanos a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas en los espacios locales de gobierno y la toma de decisiones públicas así también el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana como los Presupuestos Participativos (Blanco y Gomá, 2003).

Cabe mencionar que la interacción (Ciudadanos y Gobierno) no debe limitarse a la función de informar o realizar consultas sobre asuntos de interés común, si no que se trata de la creación de oportunidades efectivas de participación de los ciudadanos en las distintas fases del proceso de toma de decisiones gubernamentales relacionadas con el presupuesto público (Filguieras, 2004).

II.- Para el gobierno municipal, se trata de la promoción y el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación ciudadana en la programación de sus presupuestos así como la vigilancia y fiscalización de los recursos públicos.

Esto significa la creación de nuevos espacios públicos que incluyan la apertura de los espacios de poder, decisión, deliberación y asociación que constituyen elementos centrales para la transformación de las instituciones gubernamentales.

Es necesario señalar que, la necesidad de ampliar la participación de los ciudadanos no es una idea novedosa, pues durante las últimas décadas se ha estado discutiendo en el ámbito académico y político su pertinencia, pero su formalización a través de mecanismos que coadyuven a su efectividad en la gestión pública sí lo es.

Para instituir la participación de los ciudadanos en los presupuestos públicos, éstos se deben de concebir como un instrumento de asignación equitativa y racional de los recursos públicos y tiene como finalidad fortalecer la participación de los ciudadanos en el ámbito de las decisiones gubernamentales.

Es de llamar la atención que, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), en las últimas décadas, el presupuesto participativo se ha vuelto un tema de debate fundamental que ha abierto un espacio para la innovación municipal en las democracias contemporáneas desde el punto de vista del desarrollo local. Asimismo, este mecanismo de participación ciudadana, según estimaciones del PNUD, ha sido adoptado y adaptado por más de 250 ciudades en América Latina tomando como modelo paradigmático y de referencia el caso de Porto Alegre en Brasil. Esto, cobra gran

relevancia en países como el nuestro que presentan altos índices de desigualdad y asimetría en el acceso a los bienes públicos por parte de los ciudadanos, quienes no cuentan con posibilidades efectivas de incidir sobre el proceso de decisiones gubernamentales relacionadas con la distribución de los recursos públicos para la satisfacción de las necesidades de la población.

III. La participación de los ciudadanos en los Presupuestos Participativos significa el establecimiento de un mecanismo de participación ciudadana para profundizar la democracia desde el nivel local, que tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren una efectiva participación de los ciudadanos en la elaboración y programación del presupuesto público de acuerdo con las necesidades e intereses de la ciudadanía a través de la ejecución de planes y programas de carácter público.

Se espera que a través de los Presupuestos Participativos los ciudadanos se incorporen de manera activa a los procesos de deliberación sobre las decisiones públicas con la finalidad de complementar o superar los roles operativos que se les han asignado en los municipios tanto en la concepción del modelo burocrático tradicional como en las versiones modernas de carácter gerencial (Montesinos, 2007).

Justamente los Presupuestos Participativos cobran sentido en un marco de gestión local y se encuentran asociados a la gobernanza, en una dimensión horizontal participativa y de cercanía con los ciudadanos, toda vez que se cuenta con la presencia de diversos actores sociales, privados y públicos para la deliberación y articulación de la agenda pública de carácter local.

Así, la tarea de gobernar no es exclusiva de unos pocos gobernantes o profesionales, técnicos o expertos en materias especializadas, sino que se concibe como un proceso de apertura y aprendizaje social, que cuenta con múltiples actores políticos y sociales que en espacios deliberativos interactúan y aportan sus conocimientos y experiencias de su realidad local a la gestión municipal.

La dimensión participativa de los presupuestos públicos alude a la articulación de distintos actores en torno a proyectos compartidos que se encuentran integrados en un marco político ciudadanizado, en el cual no sólo se consulta y se informa a la población, sino que, al mismo tiempo, se identifican problemas, se discuten prioridades, se fiscalizan los recursos municipales y se establecen relaciones cooperativas entre la sociedad civil organizada y el gobierno para el desarrollo y cumplimiento de objetivos y estrategias comunes.

IV. Es de señalar que los Presupuestos Participativos requieren de una serie de fases para su implementación que *grosso modo* pueden ser las siguientes:

- ☐ Identificación de los agentes gubernamentales y organizaciones ciudadanas y actores de participación.
- ☐ Capacitación de las organizaciones de la sociedad civil y actores en las instancias del presupuesto participativo.
- ☐ Desarrollo de talleres y mesas de trabajo y discusión.
- ☐ Evaluación técnica de prioridades presupuestales.
- ☐ Formalización de los acuerdos entre las autoridades gubernamentales (local o estatal) y las organizaciones ciudadanas.
- ☐ Fiscalización y rendición de cuentas.

De esta manera, los Presupuestos Participativos son una herramienta de participación y gestión del ámbito local, mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos obtenidos a través de la recaudación tributaria.

Diversos estudios han destacado que el presupuesto participativo es un mecanismo útil para afianzar los lazos sociales y para mejorar la gobernabilidad local, por la vía de fortalecer y vigorizar la democracia; que es un procedimiento idóneo para enfrentar la pobreza y la inequidad social y que, por otra parte, contribuye notablemente a transparentar la gestión y promover la rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos públicos y es, por tanto, un mecanismo para mejorar el funcionamiento del sector público, aparte de que resulta ser un buen antídoto contra la corrupción, toda vez que se establece un sistema de fiscalización ciudadana desde el inicio del proceso.

Así, el Presupuesto Participativo tiene como principal objetivo la participación directa de la ciudadanía en este proceso, con el fin de establecer las principales demandas y preocupaciones de los ciudadanos en materia generalmente de gastos como son las inversiones públicas e incluirlos en el presupuesto anual de la ciudad, priorizando los más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados.

V. Los Presupuestos Participativos le apuestan a una idea de ciudadanía activa, haciendo partícipe al ciudadano de la marcha y asuntos de la ciudad. Y la idea de entender, en definitiva, que la gestión pública es algo que tiene que ver con la vida cotidiana, y que se puede participar y decidir sobre los asuntos públicos.

Los Presupuestos Participativos hablan de dinero, pero también de nuevos espacios de participación, de profundización democrática en la vida local, de participar para decidir. Lo más importante, hablan en definitiva de apropiación de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, lo que en el fondo constituye la esencia de la democracia.

V. Derivado de lo anterior podemos concluir que los presupuestos participativos constituyen una herramienta fundamental de fortalecimiento de la participación ciudadana en el actuar de gobierno, logrando la incidencia de las personas en la asignación de recursos públicos y su aplicación en las áreas de interés de la población.

Por lo aquí expuesto la presente iniciativa tiene por objeto modificar la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, así como la Ley de Hacienda Municipal, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco estableciendo en estos la figura de Presupuesto Participativo, de tal manera que los ayuntamientos puedan adoptar dicha medida en total respeto a su autonomía municipal consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del Estado de Jalisco.

Por lo anteriormente expuesto y en consideración a lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 147; 149 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente Iniciativa de:

DECRETO

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO, ASÍ COMO LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE JALISCO.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma y adicionan los artículos 79 fracción primera y 81 segundo párrafo, se crea un Capítulo I Bis. dentro del Título Quinto y se incluyen en este los artículos 81 bis, 81 ter, 81 quater, 81 quinqués, de la **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**, para quedar como sigue:

Artículo 79. El Congreso del Estado debe aprobar las leyes de ingresos de los municipios...
Dichos indicadores de ...

Asimismo, los presupuestos se sujetan a las siguientes reglas:

I. Los Ayuntamientos deben elaborar y aprobar

En caso de que el ayuntamiento adopte la figura de presupuesto participativo señalada en el artículo 81 bis. De la presente ley se tomarán en cuenta los rubros de asignación de los recursos derivados de los mismos en su presupuesto de egresos.

En caso de que para

Los recursos que integran la hacienda.....

II. a la VIII.....(queda igual)...

Artículo 81. La oficina encargada de la Hacienda.....

En caso de que el ayuntamiento adopte la figura de presupuesto participativo señalada en el capítulo siguiente de la presente ley, la oficina encargada de la Hacienda Municipal será la encargada de elaborar los formatos en los cuales se establezcan los porcentajes de asignación de recursos y los rubros en los cuales se habrán de asignar los mismos.

CAPÍTULO I BIS

Del Presupuesto Participativo

Artículo 81 Bis. Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia podrán proponer la aplicación de presupuestos participativos que eficiente la actividad recaudatoria a través de la participación ciudadana en la distribución de los recursos públicos.

Para los efectos de interpretación del presente artículo, los presupuestos participativos, consisten en una forma de gestión de presupuesto, en la cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas.

Será facultad de los Ayuntamientos adoptar la figura de presupuestos participativos así como establecer los porcentajes de participación en cada impuesto de recaudación municipal de conformidad con lo que señala la ley de Hacienda Municipal para el Estado de Jalisco.

Artículo 81 Ter.- Del Objetivo de los Presupuestos Participativos:

Se establecen como objetivos:

Lograr que los ciudadanos del Municipio se sientan comprometidos con los destinos de la ciudad;

Aportar un instrumento de control y planificación de la administración municipal;

Mejorar la disposición para cumplir con las normas tributarias;

Motivar la participación ciudadana en las tareas de gobierno de la ciudad;

Consolidar un espacio institucional de participación.

Artículo 81 Quater.- Para la distribución de la asignación presupuestaria del Presupuesto Participativo se establecerá por parte del Ayuntamiento un índice de necesidades, que deberá confeccionarse con indicadores de salud, educación, vivienda, ingresos, género, así como los indicadores derivados del plan de desarrollo municipal y cuyo cálculo deberá ser actualizado anualmente previo a la distribución de los recursos a cada Ayuntamiento. Tanto para la elaboración del índice como para la actualización anual del mismo se constituirá una comisión que designe el Cabildo del Ayuntamiento, en donde se deberá de hacer participe a los representantes y/o Jefes de Colonias que determine el Cabildo del Ayuntamiento, de igual forma será parte de la Comisión el encargado de Hacienda Municipal. Una vez elaborado el índice deberá ser elevado al Cabildo Municipal para su aprobación y una vez aprobado el índice se remitirá a la Oficina encargada de Hacienda Municipal para la elaboración de los formatos respectivos.

Artículo 81 Quinques.- De la elaboración de la propuesta:

La elaboración de la propuesta de presupuesto participativo deberá de contener:

- a) Elaboración de prioridades Presupuestarias por áreas temáticas.
- b) Los porcentajes de asignación de recursos y los rubros en los cuales se habrán de asignar los mismos.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se Modifica el artículo 9, se incluye un artículo 11 bis. se modifica y adiciona el artículo 202 y se adiciona una fracción VI al artículo 205 recorriendo la posterior en su numero y orden, de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Jalisco, para quedar como sigue:

Artículo 9.- Todo ingreso que perciba el Municipio deberá integrarse al acervo común de la Hacienda Municipal. Sólo se destinarán a objetivos determinados las contribuciones especiales o la recaudación especial por cooperación, así como los recursos asignados a través del presupuesto participativo.

Artículo 11.- Será facultad exclusiva de los ayuntamientos.....

Artículo 11 bis.- Corresponde a los ayuntamientos, en los términos de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, determinar para el cobro de sus impuestos los porcentajes de distribución de recursos derivados del presupuesto participativo, así como la asignación de los mismos a los diversos planes y programas de desarrollo municipal o a la prestación de servicios públicos municipales.

Será facultad exclusiva de los ayuntamientos, la aplicación de los recursos públicos asignados por los ciudadanos a través de los presupuestos participativos y presentar dentro del informe anual de actividades los resultados de los mismos.

Artículo 202. El gasto público municipal.....

Dichos indicadores de desempeño

En caso de que el ayuntamiento adopte la figura de presupuesto participativo señalada en el artículo 11 bis. de la presente ley se tomaran en cuenta los rubros de asignación de los recursos derivados de los mismos en su presupuesto de egresos.

La elaboración del presupuesto

Artículo 205.- La Tesorería Municipal, con relación al gasto público, tendrá las siguientes atribuciones:

I. ...a la V.....queda igual...

VI. La oficina encargada de la Hacienda Municipal será la única dependencia autorizada para elaborar los formatos en los cuales se establezcan los porcentajes de asignación de

recursos y los rubros en los cuales se habrán de asignar, en caso de que el ayuntamiento adopte la figura de presupuesto participativo señalada en el artículo 11 bis. del presente ordenamiento.

VII. De acuerdo con las modificaciones al presupuesto en ejercicio, y para la preparación del mismo para el ejercicio fiscal siguiente, deberá realizar estudios de carácter presupuestal, con el propósito de formar estadística razonada, respecto al desenvolvimiento de los servicios públicos, y determinar si su costo corresponde a la función que desarrollan, con fines de economía y eficiencia en el ejercicio del gasto público.

INICIATIVA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE JALISCO

H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO³⁸⁴

P R E S E N T E

Los suscritos, **José Clemente Castañeda Hoeflich, Verónica Delgadillo García, Julio Nelson García Sánchez, Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández y Salvador Zamora Zamora**, diputados integrantes de la fracción parlamentaria de **Movimiento Ciudadano** de la LX legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, con fundamento en lo señalado en el artículo 28 fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y en los artículos 22.1 fracción I, 147, 148 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, presentamos la siguiente **Iniciativa de Ley que expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco**, y reforma diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco, del Código Electoral y de Participación Ciudadana, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, con base en la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Prevengo al lector que hablo aquí de un gobierno que sigue las voluntades reales del pueblo, y no de un gobierno que se limita solamente a mandar en nombre del pueblo.

Alexis de Tocqueville, 1835.

³⁸⁴ Consultada: <http://ciudadanosoberanos.blogspot.mx/2011/04/iniciativa-de-ley-presupuesto.html>(25 septiembre 2013, 14.00 hs.)

*Debe haber alguna manera, alguna fórmula,
que abra los oídos y desate las lenguas.*

Octavio Paz, 1941.

PRIMERO.- La transformación del sistema político y de las relaciones entre la sociedad y el Estado, es una de las grandes asignaturas pendientes en nuestro país. La construcción de canales de participación, de vínculos de comunicación y de relaciones de interacción y corresponsabilidad entre los ciudadanos y los gobiernos son algunas de las demandas más sólidas de la sociedad civil mexicana.

La necesidad de construir espacios de participación ciudadana y de abrir las puertas de la toma de decisiones públicas, constituye el reflejo de un modelo de gobierno que no ha sabido responderle a los ciudadanos, que no ha logrado incluir sus voces en la configuración política, que no ha logrado representar de manera adecuada los intereses, necesidades y exigencias de la gente.

Frente al descrédito de la política y los políticos, los ciudadanos han construido sus propios espacios de participación, buscando abrir las puertas de las instituciones e intentando cambiar el rumbo de las decisiones. Es así que México ha atestiguado momentos históricos de despertar ciudadano, como la respuesta a la falta de atención de las autoridades ante el terremoto de 1985 en la Ciudad de México, como la crítica y la movilización social pacífica después de las elecciones cuestionadas de 1988, o más recientemente con los diversos movimientos sociales que han hecho un llamado a anular el voto y a abrir la toma de decisiones públicas.

La participación de los ciudadanos en la política no es desconocida en nuestro país y en nuestro estado; al contrario, ha sido una larga lucha que han dado miles de hombres y mujeres para sacudir la vida pública, para buscar transformaciones institucionales y para modificar la dinámica política. Estas batallas reflejan la determinación de los ciudadanos para participar en la política, para hablar y para hacer efectivas sus demandas.

Es por ello que Alexis de Tocqueville señalaba en su obra *La democracia en América*, “que el gobierno de la democracia, debe, a la larga, aumentar las fuerzas reales de la sociedad”.^[1]

Para construir una concepción apropiada de la participación ciudadana tenemos que partir del principio constitucional que recoge la soberanía del ciudadano. El artículo 39 de la Carta Magna señala que:

La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.

De lo anterior se desprende que los dispositivos legales deben avanzar hacia una mayor inclusión y reconocimiento de la participación de los ciudadanos en la vida pública.

SEGUNDO.- La participación de los ciudadanos en la política requiere de una base institucional sólida, que modifique la lógica de la toma de decisiones y que vaya más allá de la participación en elecciones periódicas. El voto en elecciones democráticas no es el fin de la participación ciudadana, ni puede ser el único medio que tengan los ciudadanos para intervenir en la toma de decisiones. Amartya Sen ha señalado lo siguiente al respecto:

En realidad, el voto es sólo un medio (aunque ciertamente un medio muy importante) para hacer efectivo el debate público, siempre y cuando la oportunidad de votar se combine con la oportunidad de hablar y escuchar sin temor alguno. La fuerza y el alcance de las elecciones dependen en gran medida de la posibilidad del debate público abierto.[2]

Resulta incuestionable entender el sistema democrático como un conjunto de instituciones, normas y procedimientos que permiten la participación más amplia y directa de los ciudadanos. La participación en lo público constituye la esencia de la democracia, y por ello es indiscutible la necesidad de consolidar mecanismos efectivos de participación ciudadana, que vayan más allá de los procedimientos electorales.

El politólogo Robert Dahl, acuñaría el término de “poliarquía” para referirse a la forma de organización política “relativamente democrática”, en donde las dos principales dimensiones son, por un lado, la liberalización del debate público a través del goce de derechos y libertades, y por otro lado, el derecho a participar en ese debate público. Una poliarquía, de acuerdo con Robert Dahl, debe ser un régimen representativo, pero al mismo tiempo altamente abierto al debate público y a la participación.[3] Mientras mayor sea el grado de apertura del debate público y de la participación ciudadana, mayor será el grado de democratización de un sistema de gobierno.

Bajo esta misma premisa, autores como Cornelius Castoriadis han distinguido entre la democracia como procedimiento y la democracia como régimen, resaltando los aspectos sustantivos y los fines de este sistema de gobierno:

[C]onsiderar a la política como un trabajo que toca a todos los miembros de la colectividad de que se trata, que presupone la igualdad de todos y que apunta a hacerla efectiva [...]. Podemos entonces definir a la política como una actividad explícita y lúcida que atañe a la instauración de las instituciones que se desean, y a la democracia como el régimen de auto-institución explícito y lúcido, -tanto como sea posible-, de las instituciones sociales que dependen de una actividad colectiva explícita.[4]

La democracia como régimen, señala el mismo autor, implica “la posibilidad efectiva y equitativa” de participar, con todas las consecuencias que ello implica, desde las transformaciones institucionales y procedimentales necesarias, hasta las implicaciones en la organización de la sociedad.

Esta serie de premisas nos llevan a considerar al sistema democrático como un régimen que debe transitar hacia la más amplia apertura institucional, hacia los senderos del

debate público abierto, libre y crítico, y hacia las formas de organización y participación directas de parte de los ciudadanos.

TERCERO.- La participación ciudadana y la necesidad de construir mecanismos para hacerla efectiva encuentra dos orígenes: en primer lugar, la concepción misma del régimen democrático, entendido más que como un conjunto de normas y procedimientos, como un espacio para la más amplia, libre y autónoma participación de los individuos en lo público. En segundo lugar, la necesidad de impulsar la participación ciudadana, encuentra como causa las deficiencias y limitaciones de nuestros sistemas de gobierno, en donde en muchos casos, se encuentra cancelada la posibilidad de participar en lo público y en donde las características mismas del sistema, alejan a los ciudadanos de la política.

En ese contexto es que han surgido diversos movimientos sociales que abogan por ampliar los canales de participación ciudadana y por construir mecanismos de inclusión y deliberación pública. Es así que en nuestro país se han consolidado una serie de demandas, por ejemplo, para formalizar la figura de las candidaturas independientes, ampliar los mecanismos de participación ciudadana directa y desarrollar herramientas de rendición de cuentas, deliberación y corresponsabilidad entre los ciudadanos y las autoridades.

Esta serie de demandas se amparan en las concepciones mismas de la democracia como sistema de gobierno. En 1970, Robert Dahl, señaló que “son democracias todos los regímenes que se distinguen por la garantía real de la más amplia participación política de la población adulta femenina y masculina, y por la posibilidad de disenso y oposición”.^[5] En este sentido, democracia es mucho más que procesos electorales, ya que implica la más amplia participación política, y la posibilidad de criticar, cuestionar y pensar diferente en la esfera pública.

De acuerdo con el mismo autor, un sistema democrático debe contemplar los siguientes elementos: 1) participación efectiva, entendida como la oportunidad garantizada para intervenir en la esfera pública; 2) igualdad de voto; 3) comprensión ilustrada, que consiste en iguales oportunidades para conocer todas las alternativas y proposiciones; 4) control de la agenda, resumido como la facultad que tienen los miembros de la comunidad democrática para introducir cambios, y 5) inclusión de los adultos, entendido como la garantía de todos los anteriores derechos a los residentes permanentes de una comunidad.^[6]

De lo anterior se desprende que los instrumentos de participación ciudadana, deliberación e inclusión pública, resultan fundamentales para construir y consolidar un sistema democrático. La participación de los ciudadanos en la vida pública constituye la esencia misma de la democracia y representa una aspiración sustantiva del sistema mismo.

La democracia no puede reducirse a la construcción de instituciones gubernamentales con poder limitado, ni puede evitar que los ciudadanos practiquen y pongan en marcha las instituciones más elementales de participación, deliberación e inclusión.

Es por ello que el académico Alain Touraine identificó tres dimensiones de la democracia moderna: el respeto a los derechos fundamentales, la representatividad y la ciudadanía, entendiendo esta última como la construcción de espacios equitativos para la participación y la deliberación.[7] De esta manera, la democracia no puede ser entendida sin instrumentos, mecanismos y procedimientos de participación ciudadana directa.

Estas dimensiones son complementarias y deben acompañarse mutuamente en el proceso de consolidación democrática. Tal y como lo ha señalado Norberto Bobbio, la representatividad y la participación directa, no son intercambiables ni se sustituyen, sino que deben ampliarse constantemente. Bobbio se pregunta si “¿es posible la sobrevivencia de un Estado democrático en una sociedad no democrática?”, ya que una cosa es la construcción de instituciones y procedimientos democráticos, pero otra cosa es la ampliación de los espacios para la participación de los ciudadanos. Una vez conquistado el sufragio universal, lo que sigue ya no es la pregunta de ¿cuántos y quiénes votan?, sino ¿dónde y cómo?, ¿en qué espacios de la sociedad se participa?[8]

Todo lo anterior nos lleva a entender que la democracia sólo es tal si los ciudadanos tienen el poder efectivo de participar políticamente dentro de su comunidad, es decir, la democracia sólo existe cuando se propician y realmente se sientan las condiciones para que los ciudadanos ejerzan las libertades que permiten la participación directa en los asuntos públicos.

El teórico de la democracia, David Held, señala que la democracia implica una “estructura común de acción política”, es decir, una autonomía igual para todos los ciudadanos con la que puedan participar políticamente. Este autor menciona que los derechos políticos dependen de las oportunidades de deliberación, en donde se debe generar “un adecuado equilibrio entre la participación directa en los procesos de elaboración de decisiones políticas y la delegación legítima de estas tareas en los representantes”. Así pues, la representación política, que es fundamental y necesaria para el funcionamiento del sistema democrático, no es suficiente, ya que se requieren canales de participación política sin la intermediación de representantes políticos.[9]

En otro contexto, resulta fundamental entender que la democracia no sólo tiene que ver con la construcción de instituciones para tomar decisiones, sino que debe buscar consolidar “una cultura política en prácticas cotidianas”, y para ello se requiere abrir los canales de participación de los ciudadanos en lo público, ya que estos instrumentos permiten construir ciudadanía y desarrollar derechos: “la democracia implica un modo de vida, un mundo cotidiano de relaciones”, ya que “una auténtica democracia no es factible sin una sociedad civil estructurada y una política integradora [...]. La democracia no puede sobrevivir en medio de exclusiones”. [10]

Construir una democracia de calidad requiere del impulso y la consolidación de los derechos de ciudadanía, de una cultura política que se fundamente en la participación, la inclusión y la pluralidad. Se trata de un círculo virtuoso en donde la participación forma

ciudadanos reflexivos, y en donde los mecanismos e instrumentos de deliberación forman instituciones públicas abiertas, efectivas y capaces de rendir cuentas.

CUARTO.- En Jalisco sólo se encuentran reconocidos como instrumentos de participación ciudadana el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, mismos que por su complejidad procedimental han resultado de difícil acceso para los ciudadanos.

En México, la mayoría de las entidades federativas reconoce estas mismas figuras, como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Algunas otras entidades federativas han legislado sobre mecanismos adicionales de participación ciudadana, como el Distrito Federal, que contempla en su ley secundaria específica diversos instrumentos de participación ciudadana y una amplia estructura de organización vecinal, contemplando mecanismos de participación asamblearia, diversas formas de consulta popular y procesos de rendición de cuentas de las autoridades.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en diversas entidades federativas, la consolidación de un modelo institucional de participación ciudadana en México aún resulta incipiente y limitado, ya que existen diversos obstáculos procedimentales y aun carecemos de una cultura política deliberativa y abierta a los ciudadanos.

La construcción de un esquema de participación democrática requiere, forzosamente, de una transformación institucional y normativa, que reconfigure los mecanismos procedimentales y reconozca diversas formas de organización, asociación y participación de los ciudadanos en la vida pública.

QUINTO.- La presente iniciativa pretende consolidar en Jalisco un marco institucional de vanguardia en materia de participación ciudadana, que construya un modelo de **democracia interactiva**, buscando integrar un modelo de apertura institucional en donde se abran las puertas a la participación de los ciudadanos, en donde se generen mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades y en donde se formalicen instrumentos de deliberación, cooperación y corresponsabilidad entre los gobiernos y los ciudadanos.

A través de un marco normativo sólido en materia de participación ciudadana es posible impulsar un círculo virtuoso en donde se consoliden mecanismos de formación y aprendizaje institucional, y en donde se impulse una cultura cívica orientada a la deliberación, la reflexión y la rendición de cuentas.

Por ello, se propone **eleva a rango constitucional** el principio de participación ciudadana y se crea la **Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco**, en donde se delimiten doce instrumentos de participación ciudadana:

I. **El plebiscito.** Es el instrumento a través del cual se somete a consideración de los ciudadanos la aprobación o rechazo de una decisión del gobierno. Se contempla

que el 0.5 % de los ciudadanos puedan solicitar la aplicación de un plebiscito para actos de relevancia estatal.

II.El referéndum. Es el instrumento mediante el cual se somete a consideración de los ciudadanos la aprobación o derogación de una ley o decreto. Se contempla que lo puedan solicitar el 0.5 % de los ciudadanos del estado.

III.La consulta ciudadana. Es el mecanismo a través del cual se somete a consideración de los ciudadanos una decisión gubernamental de impacto directo en una demarcación territorial específica, como colonias, conjunto de colonias, fraccionamientos, delegaciones, pueblos o comunidades. Lo pueden solicitar el 0.5 % de los habitantes de la comunidad.

IV.El presupuesto participativo. Es una herramienta de gestión y participación ciudadana directa, mediante la cual los ciudadanos tienen el derecho de decidir hacia qué obras y proyectos se destina una parte del presupuesto. Se contempla destinar el 15 % del presupuesto orientado a inversión pública productiva al presupuesto participativo, con una perspectiva de impacto regional.

V.La ratificación de mandato. Es el instrumento que le permite a los ciudadanos evaluar el desempeño de su gobierno para determinar si debe o no continuar en el cargo. Se contempla que el 3 % de los ciudadanos puedan solicitar una consulta de ratificación de mandato.

VI.La comparecencia pública. Es una figura de democracia deliberativa que le permite a los ciudadanos encontrarse con los servidores públicos del Gobierno del Estado para hacerlos rendir cuentas, solicitarles información y cuestionarlos. Se contempla que se realicen dos comparecencias públicas obligatorias al año, y que el 0.1 % de los ciudadanos del estado puedan solicitarlas de manera extraordinaria.

VII.El debate ciudadano. Es un espacio de democracia deliberativa, en donde los ciudadanos tienen el derecho de debatir con el Gobernador o los Secretarios del Gobierno del Estado, con los diputados o los titulares de los organismos públicos autónomos. La celebración del debate ciudadano la pueden solicitar el 0.1 % de los ciudadanos del estado.

VIII.La Auditoría Ciudadana. Es un espacio para que los ciudadanos y las instituciones académicas formen una instancia de vigilancia, observación y fiscalización de las actividades de gobierno, de manera independiente y autónoma, para exigir rendición de cuentas y observar el correcto funcionamiento de las políticas públicas y del ejercicio del gasto público.

IX.La iniciativa ciudadana. Es el instrumento a través del cual los ciudadanos pueden hacer propuestas para reformar la legislación vigente. Se contempla que un ciudadano o un grupo de ciudadanos puedan hacer uso de esta figura, siempre y

cuando acudan al Congreso del Estado a las reuniones a las que sean citados para discutir, evaluar y dictaminar sus iniciativas.

X.Los proyectos sociales. Son el instrumento a través del cual un grupo de ciudadanos puede proponer a las autoridades estatales la ejecución de un proyecto u obra en sus comunidades.

XI.La colaboración popular. Es un instrumento mediante el cual un grupo de ciudadanos le propone a las autoridades emprender proyectos sociales y comunitarios en conjunto, en donde participen con recursos y trabajo, tanto el gobierno como los ciudadanos.

XII.Las asambleas ciudadanas. Son la herramienta mediante la cual los habitantes dialogar y proponen acciones para que sean adoptadas por las autoridades. Se podrán realizar estas asambleas con los habitantes en general, los habitantes de una demarcación territorial o de un gremio o colectividad.

Estos 12 instrumentos de participación ciudadana pueden agruparse en 3 grandes ejes:

- Los **instrumentos de participación directa**, en donde los ciudadanos a través del voto directo y secreto emiten una decisión:
 - El plebiscito.
 - El referéndum.
 - La consulta ciudadana
 - El presupuesto participativo.
 - La ratificación de mandato.
- Los **instrumentos de democracia deliberativa y de rendición de cuentas**, en donde los ciudadanos tienen el derecho de interactuar, discutir, dialogar y cuestionar a los representantes populares y servidores públicos:
 - La comparecencia pública.
 - El debate ciudadano.
 - Las asambleas ciudadanas.
- Los **instrumentos de corresponsabilidad ciudadana**, en donde los ciudadanos inciden en la toma de decisiones y asumen el rol de colaborar, cooperar y trabajar en conjunto con las autoridades:
 - La Auditoría Ciudadana.
 - La iniciativa ciudadana.

- Los proyectos sociales.
- La colaboración popular.

A través de este repertorio de mecanismos de participación ciudadana se podrá reconfigurar en Jalisco el sistema político y la relación de los gobiernos con los ciudadanos, permitiendo una mayor participación de la gente en los asuntos públicos y creando espacios para la discusión, la deliberación y la toma de decisiones conjunta.

Por lo anteriormente expuesto, presentamos ante esta soberanía, la siguiente iniciativa de:

LEY

Que expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, y reforma la Constitución Política, el Código Electoral y de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, todos del Estado de Jalisco.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en los términos siguientes:

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto reconocer el derecho de los habitantes para participar de manera directa en las decisiones públicas, así como reglamentar los instrumentos de participación ciudadana en el Estado de Jalisco y sus procedimientos.

Artículo 2. En el Estado de Jalisco se reconoce a la participación ciudadana como un principio fundamental en la organización política y social, y se entiende como el derecho de los habitantes y ciudadanos del Estado para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno.

Artículo 3. Son instrumentos de participación ciudadana en el Estado de Jalisco:

- I. El plebiscito.
- II. El referéndum.

- III. La consulta ciudadana.
- IV. El presupuesto participativo.
- V. La ratificación de mandato.
- VI. La comparecencia pública.
- VII. El debate ciudadano.
- VIII. La Auditoría Ciudadana.
- IX. La iniciativa ciudadana.
- X. Los proyectos sociales.
- XI. La colaboración popular.
- XII. Las asambleas ciudadanas.

Artículo 4. Para efectos de esta ley, son considerados habitantes del Estado de Jalisco todas las personas mayores de edad que residan en su territorio.

Artículo 5. Son ciudadanos del Estado de Jalisco las personas que se encuentren inscritas en la lista nominal de electores de la entidad federativa, y que cuenten con credencial de elector vigente.

Artículo 6. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco contará con un Consejo de Participación Ciudadana, con autonomía técnica y de gestión. Este Consejo es la instancia encargada del desarrollo, implementación, difusión y organización de los instrumentos de participación ciudadana contemplados en esta ley.

El Consejo de Participación Ciudadana contará con al menos el 35 % del Presupuesto asignado al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para realizar sus actividades, y contará con el 50 % de los tiempos oficiales asignados al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, para la difusión en medios de comunicación.

El Consejo de Participación Ciudadana se integrará por 12 ciudadanos que serán elegidos, cada 4 años, mediante una convocatoria pública y a través de un proceso de evaluación e insaculación, y cuyo nombramiento será honorífico. En la integración del Consejo de Participación Ciudadana se procurará mantener la equidad de género y una composición regional.

Para ser integrante del Consejo de Participación Ciudadana se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado de Jalisco.

- II.No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los últimos cuatro años.
- III.No haber sido designado como candidato de algún partido político a cargo de elección popular en los últimos cuatro años.
- IV.No haber sido Titular de alguna de las Secretarías de despacho del Ejecutivo, Jefe de Departamento Administrativo, Fiscal General, Diputado local, Presidente, Síndico o Regidor de algún Ayuntamiento.
- V.No haber sido condenado por algún delito.

Los aspirantes al Consejo de Participación Ciudadana deberán realizar un examen en donde se cotejen sus conocimientos en materia de participación ciudadana y electoral. Para efectos de lo anterior, el Instituto Electoral convocará a instituciones académicas nacionales y locales para la elaboración, aplicación y evaluación del examen.

Los aspirantes que obtengan una calificación superior a 80 sobre 100, serán sometidos a un proceso de insaculación, de donde se obtendrán los doce ciudadanos que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana.

Artículo 7. Son atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana, las siguientes:

- I.Organizar y desarrollar los procesos de participación ciudadana contemplados en esta ley.
- II.Comunicar y difundir las convocatorias y resultados de los procesos de participación ciudadana.
- III.Implementar un programa de capacitación ciudadana sobre los instrumentos de participación, sus características y sus alcances.
- IV.Asesorar a los ciudadanos que lo soliciten en materia de participación ciudadana.
- V.Entablar vínculos institucionales con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil para la difusión y consolidación de los instrumentos de participación ciudadana.

Artículo 8. Para el desarrollo e implementación de los instrumentos de participación ciudadana descritos en esta ley, podrán contemplarse medios digitales, ya sea para la firma de las solicitudes, o para la votación en los procesos de consulta, siempre y cuando resulte viable y así lo determine el Consejo de Participación Ciudadana.

Artículo 9. Todo lo no contenido en esta ley se regirá, de manera supletoria, por el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

CAPÍTULO IV

Presupuesto Participativo

Artículo 38. El presupuesto participativo es un instrumento de gestión y participación ciudadana directa, a través del cual los ciudadanos deciden sobre el destino de un porcentaje de los recursos públicos.

El Gobierno del Estado está obligado a realizar anualmente la consulta de presupuesto participativo, mientras que los municipios podrán decidir si la adoptan o no en cada ejercicio fiscal, en los términos de la presente ley.

Artículo 39. El monto de los recursos públicos que se sometan a consideración de los ciudadanos en la consulta de presupuesto participativo corresponderá al 15 % del presupuesto destinado a inversión pública productiva en el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco o del municipio que decida adoptarlo, del ejercicio fiscal correspondiente.

Artículo 40. Para la celebración de la consulta de presupuesto participativo, el Gobierno del Estado, en coordinación con el Consejo de Participación Ciudadana y los municipios de cada región, definirá las obras que se someterán a consulta. Para efectos de lo anterior, el Consejo de Participación Ciudadana convocará a Foros Ciudadanos para el Presupuesto Participativo en cada región del Estado, para que en ellos los ciudadanos puedan proponer las obras y proyectos que se someterán a consideración en la consulta de presupuesto participativo.

Los Foros Ciudadanos para el Presupuesto Participativo son espacios públicos de diálogo en donde concurren el Instituto, las autoridades estatales y municipales, y los ciudadanos. En dichos foros se conoce, analiza, discute, opina y propone sobre los proyectos ciudadanos que se podrían llevar a cabo con los recursos del Presupuesto Participativo.

Los Foros Ciudadanos deberán realizarse en cada una de las Regiones del Estado durante los meses de noviembre y diciembre del año inmediato anterior al que se realice la consulta de presupuesto participativo. La convocatoria estará dirigida a todos los habitantes del Estado, y deberá ser difundida de manera amplia en los medios de comunicación estatales y regionales.

De los Foros emanará un listado de proyectos para cada una de las Regiones del Estado, el cual se someterá a consideración de los habitantes en la consulta de presupuesto participativo del año correspondiente.

Artículo 41. La consulta de presupuesto participativo se realizará el segundo domingo del mes de febrero del ejercicio fiscal correspondiente. El Consejo de Participación Ciudadana, 30 días antes de realizarse la consulta, publicará en el Periódico Oficial “Estado de Jalisco”

y en al menos dos de los diarios de mayor difusión del Estado, la convocatoria a la consulta de presupuesto participativo, especificando:

- I.La fecha y horarios en que se realizará la consulta de presupuesto participativo.
- II.Las obras que se someterán a consideración de los ciudadanos en cada una de las Regiones del Estado.
- III.El monto de los recursos públicos que se destinarán a la ejecución de las obras ganadoras.
- IV.El listado de los lugares en los que los ciudadanos podrán emitir su voto.

Artículo 42. La consulta de presupuesto participativo se realizará en cada una de las Regiones del Estado, donde se someterán a consideración las obras específicas para cada una de ellas. En la consulta podrán participar todos los habitantes del Estado y podrán elegir tres proyectos que consideren prioritarios del listado de obras que se sometan a su consideración.

Artículo 43. El Consejo de Participación Ciudadana realizará el cómputo de los resultados, estableciendo cuáles fueron las obras más votadas en cada una de las Regiones del Estado. El Gobierno del Estado determinará las obras que se realizarán, en función de los recursos públicos destinados al presupuesto participativo, dando prioridad a las zonas más marginadas del estado, con mayores carencias, índices de rezago social y a las obras que tengan mayor impacto regional.

El Gobierno del Estado, tendrá que ejecutar las obras ganadoras del presupuesto participativo en el mismo ejercicio fiscal.

“MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO”

REGLAMENTO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEL CONSEJO MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO.³⁸⁵

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.

³⁸⁵ Tomado de <http://:39XVreglamentomecanismosparticipacionciudadana.Pdf> (noviembre 2 2013, 10 hrs)

1.-El presente Reglamento es de orden público, interés social, forma parte de las bases generales de la administración pública municipal, de aplicación obligatoria y tiene por objeto establecer las bases de la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, así como las bases para la conformación y funcionamiento del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

Artículo 2.

1.-El presente Reglamento se expide de conformidad a lo establecido en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 9 fracción III, y 77 fracción II, inciso c) de la Constitución Política del Estado de Jalisco; artículo 37 fracciones II y XIII, 38 fracción VIII de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; artículo 10 fracción XII, 32 fracción XLVI, 34 fracción II, inciso c); y demás disposiciones y ordenamientos municipales aplicables en la materia.

Artículo 3.

1.-El presente Reglamento tiene por objeto:

I.-Establecer el procedimiento para la conformación, funcionamiento y competencia del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

II.-Establecer las facultades y competencias de los integrantes del Consejo Municipal de Participación Ciudadana en el Municipio.

III.-Establecer las formas y procedimientos para la participación ciudadana para el fortalecimiento de la figura del Gobierno Ciudadano en el Municipio.

IV.-Regular los mecanismos de participación ciudadana en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, consistentes en Presupuesto Participativo, Revocación de Mandato, Iniciativa Popular, Foros de Opinión y Consultas Públicas, y Audiencia Pública.

Artículo 4.

1.-Para los efectos y fines del presente reglamento se entiende por:

a) Ayuntamiento.-El Pleno del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco;

b) Consejo.-El Consejo de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco;

c) Gobierno Ciudadano.-A la participación ciudadana de los habitantes del Municipio, por medio del ejercicio democrático de las figuras contempladas en el presente ordenamiento.

d) IEPC.-El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco;

e) Ley.-La Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal;

- f) Municipio.-El Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco;
- g) ONG.-A los Organismos No Gubernamentales;
- h) Presidente.-Al Presidente del Consejo de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco;
- i).-Presidente Municipal.-Al Presidente Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco;
- j) Reglamento.-Al presente Reglamento de los mecanismos de Participación Ciudadana y del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco;
- k) Secretario.-Al Secretario del Consejo de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco; y
- l) Secretario Técnico.-al Secretario Técnico del Consejo de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco;

Artículo 5.

1.-En lo no previsto en el Reglamento será aplicable de forma supletoria los siguientes ordenamientos:

I.-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.-La Constitución Política del Estado de Jalisco;

III.-La Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal;

IV.-El Reglamento del Gobierno y Administración Pública Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco; y

V.-El Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

CAPÍTULO II

DE LAS FACULTADES DEL CONSEJO

Artículo 6.

1.-El Consejo es un órgano de participación ciudadana, de carácter consultivo, el cual, tendrá las siguientes facultades:

I.-Fomentar la participación ciudadana, proponiendo nuevos mecanismos de participación que promuevan la inclusión y el mejor desempeño de la acción pública; II.-Desarrollar mecanismos y acciones entre los ciudadanos, las asociaciones vecinales y el Gobierno Municipal para generar corresponsabilidad y participación en las decisiones de los asuntos públicos;

- III.-Dar seguimiento a la vida asociativa vecinal: consejos ciudadanos y asociaciones vecinales;
- IV.-Promover la iniciativa ciudadana sobre los asuntos públicos;
- V.-Fungir como Consejo Consultivo Ciudadano en materias de Agua Potable, Desarrollo Urbano, Ecología, y demás materias que le sea encomendado por el Ayuntamiento dentro de la competencia de los servicios públicos municipales;
- VI.-Fungir como Comité de Vigilancia para revisar, supervisar y/o evaluar los procesos de licitación, adjudicación y asignación del proceso de la obra pública, así como la operación de los programas de asistencia y desarrollo social;
- VII.-Presentar propuestas al Ayuntamiento en materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Plan Municipal de Desarrollo, los Programas Operativos Anuales, y demás instrumentos estratégicos en la planeación de la administración pública municipal;
- VIII.-Emitir opinión sobre los programas y políticas públicas que aplique el gobierno municipal;
- IX.-Informar a las autoridades del municipio sobre los problemas que afecten a las comunidades;
- X.-Proponer soluciones y acciones para mejorar los servicios públicos y los programas de gobierno;
- XI.-Solicitar la presencia de servidores públicos en las localidades;
- XII.-Solicitar al Ayuntamiento, información sobre licitaciones, asignaciones de obra, y asignaciones de bienes y servicios, cuando así se considere pertinente;
- XIII.-Coordinar y ejecutar los mecanismos de participación ciudadana previstos en el presente ordenamiento;
- XIV.-Emitir opinión sobre el informe de actividades rendido por el presidente municipal y efectuar recomendaciones o propuestas para mejorar la administración;
- XV.-Coadyuvar con el Ayuntamiento en las actividades tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes; y
- XVI.-Las demás que se establezcan en la normatividad vigente.

CAPÍTULO III

DE LA CONFORMACIÓN DEL CONSEJO

Artículo 7.

- 1.-El Consejo estará conformado por 7 siete miembros, mismos que no podrán ser más de 4 del mismo género, los cuales serán designados por el Pleno del Ayuntamiento mediante un proceso de insaculación de entre las personas que resulten propuestas en el Dictamen de Procedencia que

se presente resultado de la Convocatoria que emita el Pleno del Ayuntamiento en el primer trimestre del segundo año de la Administración Municipal, y durarán en el cargo 3 años a partir de la fecha de su designación y toma de protesta ante el Pleno del Ayuntamiento.

2.-Por cada Consejero propietario se designará un suplente, el cual podrá participar en las reuniones del Consejo en ausencia del respectivo propietario.

Artículo 8.

1.-El cargo de Consejero será honorífico, por lo que no podrá recibir remuneración económica alguna por el desarrollo de dicha actividad.

Artículo 9.

1.-Son requisitos para ser Consejero los siguientes:

I.-Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.-Haber residido en el Municipio los últimos 5 años;

III.-Saber leer y escribir;

IV.-Contar con el tiempo necesario para el cumplimiento de las funciones del Consejo;

V.-No ser servidor público en funciones de ninguno de los tres órdenes de gobierno:

VI.-No haber ocupado cargo directivo, ni haber sido candidato a elección popular propuesto por algún partido político en los últimos tres años previos a su designación; y

VII.-Reunir los demás requisitos que se establezcan en la convocatoria respectiva.

Artículo 10.

1.-El Consejo funcionará de forma independiente a la administración pública municipal, y estará conformado por un Presidente y un Secretario, que serán electos por los integrantes del Consejo en la primera asamblea ordinaria que celebren. Además, deberá designarse un suplente para el Presidente y Secretario, quienes ocuparán el cargo en caso de ausencia de los titulares.

2.-Así mismo, el Consejo contará con un Secretario Técnico, mismo que será designado por el Presidente Municipal, y podrá asistir a las reuniones del Consejo únicamente con derecho a voz.

Artículo 11.

1.-Las Sesiones del Consejo podrán ser de carácter Ordinario y Extraordinario, mismas que deberán ser públicas y abiertas, salvo en los casos que, por mayoría de sus miembros, se determine sean cerradas por las características específicas del tema a estudiar.

2.-El Consejo deberá Sesionar en el territorio municipal, en el lugar que se determine en la convocatoria, de forma ordinaria 3 tres veces por año, y de forma extraordinaria, las veces que se consideren necesarias, previa convocatoria que emitan el Presidente, Secretario y Secretario Técnico.

3.-El Ayuntamiento proveerá de los materiales y recursos humanos suficientes para el correcto desempeño de las funciones del Consejo.

Artículo 12.

1.-La Convocatoria a sesión ordinaria del Consejo deberá emitirse por parte del Presidente, del Secretario, y del Secretario Técnico, con una anticipación de 48 cuarenta y ocho horas a su celebración. Para el caso de las extraordinarias podrá citarse con una anticipación de 24 horas.

2.-La Convocatoria deberá ser notificada en forma personal en el domicilio que señalen los consejeros, dentro del Municipio. Así mismo, cada consejero deberá contar con una dirección electrónica, medio por el cual podrá realizarse la convocatoria en caso de que no sea localizado el consejero en su domicilio, la cual tendrá la misma validez.

Artículo 13.

1.-El desahogo de las sesiones del Consejo deberá seguirse de conformidad al orden del día establecido en la convocatoria, el cual contará cuando menos de los siguientes puntos:

I.-Lista de asistencia y verificación del quórum legal;

II.-Aprobación del orden del día;

III.-Aprobación de la minuta de la sesión anterior;

IV.-Análisis y discusión de los temas a discusión; y

V.-Asuntos Generales.

2.-Para el desahogo de las Sesiones se considerará que existe Cuórum legal con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros, incluyendo al Presidente.

3.-Los acuerdos del Consejo se tomarán por mayoría de sus miembros, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

CAPÍTULO IV

DE LAS FACULTADES DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO

Artículo 14.

1.-Son Facultades del Presidente:

- I.-Presidir las reuniones del Consejo;
- II.-Emitir, junto con el Secretario y el Secretario Técnico las convocatorias a las sesiones del Consejo;
- III.-Firmar el contenido de las minutas de las sesiones del Consejo;
- IV.-Ejercer el voto de calidad en caso de empate;
- V.-Representar jurídicamente al Consejo; y
- VI.-Las demás que establezca la normatividad vigente.

Artículo 15.

1.-Son Facultades del Secretario:

- I.-Auxiliar al Presidente en el desahogo de las Sesiones;
- II.-Participar en las discusiones de las sesiones del Consejo;
- III.-Firmar el contenido de las actas de las sesiones del Consejo;
- IV.-Autorizar y validar con su firma los documentos del Consejo;
- V.-Suscribir junto con el Presidente y el Secretario Técnico las convocatorias a las sesiones del Consejo; y
- VI.-Las demás que establezca la normatividad vigente.

Artículo 16.

1.-Son Facultades del Secretario Técnico:

- I.-Auxiliar al Presidente en el desahogo de las sesiones del Consejo;
- II.-Levantar las minutas de las sesiones del Consejo, las cuales se consideran información pública y fundamental;
- III.-Ser el vínculo del Ayuntamiento en las sesiones del Consejo;
- IV.-Emitir su opinión técnica profesional en los temas que se discutan en el Consejo;
- V.-Las que le instruya el Consejo; y
- VI.-Las demás que establezca la normatividad vigente.

Artículo 17.

1.-Son facultades de los miembros del Consejo:

- I.-Asistir a las reuniones del Consejo;
- II.-Participar en las actividades que apruebe el Consejo;
- III.-Participar en las discusiones y votar en las Sesiones del Consejo;
- IV.-Las señaladas en el artículo sexto del presente instrumento; y
- V.-Las demás que establezca la normatividad vigente.

CAPÍTULO V

DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 18.

1.-Se reconocen como Mecanismos de Participación Ciudadana por el Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, y que son responsabilidad del Consejo, los siguientes:

- I.-Presupuesto Participativo;
- II.-Revocación de Mandato;
- III.-Iniciativa Popular;
- IV.-Foros de Opinión y Consulta Ciudadana; y
- V.-Audiencia Pública.

Sección Primera.

Del Presupuesto Participativo.

Artículo 19.

1.-El Presupuesto Participativo es el ejercicio realizado entre el Ayuntamiento y la población del Municipio, por medio del cual se somete a consulta de la población en general el listado de las obras públicas propuestas como prioritarias para el paquete de presupuesto participativo a realizarse en un ejercicio fiscal, para lo cual, el Consejo organizará la forma de consulta, así como el análisis y concentrado de la información que se genere, a efecto de determinar cuál es la priorización de la ciudadanía en relación a las obras públicas a realizarse por el Ayuntamiento, como resultado del ejercicio del Presupuesto Participativo.

Artículo 20.

1.-En los meses de octubre, noviembre y diciembre de cada año, el Consejo en conjunto con el Municipio crearán las mesas de trabajo para definir el listado de las obras públicas propuestas como prioritarias para el paquete de presupuesto participativo.

Consultas y Foros a través de los cuales la población del Municipio presentará propuestas de las obras públicas, programas y acciones de gobierno necesarias en su comunidad.

Artículo 21.

1.-A más tardar en el mes de diciembre de cada ejercicio fiscal, se presentará en el presupuesto de egresos, una partida especial que contendrá el recurso destinado para las obras públicas que se realizarán para el siguiente ejercicio fiscal, en el cual se contemplará cuando menos el equivalente al 15% quince por ciento del monto definido en el presupuesto de ingresos respecto a la recaudación del pago del impuesto predial, para destinarlos al listados de las obras públicas propuestas como prioritarias que se someterán a consulta en el ejercicio del Presupuesto Participativo.

Artículo 22.

1.-Durante los meses de enero y febrero de cada ejercicio fiscal, el Consejo con apoyo del Municipio, realizarán la consulta de las obras referidas en el artículo 20, lo anterior a efecto que las mismas sean sometidas a escrutinio de la población, para que sea ésta la que determine mediante elección, el orden de prioridad para la ejecución de las mismas.

Artículo 23.

1.-Las determinaciones que se tomen mediante el ejercicio de Presupuesto Participativo tendrán efectos vinculatorios, y serán obligatorios para determinar el orden y prioridad de las obras públicas que realice el Municipio, hasta por el presupuesto que se ajuste al porcentaje establecido en el artículo 21 del presente ordenamiento.

2.-En caso de que exista la imposibilidad jurídica o técnica para la realización de las obras seleccionadas como prioritarias, de conformidad al artículo 20 del presente ordenamiento, el Municipio determinará el procedimiento a seguir respecto a la cancelación, suspensión o reposición de la misma.

Artículo 24.

1.-En lo no previsto en el presente ordenamiento se estará a lo que acuerde el Ayuntamiento, y en su caso, para las cuestiones operativas de los mecanismos de consulta, a lo que establezca el Consejo.

2.-El Ayuntamiento dotará de recursos materiales y humanos suficientes a efecto de poder dar cumplimiento a los procesos de consulta del presupuesto participativo.

Artículo 25.

1.-El gobierno municipal deberá publicar en la presidencia municipal, su portal de internet y en cada una de las zonas donde se efectuaron las jornadas de participación ciudadana, el orden de votación de las obras públicas elegidas por la ciudadanía.

2.-Una vez terminadas las obras públicas elegidas como prioritarias en el proceso de consulta del presupuesto participativo, el Municipio informará al Consejo sobre la conclusión e inauguración de las mismas.

Sección Segunda

De la Revocación de Mandato.

Artículo 26.

1.-El Procedimiento de Revocación de Mandato es el ejercicio de consulta y participación ciudadana por medio del cual, el Ayuntamiento a través del Consejo, somete a escrutinio de la Población en General, la continuidad o no del Presidente Municipal, siendo obligatorio la realización de un ejercicio de Revocación de Mandato, en el segundo año del periodo constitucional de la administración, donde se consulte sobre la continuidad o no del Presidente Municipal, durante el periodo constitucional para el cual fue electo.

Artículo 27.

1.-El Ejercicio de Participación Ciudadana de Revocación de Mandato se llevará a cabo por parte del Consejo, el cual no podrá celebrarse en el primer año del periodo constitucional, salvo que exista una causa mayor debidamente fundada, y que así lo acuerden la mayoría calificada del Ayuntamiento.

2.-El procedimiento de Consulta para la Revocación de Mandato deberá de celebrarse en el primer semestre del segundo año de la administración, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando lo solicite el Presidente Municipal al Pleno del Ayuntamiento, mismo que informará al Consejo;
- b) Cuando así lo proponga la mayoría calificada del Consejo al Ayuntamiento;
- c) Cuando así lo acuerde el Pleno del Ayuntamiento mediante acuerdo del mismo por mayoría calificada; y
- d) Cuando así lo soliciten, al Pleno del Ayuntamiento, cuando menos el 2% de ciudadanos del Municipio inscritos en el Padrón Electoral reconocido por el IEPC, mediante petición por escrito donde conste su nombre, domicilio, clave de elector y firma.

Artículo 28.

1.-En un mismo periodo constitucional no se podrá realizar dos ejercicios de Revocación de Mandato, salvo en los casos que posterior al primero realizado, al

Presidente Municipal sometido al proceso realice algún acto que redunde en perjuicio del interés público fundamental previstos en el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores

Públicos del Estado de Jalisco, cuando así lo determine por mayoría calificada el Pleno del Ayuntamiento.

Artículo 29.

1.-El Consejo establecerá los mecanismos que se empleen para la realización del proceso de consulta para la Revocación de Mandato, pudiendo firmarse convenios de participación y colaboración con diversas instancias para la realización del mismo, procurándose preferentemente el apoyo del IEPC para la organización de la consulta respectiva.

Artículo 30.

1.-El resultado del proceso de Revocación de Mandato será obligatorio para el Presidente Municipal y el Ayuntamiento.

Artículo 31.

1.-Si el resultado del proceso de Consulta para la Revocación de Mandato se establece que la mayoría de los participantes determinó la permanencia de su gobernante, se dará a conocer el resultado en la subsecuente sesión del Ayuntamiento.

2.-Si el resultado del proceso de consulta para la Revocación de Mandato es en el sentido de revocar el cargo al gobernante en turno, previo análisis de los requisitos de procedencia establecidos en el presente ordenamiento, se dará a conocer al Ayuntamiento, para que, mediante acuerdo del mismo, se ordene la Revocación de Mandato del Presidente Municipal, de conformidad a lo establecido en el artículo 70 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, para que de manera inmediata se proceda a realizar el nombramiento de un Presidente Municipal Sustituto..

Artículo 32.

1.-En lo no previsto en el presente reglamento respecto al procedimiento de Revocación de Mandato, se estará a lo que establezca el Manual para la aplicación de Consultas Ciudadanas en los términos de los artículos 128 y 129 del Reglamento de Gobierno y la Administración Pública Municipal de Tlajomulco de Zúñiga Jalisco, así como lo que determine el Pleno del Ayuntamiento, y en cuestiones administrativas se estará a lo acordado por el Consejo.

Sección Tercera

De la Iniciativa Popular

Artículo 33.

1.-Se entiende por Iniciativa Popular a la facultad que tienen los ciudadanos vecinos del Municipio de presentar, ante el Ayuntamiento, proyectos de ordenamientos municipales, o de reforma a los mismos.

2.-Quedan exceptuadas las siguientes materias:

I. Salvo el presupuesto participativo, quedan exceptuadas las siguientes materias fiscal, hacendaria, y económica;

II. Los reglamentos de las instancias y dependencias municipales, y sus organismos públicos; y

III. La creación de organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos del municipio.

No podrán presentarse iniciativas populares sobre materias que no sean competencia municipal o contravengan disposiciones legales estatales o federales.

Artículo 34.

1.-Todo ciudadano vecindado en el Municipio podrá ejercer su derecho a presentar iniciativas populares en los términos establecidos en el Capítulo Tercero del Título Sexto del Reglamento Interior del Ayuntamiento.

Artículo 35.

1.-El Consejo podrá auxiliar a la ciudadanía en general en los procesos de conformación y organización de eventos para difundir las iniciativas populares de las personas que así lo soliciten, brindando apoyo y asesoría para que la misma cumpla los requisitos establecidos en los reglamentos.

Sección Cuarta

De los Foros de Opinión y Consulta Ciudadana.

Artículo 36.

1.-Los Foros de Opinión y Consulta son los mecanismos de Participación Ciudadana organizados por el Consejo, los cuales buscan abrir espacios para la expresión y manifestación de ideas de los especialistas y población en general, sobre los temas de relevancia y actualidad.

2.-En los Foros de Opinión y Consulta se buscará la pluralidad y la libre expresión de las ideas, buscando siempre el respeto entre los grupos antagónicos en los temas a discutir.

3.-Los Foros de Opinión y Consulta buscarán ser un espacio para la libre expresión de ideas, el Consejo determinará la periodicidad y forma de celebración de los Foros.

Artículo 37.

1.-La Consulta Ciudadana es el mecanismo de participación ciudadana por medio del cual el Consejo de Participación Ciudadana somete a escrutinio y opinión, a la población del Municipio en general, diversos temas que son competencia del Consejo.

Artículo 38.

1.-La Consulta Ciudadana podrá hacerse mediante mecanismos de participación directa, mediante mesas receptoras del material de la consulta, o mediante mecanismos de consulta por medios electrónicos como puede ser centros de llamada, vía internet, o cualquier otro que determine el Consejo.

Artículo 39.

1.-El resultado de la Consulta Pública será capturado y analizado por el Consejo, el cual dará a conocer al Ayuntamiento, así como a la población en general.

2.-La información de la consulta será publicada en la página oficial del Gobierno Municipal.

3.-El resultado de la Consulta Pública no tendrá carácter vinculatorio para el Ayuntamiento, pero servirá para determinar la opinión de la ciudadanía.

Sección Quinta

De la Audiencia Pública

Artículo 40.

1.-La audiencia pública es el instrumento de participación ciudadana a través de la cual los habitantes del municipio podrán:

I.-Proponer a los miembros del Ayuntamiento y a los titulares de las dependencias municipales la adopción de medidas o realización de determinados actos;

II.-Solicitar y recibir información respecto a la actuación del Ayuntamiento y las dependencias municipales;

III.-Informar a los funcionarios públicos de sucesos relevantes que sean de su competencia o de interés social; y

IV.-Analizar el cumplimiento de los programas y planes municipales de desarrollo, así como los planes del gobierno;

Artículo 41.

1.-La audiencia pública se celebrará de las siguientes formas:

I.-Oficiosamente: El gobierno municipal deberá publicar anticipadamente a la sociedad la celebración de la audiencia pública en la que informarán los funcionarios y dependencias que asistirán a escuchar la opinión y propuestas de los habitantes. Se celebrará cuando menos una vez al mes y tendrá como sede las oficinas administrativas municipales y diversos puntos del municipio; y

II.-A solicitud de parte interesada: Por escrito de cuando menos veinte habitantes que soliciten la audiencia en la que precisarán el tema a tratar y los funcionarios que solicitan asistan. La petición se formulará ante la Secretaría General, la cual deberá contestar por escrito a los interesados dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación, señalando el día, hora y lugar para la realización de la audiencia. Mencionará el nombre y cargo de los funcionarios que asistirán.

Artículo 42.

1.-Las audiencias públicas se desahogarán sin mayor formalidad, cuidando en todo momento el sano desarrollo de las mismas y garantizando la libre participación de los asistentes.

Se levantará un acta, por parte de la Secretaría General, en la que se asentarán los puntos tratados, los acuerdos tomados y las dependencias que, en su caso, deberán darle seguimiento a los resolutivos. Se designarán a los servidores públicos responsables de la ejecución de las acciones aprobadas, de acuerdo con sus atribuciones.

En un término no mayor a dos días hábiles, se les notificará por parte de la Secretaría General a las dependencias competentes la implementación de las medidas o los lineamientos adoptados en la audiencia pública correspondiente.

CAPÍTULO VI

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO

Artículo 43

1.-Es obligación de los miembros del Consejo realizar todos sus actos con estricto apego al Estado de Derecho.

Artículo 44

1.-Son causales para remoción del cargo de consejero las siguientes:

I.-Ser condenado por un delito doloso durante el tiempo que dure el cargo de consejero;

II.-Ocupar algún cargo directivo dentro de algún partido político, o aceptar se candidato a elección popular; y

III.-Ausentarse por más de tres ocasiones, sin causa justificada, al desahogo de las sesiones del Consejo.

Artículo 45

1.-La Comisión de Responsabilidades del Ayuntamiento será la responsable de integrar el procedimiento de remoción de los consejeros, el cual constará de las siguientes etapas:

I.-El procedimiento de remoción iniciará mediante petición o denuncia de alguno de los munícipes del Ayuntamiento, de alguno de los miembros del Consejo, o de cualquier persona que realice la denuncia respectiva ante el Ayuntamiento, con los documentos y pruebas suficientes que soporten su dicho;

II.-Una vez presentada la denuncia, se dará cuenta de la misma en subsecuente sesión del Pleno del Ayuntamiento, donde se turnará para su estudio y dictaminación a la Comisión de Responsabilidades;

III.-Una vez turnada la denuncia, la Comisión de Responsabilidades dará vista al consejero acusado, para que en el término de 10 días hábiles posteriores a su notificación, presente contestación a los señalamientos, con las pruebas de descargo que respalden su dicho;

IV.-Una vez transcurrido el término para la contestación de la denuncia, se procederá a valorar las pruebas que soporten la denuncia como la defensa, y se emitirá una propuesta de Dictamen respecto a la remoción o no del consejero acusado;

V.-Para que pueda ser removido el consejero denunciado, el dictamen deberá ser aprobado por la mayoría calificada del Pleno del Ayuntamiento; y

VI.-En caso de que se declare la remoción del un Consejero, se le dará aviso de la destitución, así mismo, se mandará llamar a su suplente para que se le tome protesta

como consejero por parte del Pleno del Ayuntamiento.

CAPÍTULO VII

DE LA CAPACITACIÓN

Artículo 46.

1.-Los integrantes del Consejo deberán recibir de forma constante capacitación en materia de Participación Ciudadana, para lo cual se establecerán los programas y convenios necesarios con el IEPC, Universidades, Organismos No Gubernamentales, Instituciones, y demás organizaciones, para que se generen los Programas dirigidos a los integrantes del Consejo, a Funcionarios Públicos y a la población en General.

TRANSITORIOS

Artículo primero.-El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Artículo Segundo.-Para efectos de la Constitución del Consejo de Participación Ciudadana en la administración municipal 2010-2012, se emitirá la convocatoria y el proceso de designación por conducto de la Presidencia Municipal, donde en la misma se establecerán las bases para la constitución del Consejo.

Artículo Tercero.-El Consejo de participación Ciudadana que se conforme en la administración municipal 2010-2012, durará en funciones desde su constitución hasta la segunda mitad del segundo año de la Administración municipal 2012-2014³⁸⁶



27

³⁸⁶ Esquemas tomados de: cucea.udg.mx/public.php?...files...=/Presupuesto%20participativo.

TLAJOMULCO SE ZÚÑIGA
MODELO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



24

“NUEVO LEÓN”

19 de noviembre de 2013•13:02• actualizado a las 13:03
Exigen aprobación de Ley de Participación Ciudadana en Nuevo León.³⁸⁷
Integrantes de Movimiento Ciudadano presentan exhorto al Congreso
Carlos TamayoMonterrey

Monterrey.- Tras diez años de intentos fallidos para concretar la Ley de Participación Ciudadana en Nuevo León, la dirigencia estatal del partido Movimiento Ciudadano presentó un exhorto ante la Oficialía de Partes del Congreso para que la presente legislatura se comprometa a su aprobación antes de que termine el período ordinario de sesiones.

El Coordinador de la Comisión Ejecutiva Provisional de Movimiento Ciudadano, Melchor Llavona Galván, acudió al recinto legislativo para encabezar una protesta en la que integrantes de su partido criticaron a los legisladores por hacer de la política "propiedad privada" a la que no tienen acceso los ciudadanos.

³⁸⁷ Tomado de: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/estados/nuevo-leon/exigen-aprobacion-de-ley-de-participacion-ciudadana-en-nl,6a1c57aa3b172410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html> (19 de noviembre de 2013•13:02•)



Integrantes de Movimiento Ciudadano en el Congreso de Nuevo León Foto: Carlos Tamayo / Terra

"Todos los diputados vociferan un supuesto compromiso con la ciudadanía, se llenan la boca con palabras huecas, pero en los hechos se han empeñado en estancar la democracia y en cerrar el paso a la participación", expresó Llavona Galván". Hace unos días, el Congreso de Nuevo León desechó en segunda vuelta las propuestas de reforma a la Constitución del Estado en materia de participación ciudadana, impulsadas por la fracción del Partido Acción Nacional, por lo que se cumplirán 10 años sin que haya acuerdos en la materia.

"MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN"

INICIA CONSULTA PÚBLICA DEL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN
CIUDADANA PARA SAN PEDRO.³⁸⁸

³⁸⁸http://www.sanpedro.gob.mx/Prensa/Detail_Noticia.asp?folio=3237. Visto en su fecha.



Lo aprueba Cabildo en Sesión Extraordinaria

En Sesión Extraordinaria celebrada el viernes 17 de enero, el Cabildo de San Pedro Garza García aprobó por unanimidad sacar a consulta pública el Reglamento de Participación y Atención Ciudadana para este Municipio, que lo que pretende es empujar las figuras donde el Gobierno y la Sociedad podrán trabajar de la mano para empujar los proyectos y perfilar las políticas públicas que mejor le beneficien a los sampetrinos, como son la consulta ciudadana, el referéndum y el plebiscito, tal como lo contempla en su Título Tercero, lo cual es un parte aguas en esta materia.

Al respecto, el Alcalde Ugo Ruiz Cortés dijo que la consulta se hará por espacio de 15 días hábiles, prácticamente tres semanas para que la comunidad opine sobre el nuevo reglamento que se propone y, una vez transcurrido ese tiempo, tener otra sesión de Cabildo en donde se esté aprobando en definitiva.

Enfatizó que algo que resalta dentro del reglamento es apuntalar la obligación de realizar determinado número de plebiscitos y referéndums por año, algunos convocados por la comunidad y otros por la misma Administración y trabajar en mejorar las Juntas de Vecinos, los Consejos Consultivos, las iniciativas ciudadanas, el Presupuesto Participativo y las propias consultas ciudadanas.

“Esto lo hacemos porque es del más legítimo interés de la comunidad participar con sus gobiernos y porque esta Administración está convencida de que si no hay un respaldo de la comunidad en la toma de decisiones estamos dejando huecos que se están llenando con el simple criterio y la decisión de quien esté gobernando; creemos que para que una comunidad pueda tener certezas de que se está construyendo la ciudad de todos pues tiene que haber esas herramientas de participación”, añadió.

En esta misma sesión extraordinaria de Cabildo se aprobó por mayoría el dictamen por el que se inician los trabajos a fin de tomar la decisión de cuál es la mejor empresa para recolectar la basura en San Pedro Garza García por los próximos 15 años, luego de que la empresa Promotora Ambiental (PASA) fuera la concesionaria durante 10 años. De esta manera, el Cabildo sampetrino aprobó se inicie el proceso que, en un plazo de mes y medio, estará concluyendo con la asignación de la nueva concesionaria.

Sobre esto, el propio Alcalde Ugo Ruiz señaló que lo que se busca es lograr un ahorro sustancial en la prestación del servicio de recolección de basura y mejorarlo, así como que las unidades sean nuevas, que se mejore el tiempo de reposición de las mismas y que se marquen rutas que permitan pasar en más ocasiones a las casas, para que el servicio sea más eficiente y moderno.

**PROYECTO DE REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA PARA SAN
PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.**



**AL REPUBLICANO AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO
DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.
P R E S E N T E.**

A los integrantes de la Comisión de Gobierno y Reglamentación nos fue turnada la **INICIATIVA DE REGLAMENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN**, propuesta por el C. LIC. ROBERTO UGO RUIZ CORTES Presidente Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, con fundamento en los artículos 71 fracción I del Reglamento para el Gobierno Interior del Republicano Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León y 12 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, la cual, se ajusta a lo establecido por el artículo 61 fracción I, numeral 2, del precitado Reglamento, por lo que, en términos de lo previsto en el artículo 61 fracción I, numeral 3, del Reglamento para el Gobierno Interior del Republicano Ayuntamiento, sometemos a su consideración lo siguiente:

ANTECEDENTES

**"C.C. INTEGRANTES DEL REPUBLICANO AYUNTAMIENTO
DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN
P r e s e n t e s.-**

C. LIC. ROBERTO UGO RUIZ CORTES, en mi carácter de Presidente Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, con fundamento en el artículo 71 fracción I del Reglamento para el Gobierno Interior del Republicano Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, ocurro respetuosamente a presentar la siguiente **INICIATIVA DE REGLAMENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN**, lo anterior al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Reglamento, da cumplimiento a los postulados de los artículos 122 y 123 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, se expide de acuerdo con lo previsto por los artículos 160 al 168 del mismo ordenamiento legal, 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 131 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

El presupuesto participativo es un mecanismo de democracia participativa en la gestión pública, que tiene como objetivo generar procesos e instancias de participación ciudadana en el establecimiento de prioridades presupuestarias a través de debates y consultas para que los habitantes del Municipio se acerquen y formen parte del proceso de planeación presupuestaria pública expresando las necesidades y prioridades de su sector.

1

Palacio Municipal, Juárez y Libertad s/n
San Pedro Garza García, N.L., México C.P. 66200
Tel.84004435



En razón de lo anterior, el Municipio contemplará incluir tales necesidades y prioridades expresadas por los habitantes dentro del presupuesto para que, de esta forma, esa partida sea destinada exclusivamente para satisfacerlas.

La presente iniciativa de Reglamento siempre será perfectible y será la praxis la que ponga de relieve la validez de sus disposiciones y en caso de no ser así, tal y como se prevé en el mismo, proceder a las reformas conducentes, lo que importa es que "las ideas trabajen".

Es obvio que es necesaria la emisión de la presente reglamentación en los términos que ha quedado expuesto y en la inteligencia de que el mismo se integra por cinco Títulos denominados: Título I, Disposiciones Generales; Título II, De los Derechos y las Obligaciones de los Participantes del Presupuesto Participativo; Título III, Del Presupuesto Participativo; Título IV, De los Medios de Impugnación y Título V, Prevenciones Generales, con sus correspondientes Capítulos, en los que se contiene el articulado que forma el reglamento.

Por lo que, con lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, solicito se someta a la consideración del Republicano Ayuntamiento, la **INICIATIVA DE REGLAMENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN**, en los siguientes términos:....."

CONSIDERACIONES

Ahora bien, una vez analizada por esta Comisión de Gobierno y Reglamentación, la iniciativa presentada por el C. Lic. Roberto Ugo Ruiz Cortes, Presidente Municipal, esta Comisión de Gobierno y Reglamentación del Republicano Ayuntamiento, advierte que la misma cumple con lo previsto en los artículos 46, 47, 48 y 49 de la Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León, dado que adjunta a su propuesta el manifiesto de impacto regulatorio en lo que respecta a la iniciativa de Reglamento del Presupuesto Participativo del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, expedida por la titular de la Unidad de Mejora Regulatoria de la Secretaría del Republicano Ayuntamiento de este municipio.

La iniciativa de reglamento presentada por el Presidente Municipal, tiene como objetivo primordial la democracia participativa de la ciudadanía en el establecimiento de prioridades presupuestarias a través de debates y consultas con la finalidad de que los habitantes del municipio formen parte del proceso de planeación presupuestaria pública expresando las necesidades y prioridades de su sector.



En ese orden de ideas, la iniciativa que se propone a este Cuerpo Colegiado, consta de cinco Títulos denominados: TÍTULO PRIMERO, Disposiciones Generales que comprende el capítulo único denominado Disposiciones Generales, el cual abarca del artículo 1 a 5; TÍTULO SEGUNDO, De los Derechos y las Obligaciones de los Participantes del Presupuesto Participativo, que incluye el capítulo único que comprende los artículos 6 a 8; TÍTULO TERCERO, Del Presupuesto Participativo, que se integra el capítulo I, denominado De los Objetivos, el cual abarca el artículo 9; capítulo II, intitulado De la Selección y Formalización de Proyectos, que comprende el artículo 10, capítulo III, denominado Del Financiamiento y el Gasto, que abarca los artículos 11 a 19, capítulo IV, intitulado De las Dependencias Municipales Participantes, que abarca los artículos 20 y 21, capítulo V denominado De las Adquisiciones y la Ejecución de Obras Públicas, que comprende los artículos 22 a 24, capítulo VI intitulado Del Finiquito y Fiscalización de los Proyectos, que contempla los artículos 25 a 31, capítulo VII denominado De la Contraloría Social, que abarca el artículo 31; TÍTULO CUARTO denominado De los Medios de Impugnación, el cual contempla el capítulo único y abarca los artículos 33 al 36, TÍTULO QUINTO intitulado Prevenciones Generales, capítulo único, que contempla los artículos 37 a 39; así mismo se contemplan dos artículos transitorios.

Con la anterior motivación y con fundamento en lo establecido en los artículos 1, 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 1, 14, 26 inciso a) fracción VII, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal; artículos 10 y 131 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, 60, 61 fracción I, numeral 3), 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Republicano Ayuntamiento; esta Comisión de Gobierno y Reglamentación del Republicano Ayuntamiento, presenta en este documento su propuesta de dictamen respecto a la INICIATIVA DE REGLAMENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN, en los siguientes términos:

REGLAMENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.

**TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES**

**Capítulo Único
Del Objeto y los principios del presupuesto participativo**

Artículo 1.- El presente Reglamento es de orden público e interés social y de observancia general en el Municipio de San Pedro Garza García, N.L., y tiene como objeto regular el



proceso de participación ciudadana para la toma de decisiones respecto de las obras y proyectos prioritarios a ejecutar en su comunidad, así como la deliberación, formalización de acuerdos, ejecución y fiscalización del presupuesto participativo. De igual forma, establecerá mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones que se realicen a través del presupuesto participativo.

Artículo 2.- El presupuesto participativo se guiará por los principios de solidaridad, subsidiariedad y del bien común; observando siempre la responsabilidad, la justicia distributiva, la participación social, la generosidad, la transparencia y eficiencia administrativa.

Artículo 3.- La aplicación del presente Reglamento corresponde a la dependencia municipal que determine el Republicano Ayuntamiento y de acuerdo a sus atribuciones, a este órgano colegiado.

Artículo 4.- El presupuesto participativo se ejercerá en los siguientes ámbitos:

- I. Comunitario, a través de las Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos;
- II. Juvenil, a través de los Consejos de Participación Juvenil;
- III. Educativo, a través de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación;
- IV. Deportivo, a través de los Comités Deportivos de la Dirección de Deportes; y
- V. Sociedad Civil, a través de los Organismos de la Sociedad Civil.

Artículo 5.- Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

- I. Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos: Órganos que procuran el beneficio de la comunidad, mediante la colaboración y participación solidaria de los vecinos de la zona en el desarrollo comunitario y cívico de la colonia o barrio que la constituye.
- II. Consejo de Participación Juvenil: Órgano que tiene por objeto recabar las sugerencias y propuestas de los jóvenes del Municipio para la elaboración de proyectos, se integrará por representantes de agrupaciones y asociaciones de jóvenes constituidas en el Municipio.
- III. Consejos Escolares de Participación Social en la Educación: Instancias de consulta, orientación, colaboración y apoyo que tendrán por objeto promover la participación de la sociedad en acciones que permitan elevar la calidad de la infraestructura educativa, estarán integrados por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y autoridades educativas



municipales, así como representantes de sectores sociales especialmente interesados en la educación.

- IV. **Comités Deportivos:** Órganos dirigentes a través de la Dirección de Deportes; su objetivo principal será fortalecer la integración de la Sociedad, con el propósito de desarrollar de manera armónica las aptitudes físicas e intelectuales de las personas y contribuir a fomentar la solidaridad como valor social, destinado a impulsar, fomentar y desarrollar el deporte en el municipio.
- V. **Consejo Municipal:** Órgano de decisión constituido por: el Secretario de Finanzas y Tesorería Municipal, el Secretario de la Contraloría y Transparencia Municipal, un Representante Sectorial, así como por los miembros del R. Ayuntamiento que sean integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana. El Consejo Municipal estará facultado para aprobar proyectos presentados por los Consejos Sectoriales; Consejos de Participación Juvenil; Consejos Escolares de Participación Social en la Educación; Comités Deportivos de la Dirección de Deportes; así como a través de Organismos de la Sociedad Civil; su objetivo principal será deliberar sobre los proyectos y acciones de beneficio comunitario y la aplicación de los recursos de inversión destinados dentro del presupuesto participativo asignado a cada sector.
- VI. **Consejos Sectoriales:** Órgano de decisión constituido por: Los Presidentes de Colonia y Juntas de Vecinos, Secretario de Participación Ciudadana, Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana y el Director de Participación Ciudadana; su objetivo principal será deliberar sobre los proyectos y acciones de beneficio comunitario que habrán de presentarse al Consejo Municipal para su aprobación y la aplicación de los recursos de inversión destinados dentro del presupuesto participativo asignado a cada sector.
- VII. **Dependencia municipal:** Dependencia de la administración pública municipal, responsable de una o varias de las etapas del ejercicio del presupuesto participativo.
- VIII. **Dependencias Coordinadoras:** Dependencias de la administración pública municipal responsables de coordinar los trabajos y acciones que se generen dentro de cada uno de los ámbitos en que se ejercerá el presupuesto participativo.
- IX. **Dependencias Ejecutoras:** Dependencias de la administración pública municipal responsables de la realización de las acciones, proyectos, obras o la contratación de servicios necesarios para el ejercicio del presupuesto participativo.
- X. **Presupuesto Participativo:** Conjunto de acciones decididas por los organismos ciudadanos reconocidos por la autoridad municipal, a través de las cuales se van resolviendo paulatinamente las demandas ciudadanas y las prioridades de la comunidad, mediante criterios de asignación de fondos para la ejecución de proyectos, de obras y de servicios dentro de un presupuesto previamente autorizado por el R. Ayuntamiento.



- XI. **Proyectos de Desarrollo Comunitario:** Los orientados a la realización de obras e inversión de construcción, ampliación, remodelación y rehabilitación de espacios públicos de esparcimiento, asistencia social, cultural y recreativo.
- XII. **Proyectos de Infraestructura Social Básica:** Los destinados a apoyar la urbanización, construcción, equipamiento, remodelación o rehabilitación de espacios municipales, además de acciones para la conservación del medio ambiente y acciones similares.
- XIII. **Proyectos de Promoción de Valores y Desarrollo Cultural:** Los orientados a la realización de actividades enfocadas al fortalecimiento, así como la difusión de los valores cívicos entre la comunidad, el acceso a la cultura y a las bellas artes.
- XIV. **Proyectos de Promoción Educativa:** Los destinados a la realización de obras e inversión de recursos para la construcción, ampliación, remodelación, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos.
- XV. **Proyectos de Salud y Deporte:** Los enfocados a ampliar la cobertura de los servicios deportivos y de salud, incluyendo la construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de espacios deportivos y centros comunitarios.
- XVI. **Proyectos de Seguridad y Vialidad:** Los destinados a realizar obras e inversiones tendientes a incrementar la seguridad física y patrimonial de la comunidad y mejorar la vialidad en el Municipio.
- XVII. **Organizaciones de la Sociedad Civil:** Organización integrada por ciudadanos para tratar temas con fines de interés colectivo.

**TÍTULO SEGUNDO
DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS PARTICIPANTES DEL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Capítulo Único

Artículo 6.- Son derechos y obligaciones de las Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos, de los Consejos de Participación Juvenil, de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, Comités Deportivos y Organismos de la Sociedad Civil:

- I. Recibir y dar un trato respetuoso, oportuno y con calidad;
- II. Acceder a la información necesaria del presupuesto participativo, sus reglas de operación y criterios para la aplicación y distribución de recursos, y su cobertura;
- III. Participar de manera corresponsable en el presupuesto participativo;



- IV. Recibir los servicios y prestaciones del presupuesto participativo conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada;
- V. Proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente;
- VI. Designar a un representante ante el Consejo Sectorial, siendo preferentemente el presidente de la Asociación de Vecinos o Junta de Vecinos, quien tendrá a la vez la facultad de designar a un representante suplente;
- VII. Proponer, analizar y priorizar las alternativas de solución a las necesidades de su comunidad; presentando proyectos de obra, inversión y servicios públicos que las resuelvan;
- VIII. Participar por conducto del representante designado en la selección definitiva de los proyectos y dar seguimiento, como observadores, al proceso de contratación de la obra pública o del servicio necesario para la realización de los proyectos;
- IX. Realizar, si así lo decidieran, las aportaciones voluntarias correspondientes a los proyectos autorizados;
- X. Informar a la comunidad los resultados de las gestiones obtenidas;
- XI. Realizar, vigilar, controlar y dar seguimiento a los proyectos hasta terminar su realización y procurando conservar el buen estado de las obras o inversiones realizadas;
- XII. Coadyuvar en los programas de acción comunitaria, es decir, las tareas y acciones a realizar por la comunidad, aún aquéllas que no requieren inversión económica;
- XIII. Asistir por conducto del Presidente o de su representante a las sesiones del Consejo Sectorial;
- XIV. Cumplir la normatividad del presupuesto participativo;
- XV. Tener la reserva y privacidad de la información personal; y
- XVI. Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de este Reglamento.

Artículo 7.- Son derechos y obligaciones de los Consejos Sectoriales:

- I. Analizar las propuestas de proyectos presentados por las Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos, por los Consejos de Participación Juvenil, por los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, por los Comités Deportivos y por los Organismos de la Sociedad Civil.



- II. Seleccionar y presentar al Consejo Municipal para su aprobación y a la dependencia coordinadora respectiva, los proyectos presentados por las Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos.
- III. Nombrar de manera democrática entre los integrantes del Consejo Sectorial correspondiente a su representante que formará parte del Consejo Municipal;
- IV. Sesionar periódica o extraordinariamente para el despacho de sus asuntos;
- V. Promover e impulsar la organización social y la participación de la población organizada en las acciones del presupuesto participativo;
- VI. Llevar un control de las actas o minutas con los acuerdos alcanzados en las reuniones; y
- VII. Vincularse con la dependencia coordinadora correspondiente, para convocar, al menos con 24 horas de anticipación a la celebración de las sesiones extraordinarias de los Consejos Sectoriales.

Artículo 8.- Son derechos y obligaciones del Consejo Municipal:

- I. Conocer y aprobar los proyectos seleccionados por los Consejos Sectoriales;
- II. Actuar como órgano de segunda instancia en los casos en que los Consejos Sectoriales por alguna razón no puedan decidir o llegar a acuerdos respecto a la selección de los proyectos;
- III. Decidir sobre los asuntos en que resultó empate en los Consejos Sectoriales;
- IV. Reunirse las veces que se consideren necesarias para desahogo de sus asuntos o a convocatoria del Secretario de Participación Ciudadana.
- V. Llevar un control de las actas o minutas con los acuerdos alcanzados en las reuniones; y
- VI. Dar seguimiento a los acuerdos del Consejo.

TÍTULO TERCERO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Capítulo I De los Objetivos

Artículo 9.- El Presupuesto Participativo tiene los siguientes objetivos:



- I. Incrementar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que incidan en su comunidad, desarrollando el concepto de corresponsabilidad ciudadana;
- II. Estrechar la relación entre el Gobierno Municipal y la comunidad, apoyando y fortaleciendo a las Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos, a los Consejos de Participación Juvenil, a los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, a los Comités Deportivos y a los Organismos de la Sociedad Civil;
- III. Promover y regular la organización y las formas de participación de los vecinos del Municipio de San Pedro Garza García, con el propósito de fortalecer el régimen de democracia, propiciando la colaboración directa y efectiva de la comunidad; y
- IV. Fomentar la democracia participativa de los ciudadanos en la gestión pública, mediante la cual la población contribuye a determinar el destino de una partida del presupuesto de egresos, que en cuyo caso no podrá ser menor al 3%-tres por ciento del total.

Capítulo II

De la Selección y Formalización de Proyectos

Artículo 10.- Las etapas para la selección de los proyectos serán las siguientes:

- I. Cada Asociación de Vecinos o Junta de Vecinos, Consejo de Participación Juvenil, Consejo Escolar de Participación Social en la Educación, Comités Deportivos y Organismos de la Sociedad Civil, hará un autodiagnóstico de los principales problemas y necesidades, una vez hecho el mismo, priorizarán y seleccionarán un problema o necesidad y con el aval de la comunidad lo presentarán como anteproyecto al Consejo Sectorial.
- II. Los Consejos Sectoriales aprobarán los anteproyectos de manera preeliminar con base en criterios establecidos en el manual correspondiente; los proyectos seleccionados se remitirán por la dependencia coordinadora a la dependencia ejecutora para su revisión y complementación, para que una vez valorado el proyecto técnica, jurídica y financieramente, se proceda a su realización.
- III. Considerando los anteproyectos aprobados preliminarmente, la dependencia municipal que corresponda, procederá a elaborar los proyectos definitivos.
- IV. Los Consejos Sectoriales informarán al Consejo Municipal correspondiente el resultado de las decisiones, para su aprobación.
- V. Las Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos, los Consejos de Participación Juvenil, los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, los Comités Deportivos y los Organismos de la Sociedad Civil, formalizarán los proyectos mediante la firma de los distintos catálogos de conceptos que



comprenden a cada uno de ellos y que serán elaborados por la dependencia ejecutora.

- VI. Realización del proyecto con la supervisión de los Consejos Sectoriales.
- VII. Entrega - recepción, entrega física de la obra, del proyecto o de la adquisición con la debida acta de entrega - recepción.

Capítulo III Del Financiamiento y el Gasto

Artículo 11.- Anualmente el Republicano Ayuntamiento asignará un presupuesto global para ejercerlo en cada uno de los ámbitos del presupuesto participativo, el cual se integrará al presupuesto de egresos municipal de cada ejercicio fiscal.

Los fondos y recursos destinados al presupuesto participativo son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con este Reglamento y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca el R. Ayuntamiento al aprobar el Presupuesto de Egresos Municipal.

Artículo 12.- En el ámbito Comunitario, la ponderación del presupuesto participativo que se asignará a cada Sector será en base a lo siguiente:

Concepto	Porcentaje
Participación Ciudadana (número de Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos que conforman cada sector)	15%
Porcentaje de cumplimiento del Pago del Impuesto Predial correspondiente al Sector del ejercicio del año inmediato anterior	45%
Número de Predios del Sector	40%

En los casos del presupuesto participativo asignado a los ámbitos Juvenil, Educativo, Organismos de la Sociedad Civil y Deportivo, se aplicará la fórmula que determine la dependencia coordinadora correspondiente.

Artículo 13.- Las Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos, los Consejos de Participación Juvenil, los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, los Comités Deportivos y los Organismos de la Sociedad Civil, podrán aportar voluntariamente recursos en numerario o en especie propios para la ejecución de los proyectos. En los casos



de aportaciones de recursos económicos estos recursos se deberán depositar en la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Municipio para efectuar el registro correspondiente.

La Secretaría de Finanzas y Tesorería Municipal deberá entregar recibo oficial a las Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos, a los Consejos de Participación Juvenil, a los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, a los Comités Deportivos y a los Organismos de la Sociedad Civil, en el que se deberá especificar el monto, el nombre del aportante y el proyecto en el que se aplicará ese recurso.

Artículo 14.- Los recursos municipales asignados a través del presupuesto participativo podrán ejercerse en los siguientes tipos:

- I. Proyectos de Desarrollo Comunitario.
- II. Proyectos de Infraestructura Social Básica.
- III. Proyectos de Promoción de Valores y Desarrollo Cultural.
- IV. Proyectos de Promoción Educativa.
- V. Proyectos de Salud y Deporte.
- VI. Proyectos de Seguridad y Vialidad.

Artículo 15.- El presupuesto municipal destinado al presupuesto participativo no podrá ser inferior al asignado el año fiscal inmediato anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el R. Ayuntamiento a la Administración Municipal.

Artículo 16.- La Administración Municipal deberá elaborar y publicar en la Gaceta Municipal y en el Periódico Oficial del Estado y en el sitio oficial de Internet del Gobierno Municipal, las reglas de operación del presupuesto participativo incluido en el Presupuesto de Egresos del Municipio.

Artículo 17.- Con el propósito de asegurar la equidad y eficacia en el ejercicio del presupuesto participativo la Administración Municipal, por conducto de la dependencia coordinadora correspondiente, integrará el padrón de las Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos, de los Consejos de Participación Juvenil, de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, de los Comités Deportivos y Organismos de la Sociedad Civil, beneficiados con recursos del presupuesto participativo.



Artículo 18.- La Documentación comprobatoria del gasto deberá presentarse por la dependencia ejecutora ante la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Municipio, adjuntando la documentación que compruebe y justifique el gasto.

En caso de obras por administración directa la comprobación se deberá presentar en un periodo no mayor a 30 días hábiles.

Los comprobantes deberán estar vigentes a la fecha de su presentación y cumplir con los requisitos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

Artículo 19.- La publicidad y la información relativa al presupuesto participativo deberá identificarse con el Escudo Municipal en los términos que establece el Reglamento correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa".

Capítulo IV De las Dependencias Municipales Participantes

Artículo 20.- Las dependencias municipales, en el ámbito de su respectiva competencia serán las facultadas para instrumentar operativamente las acciones necesarias para el cumplimiento de este Reglamento.

Artículo 21.- La Contraloría Municipal, en el ámbito de su competencia, llevará a cabo las acciones de fiscalización y verificación necesarias, además establecerá los mecanismos de coordinación para garantizar que las acciones que se realicen con recursos del presupuesto participativo no se contrapongan, afecten o dupliquen con acciones de otros programas establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo.

Capítulo V De las Adquisiciones y la Ejecución de Obras Públicas

Artículo 22.- Para el desarrollo y ejecución de los proyectos aprobados dentro del presupuesto participativo, las adquisiciones de activos fijos o inversiones y prestación de servicios serán de acuerdo al Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Gobierno Municipal de San Pedro Garza García, N.L. y la asignación de las obras será de acuerdo a la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León.

Artículo 23.- Los proyectos seleccionados se remitirán por la dependencia coordinadora a la dependencia ejecutora para su revisión y complementación, para que una vez valorado el proyecto técnica, jurídica y financieramente, se proceda a su realización.





Artículo 24.- El Municipio, a través de las dependencias coordinadoras, presentará conforme al calendario de reuniones establecido, los reportes de avances de los distintos proyectos en ejecución.

La dependencia ejecutora se encargará de vigilar que se realicen correctamente las obras e inversiones, y los participantes y los Consejos Sectoriales coadyuvarán en la vigilancia y supervisión del o los proyectos que se realizan en su Sector.

Ningún participante recibirá para su directa administración o aplicación recurso económico municipal, por lo que todo egreso será ejercido por el Gobierno Municipal.

Capítulo VI Del Finiquito y Fiscalización de los Proyectos

Artículo 25.- Por cada proyecto terminado se elaborará un acta de Entrega – Recepción que deberá ser firmada, según corresponda, por tres integrantes de las Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos, de los Consejos de Participación Juvenil o de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, de los Comités Deportivos y de los Organismos de la Sociedad Civil. Si el proyecto es una obra pública, además deberá contener las firmas requeridas por la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León.

El Acta de Entrega – Recepción deberá formar parte del expediente del proyecto y constituye la prueba documental que certifica la realización de dicho proyecto.

La dependencia ejecutora deberá resguardar el Acta original y se generarán dos copias: una para la dependencia coordinadora y otra para quien recibe por parte de la comunidad beneficiada. En los proyectos que procedan deberán anexarse al acta fotografías que reflejen la situación antes y después de realizado el proyecto.

De presentarse alguna irregularidad en la obra o proyecto, la Asociación de Vecinos o Junta de Vecinos, el Consejo de Participación Juvenil, el Consejo Escolar de Participación Social en la Educación, los Comités Deportivos, o en su caso, los Organismos de la Sociedad Civil que la reciba, podrá firmar el acta de manera condicionada y plasmar las razones de dicha inconformidad. Además se indicará el plazo acordado para solventar las observaciones a que dé lugar dicha inconformidad.

Artículo 26.- Los recursos que el Municipio otorga para la realización de este programa estarán sujetos a revisión por la Contraloría Municipal, durante la ejecución y fin del proyecto, así como de las demás instancias que en el ámbito de sus respectivas atribuciones resulten competentes.



Artículo 27.- Para garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos la información del presupuesto participativo, pormenorizada por Sector, se dará a conocer en el sitio oficial de Internet del Gobierno Municipal. Las copias de los expedientes técnicos de los proyectos estarán disponibles oportunamente para su consulta en la dependencia ejecutora.

Artículo 28.- La papelería y la documentación oficial para la publicidad y promoción del presupuesto participativo, deberán incluir la siguiente leyenda: "El presupuesto participativo es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido su uso con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos del presupuesto participativo deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente".

Artículo 31.- La información de los presupuestos asignados de obras y proyectos realizados, así como sus montos ejercidos y beneficiarios por Colonia y Sector deberán ser publicados en los términos del Reglamento de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Municipio de San Pedro Garza García, N.L., de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo Tercero "De la información pública de oficio".

Capítulo VII De la Contraloría Social

Artículo 32.- Con el propósito de incorporar a la ciudadanía en el control, vigilancia y evaluación de los proyectos, la Contraloría Social estará a cargo de los Contralores Sociales que forman parte de los Consejos Sectoriales.

TITULO CUARTO DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION Capítulo Único

Artículo 33.- Contra los actos definitivos emitidos por los titulares de las dependencias municipales, procederá el recurso de Inconformidad. El recurso se deberá interponer en un término no mayor a 5-cinco días hábiles después de conocido el acto impugnado.

Artículo 34.- La autoridad competente para conocer y resolver el recurso de Inconformidad será la jerárquicamente superior a aquella generadora del acto recurrido. La resolución se deberá emitir en un término de 15-quince días hábiles después de haber recibido dicho recurso.

Artículo 35.- El recurso de Inconformidad será optativo.

Artículo 36.- El recurso de Inconformidad no suspenderá los efectos del acto reclamado.



TITULO QUINTO
PREVENCIÓNES GENERALES
Capítulo Único

Artículo 37.- Todos los cargos y responsabilidades de los ciudadanos en el ejercicio del presupuesto participativo serán de carácter honorario por lo que no recibirán remuneración, compensación o gratificación alguna por el desempeño de sus funciones.

Artículo 38.- En la medida que se modifiquen las condiciones sociales y económicas del Municipio, en virtud de su crecimiento demográfico, cambio social, modificación de sus actividades productivas y demás aspectos de la vida comunitaria, el presente reglamento podrá ser modificado o actualizado, tomando en cuenta la opinión de la propia comunidad en forma directa o a través de organizaciones sociales representativas.

Artículo 39.- Las Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos, los Consejos de Participación Juvenil, los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, los Consejos Sectoriales, el Consejo Municipal, los Comités Deportivos o los Organismos de la Sociedad Civil, podrán sugerir modificaciones a este ordenamiento a través de propuesta por escrito que, por medio del Presidente Municipal, remitirá al R. Ayuntamiento, o en cualquier momento por los integrantes de este cuerpo colegiado.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, debiéndose posteriormente hacer su publicación en la Gaceta Municipal.

SEGUNDO. Se deroga cualquier disposición Municipal que contravenga lo dispuesto en el presente Reglamento.

Con base en lo anteriormente expresado y fundado, se somete a consideración del pleno de este Republicano Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, los siguientes:

ACUERDOS

PRIMERO: Se aprueba dar inicio a la consulta pública respecto a la **INICIATIVA DE REGLAMENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN**, por un término de 10 días naturales contados a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, para que los ciudadanos hagan las aportaciones que así deseen respecto al contenido del Reglamento en estudio ante la Secretaría del Republicano Ayuntamiento y una vez cumplido lo anterior, esta



Comisión de Gobierno y Reglamentación analice, estudie y dictamine en definitiva la presente consulta pública.

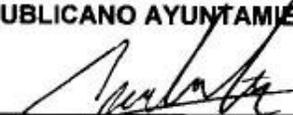
SEGUNDO: Publíquese la presente consulta pública en el Periódico Oficial del Estado, en uno de los periódicos de mayor circulación en la Entidad, así como en la Gaceta Municipal para su posterior difusión.

TERCERO: La presente iniciativa se encuentra a disposición para su consulta, en la oficina de la Secretaría del Republicano Ayuntamiento ubicada en su Recinto Oficial con domicilio en la calle Juárez y Libertad S/N Colonia Centro en el Municipio de San Pedro Garza García Nuevo León y en la página de Internet del Municipio en el hipervínculo www.sanpedro.gob.mx (consultas ciudadanas).

CUARTO: Gírense las instrucciones al C. Presidente Municipal y al C. Secretario del Republicano Ayuntamiento para que en un término de tres días hábiles, contados a partir de la fecha de su aprobación de consulta por este Órgano Colegiado, lleve a cabo el exacto cumplimiento del presente acuerdo.

ATENTAMENTE

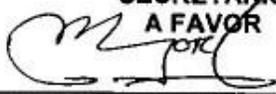
**San Pedro Garza García, N. L., 13 de Febrero de 2013.
COMISIÓN DE GOBIERNO Y REGLAMENTACIÓN
DEL REPUBLICANO AYUNTAMIENTO.**



**C. LIC. JUAN JUAN CASTRO LOBO
PRESIDENTE
A FAVOR**



**C. LIC. MARÍA CONCEPCIÓN LANDA GARCÍA TÉLLEZ
SECRETARIO
A FAVOR**



**C. LIC. GUILLERMO MONTEMAYOR CANTÚ
VOCAL
A FAVOR**



**C. LIC. JESÚS HORASIO GONZALEZ DELGADILLO
VOCAL
A FAVOR**



**C. LIC. ADRIÁN MARCELO VILLARREAL RODRÍGUEZ
VOCAL
A FAVOR**

“DISTRITO FEDERAL”

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

**DECRETO DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL
DISTRITO FEDERAL³⁸⁹**

(Al margen superior izquierdo dos escudos que dicen: **GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.-México, La Ciudad de la Esperanza.-JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

**DECRETO DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL
DISTRITO FEDERAL**

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a sus habitantes sabed:

Que la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

(Al margen superior izquierdo el Escudo Nacional que dice: **ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.- III LEGISLATURA**)

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

III LEGISLATURA

D E C R E T A :

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO ÚNICO

³⁸⁹ Contiene la reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 11 de noviembre de 2011.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público y de observancia general en materia de Participación Ciudadana.

El presente ordenamiento tiene por objeto instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana.

Artículo 2.- Para efectos de la presente ley, la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital.

Artículo 3.- Son principios de la Participación Ciudadana, los siguientes:

- I. Democracia.
- II. Corresponsabilidad.
- III. Pluralidad.
- IV. Solidaridad.
- V. Responsabilidad Social.
- VI. Respeto.
- VII. Tolerancia.
- VIII. Autonomía.
- IX. Capacitación para la ciudadanía plena.
- X. Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas.
- XI. Derechos Humanos.

Artículo 4.- Son instrumentos de Participación Ciudadana:

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa Popular;
- IV. Consulta Ciudadana;
- V. Colaboración Ciudadana;
- VI. Rendición de Cuentas;}

- VII. Difusión Pública;
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas;
- IX. Audiencia Pública;
- X. Recorridos del Jefe Delegacional;
- XI. Organizaciones ciudadanas, y
- XII. Asamblea Ciudadana.

Artículo 5.- Son Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del Distrito Federal:

- I. El Comité Ciudadano,
- II. El Consejo Ciudadano,
- III. El Consejo del pueblo, y
- IV. El Representante de manzana.

Artículo 6.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Asambleas: a las Asambleas Ciudadanas;
- II. Asamblea Legislativa: a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- III. Autoridad Tradicional: Autoridad electa por los pueblos originarios de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.
- IV. Colonia: La división territorial del Distrito Federal, que realiza el Instituto Electoral, para efectos de participación y representación ciudadana, que se hace con base en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica, demográfica;
- V. Comités: a los Comités Ciudadanos;
- VI. Consejo del pueblo: al comité conformado en los pueblos originarios que mantienen la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales que se encuentran enlistados en el artículo transitorio décimo tercero;
- VII. Consejos: a los Consejos Ciudadanos Delegacionales;
- VIII. Delegación: al órgano político administrativo de cada demarcación territorial;
- IX. Demarcación Territorial: a la división territorial del Distrito Federal para efectos de la organización político administrativa;
- X. Dependencias: a las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, todas ellas del Distrito Federal;
- XI. Dirección Distrital: al órgano desconcentrado del Instituto Electoral en cada uno de los Distritos Electorales;
- XII. Estatuto: al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- XIII. Jefe Delegacional: al titular del órgano político administrativo de cada demarcación territorial;
- XIV. Jefe de Gobierno: al titular del órgano ejecutivo local del Distrito Federal;
- XV. Instituto Electoral: al Instituto Electoral del Distrito Federal;
- XVI. Ley: a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal;
- XVII. Ley de Planeación: a la Ley de Planeación del Distrito Federal;
- XVIII. Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente: a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal;
- XIX. Manzana: área territorial mínima de representación ciudadana;
- XX. Organizaciones ciudadanas son aquellas personas morales sin fines de lucro que reúnan los requisitos exigidos en el Capítulo Onceavo del Título Cuarto de la presente Ley y a través de las cuales la ciudadanía ejerce colectivamente su derecho a la participación ciudadana.
- XXI. Representante: al representante de cada manzana;
- XXII. Tribunal: al Tribunal Electoral del Distrito Federal;
- XXIII. Pueblo originario: Asentamientos que con base en la identidad cultural social, étnica, poseen formas propias de organización y cuyo ámbito geográfico es reconocido por los propios habitantes como

un solo pueblo y que para efectos de la elección de consejos de los pueblos el Instituto electoral realiza su delimitación.

TÍTULO SEGUNDO

DE LOS HABITANTES, VECINOS Y CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL...

TÍTULO CUARTO

DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA....

Artículo 20.- No podrán someterse a Plebiscito, los actos de autoridad del Jefe de Gobierno relativos a:

- I. Materias de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, y
- III. Los demás que determinen las leyes.

...

Artículo 34.- No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre las siguientes materias:

- I. Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV. Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal, y
- V. Las demás que determinen las leyes.

...

Artículo 40.- No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

- I. Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV. Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal, y
- V. Las demás que determinen las leyes.

CAPÍTULO IV

De la consulta ciudadana

Artículo 47.- Es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos

Ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.

CAPÍTULO V

De la colaboración ciudadana

Artículo 51.- Los habitantes del Distrito Federal, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Artículo 66.- Son obligaciones de los contralores ciudadanos:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones ordinarias y extraordinarias del órgano colegiado en el que hayan sido asignados;
- II. Conducirse con respeto y veracidad durante las sesiones del órgano colegiado y al expresar sus puntos de vista, sugerencias o propuestas sobre los asuntos tratados;
- III. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables en los casos que tenga conocimiento por motivo de su encargo;
- IV. Emitir su voto en los asuntos que se presenten durante las sesiones del órgano colegiado;
- V. Conocer de la adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, supervisar obras y servicios públicos y evaluar el cumplimiento de los programas gubernamentales, y
- VI. Las demás que expresamente se le asignen a través del Programa de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General.

...

CAPÍTULO VII DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS COMITÉS CIUDADANOS EN LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Sección Primera

Del plebiscito, referéndum e iniciativa popular

Artículo 193.- Las solicitudes de los Comités Ciudadanos de realización de los instrumentos de participación ciudadana denominados plebiscito, referéndum e iniciativa popular, deberán ser aprobados por los plenos de los Comités solicitantes, situación que se hará constar en las actas de las sesiones respectivas.

El Instituto Electoral realizará el cómputo del número de Comités solicitantes y verificará las actas de las sesiones para determinar la procedencia de la solicitud.

...

CAPÍTULO VIII DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS COMITÉS CIUDADANOS EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Artículo 199.- El presupuesto participativo es aquel sobre el que los ciudadanos deciden respecto a su aplicación en las colonias que conforman al Distrito Federal, y que se haya establecido en los artículos 83 y 84 de la presente Ley.

El presupuesto participativo ascenderá en forma anual a entre el 1 y 3% de los presupuestos de egresos totales anuales de las Delegaciones que apruebe la Asamblea Legislativa. Estos recursos serán independientes de los que las Delegaciones contemplen para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de los ciudadanos en su administración, supervisión o ejercicio.

Artículo 200.- Son autoridades en materia de presupuesto participativo las siguientes:

- I. El Jefe de Gobierno;
- II. La Asamblea Legislativa, y
- III. Los Jefes Delegacionales.

En materia de presupuesto participativo el Instituto Electoral y los Comités Ciudadanos fungirán como coadyuvantes de las autoridades.

Artículo 201.- Al Jefe de Gobierno le corresponde en materia de presupuesto participativo lo siguiente:

- I. Incluir en el apartado de Delegaciones del proyecto de presupuesto de egresos que de manera anual remita a la Asamblea Legislativa, los montos y rubros en que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo;
- II. Vigilar, a través de las dependencias competentes, el ejercicio del presupuesto participativo;
- III. Participar, en coordinación con las demás autoridades y con los Comités Ciudadanos así como con los consejos de los pueblos y su respectiva autoridad tradicional, en las consultas ciudadanas que establece el artículo 84 de esta Ley;
- IV. Tomar en cuenta para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos, los resultados de las consultas ciudadanas que dispone el artículo 84 de la presente Ley, y
- V. Las demás que establezcan esta Ley y las disposiciones aplicables.

Artículo 202.- A la Asamblea Legislativa le compete en materia de presupuesto participativo, a través del pleno y de sus comisiones de Gobierno, Participación

Ciudadana, Presupuesto y Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, lo que a continuación se indica:

I. Aprobar en forma anual en el decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, los recursos para el presupuesto participativo.

Dicha asignación se hará por Delegación y por colonia conforme a la división que efectúe el Instituto Electoral, y se basará en las evaluaciones de desempeño de los Comités que realice el Instituto Electoral en términos de esta Ley, así como en los resultados de las consultas ciudadanas que establece el inciso a) del párrafo primero del artículo 84 de la Ley de Participación Ciudadana.

II. Vigilar, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo.

Los integrantes de los órganos de representación ciudadana que establece el artículo 5 de esta Ley podrán presentar quejas, ante las comisiones de participación ciudadana, presupuesto y cuenta pública y vigilancia de la contaduría mayor de hacienda, sobre el ejercicio y aplicación de los recursos del presupuesto participativo. Dichas comisiones harán del conocimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda y demás instancias competentes el contenido de las quejas para los efectos a que haya lugar;

III. Participar, en coordinación con las demás autoridades y con los Comités Ciudadanos, en las consultas ciudadanas que establece el artículo 84 de esta Ley;

IV. Tomar en cuenta para la aprobación de los recursos del presupuesto participativo los resultados de las consultas ciudadanas que dispone el artículo 84 de la presente Ley, y

Las demás que establecen esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 203.- Corresponde a los Jefes Delegacionales en materia de presupuesto participativo:

I. Incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos que remitan al Jefe de Gobierno, entre el uno y el tres por ciento del total de su presupuesto para presupuesto participativo. Los Jefes Delegacionales indicarán el monto de recursos que se destinará a cada una de las colonias que conforman la demarcación de acuerdo con la división que realice el Instituto Electoral, de modo que su suma ascienda a los porcentajes señalados en el párrafo anterior.

La distribución de recursos entre las colonias tendrá que ser proporcional según los criterios establecidos en esta Ley, no pudiendo ser excluida colonia alguna.

II. Indicar en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos los rubros en que en cada colonia de la Delegación se aplicarán los recursos del presupuesto participativo. La determinación de los rubros en que se aplicará el presupuesto participativo en cada colonia, se sustentará en los resultados de las consultas ciudadanas que establece el inciso a) del párrafo primero del artículo 84 de esta Ley.

III. Participar en coordinación con las demás autoridades y con los Comités Ciudadanos en las consultas ciudadanas que establece el artículo 84 de la presente Ley.

Aplicar, preferentemente por colaboración ciudadana, el presupuesto participativo que por colonia le apruebe la Asamblea Legislativa.

IV. La forma en como habrán de aplicarse el presupuesto participativo en cada colonia se basará en los resultados de las consultas ciudadanas que establece el inciso b) del párrafo primero del artículo 84 de esta Ley.

V. Las demás que establecen la presente Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 204.- El Instituto Electoral tendrá las siguientes atribuciones en materia de presupuesto participativo:

I. Educar, asesorar, capacitar y evaluar a los integrantes de los Comités Ciudadanos en materia de presupuesto participativo;

II. Coordinar a las autoridades y Comités Ciudadanos para la realización de las consultas ciudadanas que dispone el artículo 84 de la presente Ley.

Las convocatorias para la realización de las consultas ciudadanas serán emitidas en forma anual por el Instituto Electoral en conjunto con la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales y los Comités Ciudadanos. Debiendo ser difundidas de manera amplia en los medios masivos y comunitarios de comunicación de la Ciudad. En aquellas colonias donde no exista Comité Ciudadano, bien porque no se haya realizado la jornada electiva o por cualquier otra causa, los Consejos Ciudadanos Delegacionales en coordinación con las organizaciones ciudadanas debidamente registradas correspondientes al ámbito territorial en cuestión, designarán a una comisión encargada de realizar todos los trámites tendientes a dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 83 y 84, el presente artículo y demás disposiciones aplicables.

En las convocatorias se indicarán las fechas, lugares y horas de realización de las consultas ciudadanas en todas y cada una de las colonias en que se divida el Distrito Federal. Así como las preguntas de que constará la consulta ciudadana.

El Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales facilitarán los espacios necesarios para la realización de las consultas, además de la logística para su implementación.

El Instituto Electoral, en conjunto con los Comités Ciudadanos, será el encargado de validar los resultados de las consultas ciudadanas. Los resultados de las consultas serán públicos en todo momento.

Para el supuesto previsto en el inciso a) del párrafo primero del artículo 84 de la presente Ley, la convocatoria deberá ser emitida dentro de los primeros quince días del mes de mayo de cada año. Para el supuesto previsto en el inciso b) del párrafo primero del artículo 84 referido, la convocatoria será lanzada dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año.

III. Las demás que establecen la presente Ley y otras disposiciones aplicables.

...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO: La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se abroga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente y se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

ARTÍCULO TERCERO: El reglamento de la presente ley deberá expedirse por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

ARTÍCULO CUARTO: La primera elección de Comités Ciudadanos a que se refiere la presente Ley se realizará el último domingo de abril del año 2005, aplicándose en lo conducente los plazos y procedimientos a que se refiere esta Ley.

ARTÍCULO QUINTO: Los Comités Vecinales actualmente en funciones electos de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de

1998, continuarán en funciones hasta la primera elección de los Comités Ciudadanos a que se refiere la presente ley.

ARTÍCULO SEXTO: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal garantizará en el presupuesto de 2005 los recursos necesarios para la elección de Comités Ciudadanos en abril de 2005.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los treinta días del mes de abril del año dos mil cuatro.- POR LA MESA DIRECTIVA.- DIP. FRANCISCO CHIGUIL FIGUEROA, PRESIDENTE.- DIP. MA. ELENA TORRES BALTAZAR, SECRETARIA.- DIP. JOSÉ DE JESÚS LÓPEZ SANDOVAL, SECRETARIO.- (Firmas).

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio, en la Residencia Oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los catorce días del mes de mayo del dos mil cuatro.- EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, LIC. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR.- FIRMA.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO, ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ.- FIRMA.- LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, RAQUEL SOSA ELIZAGA.- FIRMA.

COMPETENCIAS EN MATERIA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL

[Inicio](#) ▶ [Materia de Participación Ciudadana](#) ▶ [Jurisprudencia](#) ▶ **COMPETENCIA. LA TIENE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL PARA CONOCER DEL JUICIO ELECTORAL CONTRA ACTOS REALIZADOS POR UNA DIRECCIÓN DISTRITAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, DERIVADOS DE UN PROCEDIMIENTO DE CONSULTA CIUDADANA SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.**

COMPETENCIA. LA TIENE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL PARA CONOCER DEL JUICIO ELECTORAL CONTRA ACTOS REALIZADOS POR UNA DIRECCIÓN DISTRITAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, DERIVADOS DE UN PROCEDIMIENTO DE CONSULTA CIUDADANA SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.



Época: Cuarta

Clave: TEDF4PC J002/2012

COMPETENCIA. LA TIENE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL PARA CONOCER DEL JUICIO ELECTORAL CONTRA ACTOS REALIZADOS POR UNA DIRECCIÓN DISTRITAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, DERIVADOS DE UN PROCEDIMIENTO DE CONSULTA CIUDADANA SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

De la interpretación armónica de los artículos 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), en relación con el 116, fracción IV, incisos c) y l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8º, párrafos primero y segundo, así como 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2º, párrafo tercero incisos a) y b), y 14, párrafos primero y segundo, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son Ley Suprema y, por tanto, de observancia obligatoria para todos los tribunales del país, según lo previsto en el artículo 1º de la propia Constitución; 128; 129, fracciones II y VII; 130 y 134, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 143; 157, fracción II; 163, fracciones III y XIII; 176, fracciones I y VII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y 2; 5; 10; 11, fracción I; 36; 38; 48; 76 y 77, de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, se desprende que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es competente para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones relativas a actos, resoluciones u omisiones de los órganos del Instituto Electoral del Distrito Federal, por violaciones a las normas de participación ciudadana, dado su carácter de máxima autoridad jurisdiccional electoral en el Distrito Federal, y garante del principio de legalidad de todos los actos y resoluciones emitidos por dicho Instituto. Lo anterior es acorde con las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 2, párrafos 2 y 3, establece que cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de ese Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el mismo, y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, así como a garantizar que toda persona, cuyos derechos o libertades reconocidos en el mismo hayan sido violados, pueda interponer un recurso efectivo, y que la autoridad competente, debe decidir sobre ello, procurando el acceso a la tutela jurisdiccional. De ahí que el juicio electoral que sea promovido por un titular de derechos con interés jurídico, como puede ser algún integrante de un Comité Ciudadano, o quien pueda ejercitar acciones tuitivas de intereses difusos, en contra de actos dentro del procedimiento para la consulta ciudadana relativa al presupuesto participativo, será de la competencia del Tribunal, ello en razón de que las normas que regulan la tramitación y sustanciación de dicho medio de impugnación deben interpretarse en el sentido más favorable al promovente, atendiendo a la finalidad del derecho fundamental de acceso a la justicia. No obsta para lo anterior que artículo 2, último párrafo, de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, disponga que “el Tribunal únicamente tendrá competencia para conocer y resolver los conflictos sometidos a su jurisdicción en los procesos de participación ciudadana que expresamente determine la ley de la materia”, toda vez que ese tipo de actos encuadran en dicha disposición, porque el Instituto Electoral del Distrito Federal es la autoridad con facultades para emitir la convocatoria, organizar, desarrollar y vigilar el proceso de participación ciudadana, así como computar el resultado de las consultas ciudadanas relacionadas con presupuesto participativo, lo cual constituye el acto de autoridad que posibilita su control jurisdiccional a través del Juicio Electoral en términos de lo señalado en los artículos 2, 76 y 77 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, ya que dicho juicio tiene por objeto garantizar la legalidad de todos los actos, acuerdos y resoluciones que dicten las autoridades electorales, por lo que las resoluciones dictadas por las Direcciones Distritales en los asuntos que la propia Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal les

dio competencia, se encuentran inmersos en la procedencia expresa que el legislador previó para el juicio electoral.

Juicio Electoral TEDF-JEL-052/2011. Luz Graciela Ríos Martínez y otros. 16 de diciembre de 2011. Mayoría de cuatro votos, con el voto en contra de la Magistrada Aidé Macedo Barceinas. Magistrado Ponente: Armando I. Maitret Hernández. Secretarios: Fanny Escalona Porcayo y Cuitláhuac Villegas Solís.

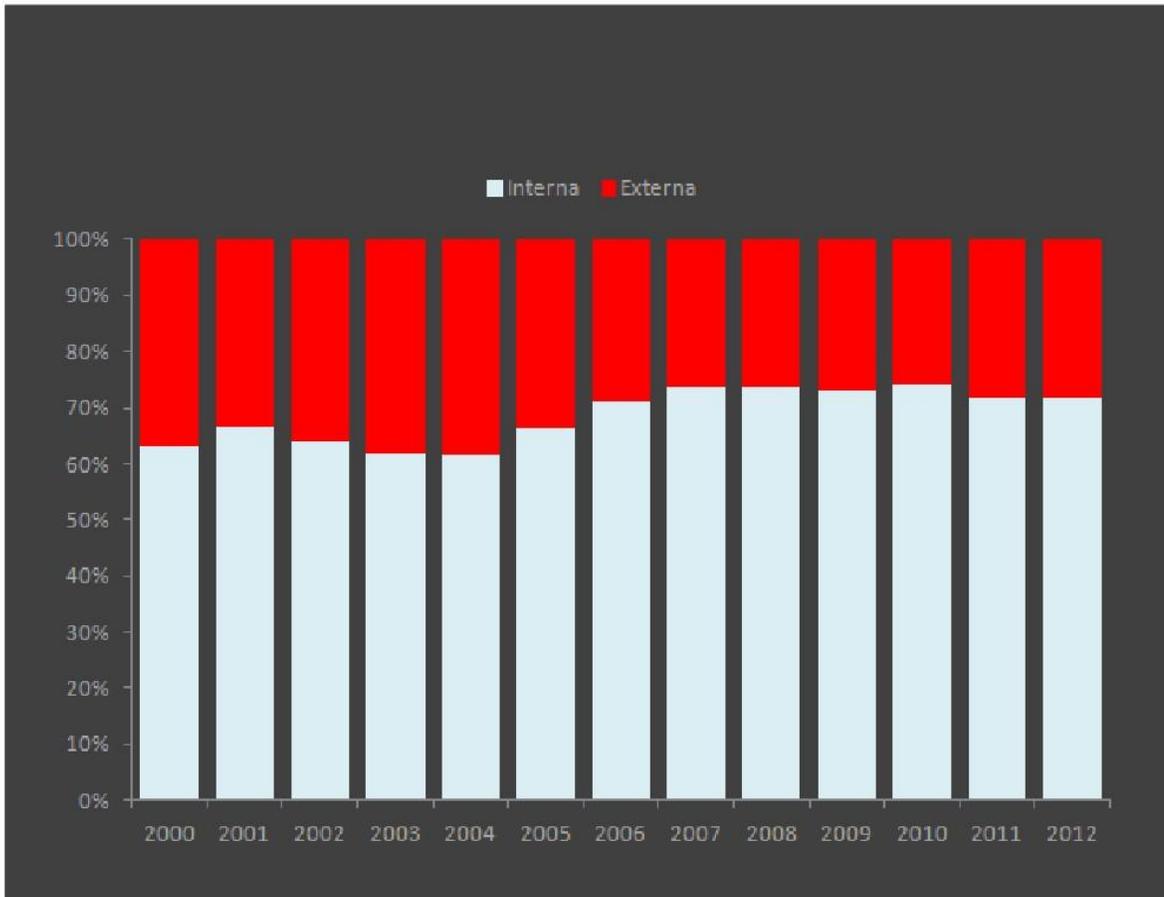
Juicio Electoral TEDF-JEL-055/2011. Carlos Alberto Ruíz Mac Donald. 16 de diciembre de 2011. Mayoría de cuatro votos, con el voto en contra de la Magistrada Aidé Macedo Barceinas. Magistrado Encargado del Engrose: Armando I. Maitret Hernández. Secretarios: Gabriela del Valle Pérez y Luis Alberto Gallegos Sánchez.

Juicio Electoral **TEDF-JEL-056/2011**. Erika Montufar Galicia y otros. 16 de diciembre de 2011. Mayoría de cuatro votos, con el voto en contra de la Magistrada Aidé Macedo Barceinas. Magistrado Ponente: Armando I. Maitret Hernández. Secretarios: Gabriela del Valle Pérez y Oscar Francisco Vela Hidalgo.

C).

=SOBRE GASTO PÚBLICO Y DEUDA PÚBLICA=

Hoy en día la deuda federal es fundamentalmente interna:³⁹⁰



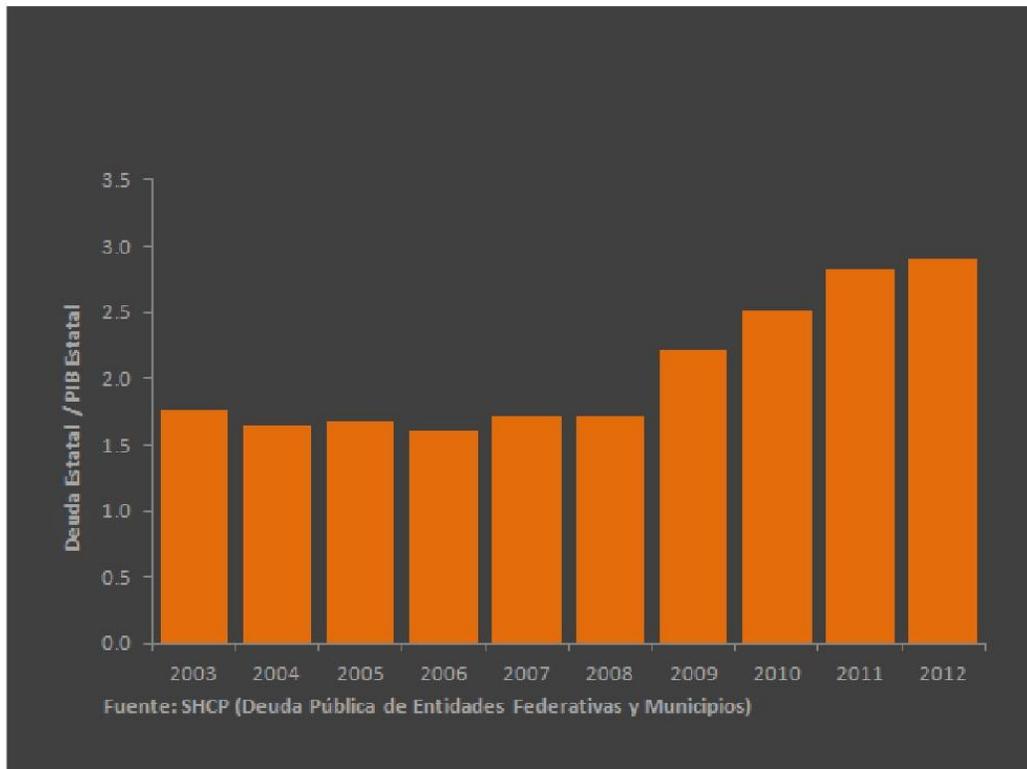
Fuente: México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C. Usando cifras de SHCP.

La deuda pública federal en México equivale a: \$ 5,600,146 millones

Fuente: Deuda del sector público federal SHCP Marzo 2013.

³⁹⁰http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%BAblica-en-las-entidades-federativas_Mexico-Evalua-jul2013-vf.pdf. Consultado enero 8, 2014.

La Deuda de las entidades federativas ha crecido de forma importante a partir del 2007:

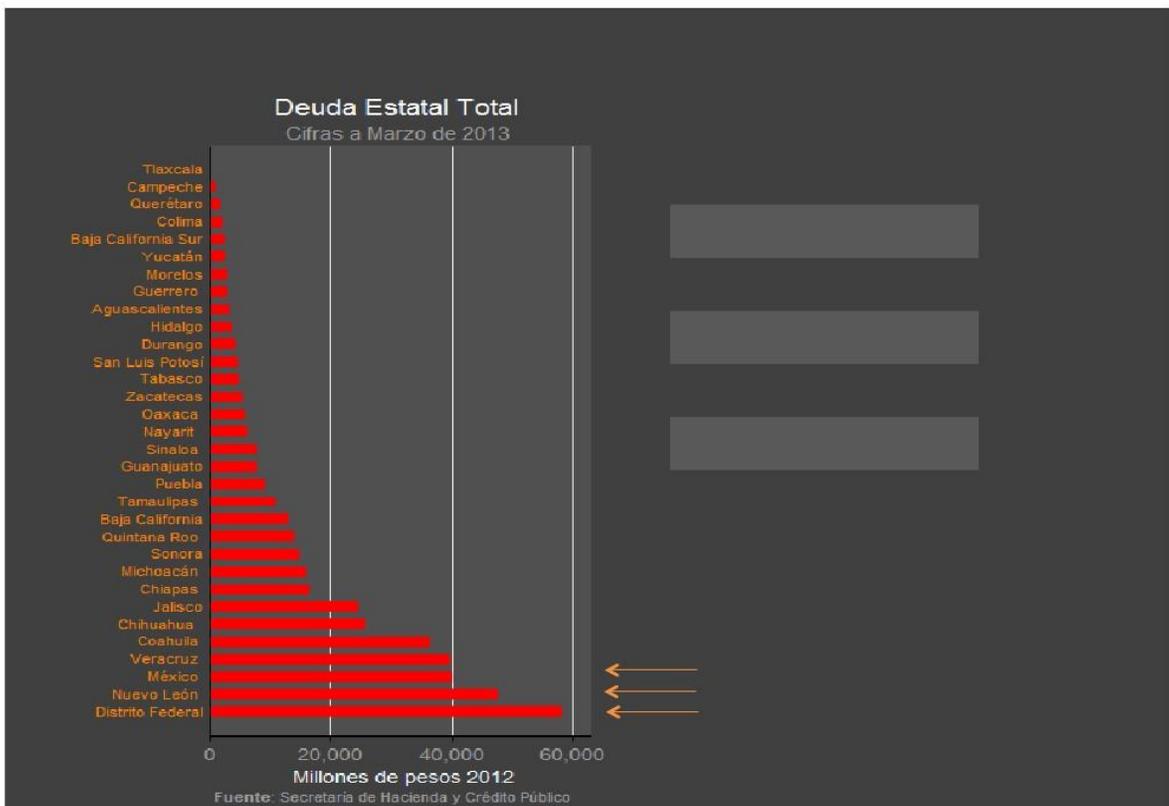


Fuente: México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C. Usando cifras de SHCP.

El 56.9% de la deuda total se concentra en seis Estados de la República.

Estos son:

\$ 40,119.61 mdp= Estado de México
 \$ 47,863.45 mdp= Nuevo León.
 \$ 58,304.04 mdp = Distrito Federal.
 Veracruz. Coahuila. Chihuahua.



Fuente: México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C. Usando cifras de SHCP.

Deuda Estatal: focos rojos

- □ La alta dependencia de los gobiernos locales de las transferencias federales.
- □ La falta de transparencia en los montos reales de endeudamiento.
- □ Escasa rendición de cuentas: falta de claridad en el destino de esos recursos adicionales a la par de incrementos sustantivos en gasto corriente.



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fuente: México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C.

Recordemos que:

La deuda de las entidades federativas y los municipios, se regula por el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución. El cual establece que la deuda de los gobiernos estatales y municipales, únicamente se puede contratar **con la finalidad exclusiva de destinarla a la inversión productiva.**

Fuente: México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C.

EL GASTO PÚBLICO ESTATAL



III. Gasto Estatal y sus resultados



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.2 Gastos					
2.2.1 Gastos del Gobierno Federal					
Gasto neto ejercido por el sector público federal					Cuadro 2.2.1.1
Serie anual de 2007 a 2012					
Millones de pesos					
Periodo	Sector público federal (1=2+4)	Gobierno federal (a) (2)	Participación % (3=2/1)	Sector paraestatal (b) % (4)	Participación (5=4/1)
2 0 0 7	2 852 546.8	1 963 767.9	68. 8	888 778.9	31.2
2 0 0 8	3 619 563.2	2 576 691.8	71.2	1 042 871.4	28.8
2 0 0 9	3 538 968.1	2 296 086.1	64.9 1	242 882.0	35.1
2 0 1 0	3 851 853.3	2 474 100.0	64.2 1	377 753.3	35.8
2 0 1 1	4 103 846.9	2 717 406.7	66.2 1	386 440.2	33.8
2 0 1 2	4 438 195.1	2 896 330.8	65.3 1	541 864.3	34.7
<p>a) Incluye Asunción de pasivos a organismos y empresas dentro y fuera de presupuesto.</p> <p>b) Se refiere a los Organismos y empresas sujetos a control presupuestal. Hasta 2005 excluye Transferencias del gobierno federal, Cuotas del ISSSTE</p>					

Elaboración. INEGI. MX.

Reformas pendientes:

Avanzar en la aprobación e implementación de reformas pendientes en el Legislativo federal:

- i) Ley de Deuda Pública: creación del Registro Público Único para inscribir todas las obligaciones de pago de los gobiernos locales; reducir los plazos de contratación;
- ii) Ley de Contabilidad Gubernamental: transparencia y homologación de la información financiera de los tres órdenes de gobierno, incluyendo deuda y pasivos.
- iii) Reformas de transparencia y anticorrupción: aprobar las reformas a la ley de transparencia y acceso a la información, así como la recomposición del órgano anticorrupción para alinear los incentivos para la rendición de cuentas y el control en el desvío de recursos públicos.



Se deberá proveer para que las entidades federativas puedan homologar las normas sobre contabilidad gubernamental en sus propias demarcaciones municipales.

Estas propuestas creemos que deben acompañarse de un órgano constitucional autónomo que se denomine: “Órgano Superior de Responsabilidad y Disciplina Hacendaria y Presupuestaria”

D).

=SOBRE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO.

DECRETO que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.³⁹¹

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 20 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1, 45, 61, 65 y 112 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y

CONSIDERANDO

Que los mexicanos demandan un gobierno eficaz que dé resultados a la población, a través de políticas públicas, programas y acciones que atiendan sus necesidades, así como un uso responsable y transparente de los recursos públicos;

Que el gobierno debe administrar los recursos que obtiene de los contribuyentes y de las demás fuentes de ingresos públicos, de manera eficiente, eficaz y transparente y debe rendir cuentas puntualmente a la ciudadanía sobre la aplicación de dichos recursos y los resultados obtenidos;

Que es la firme decisión de la presente Administración reorientar los recursos públicos hacia los programas que fomenten el desarrollo económico, la seguridad social, la educación y la atención integral de los problemas que más aquejan a nuestro país;

Que es indispensable que el Ejecutivo Federal sea el primero en realizar un esfuerzo para racionalizar el uso de los recursos públicos, reduciendo los gastos operativos de las dependencias y entidades paraestatales y reorientando los ahorros obtenidos a los programas y actividades sustantivos de la Administración;

Que al mismo tiempo, es impostergable modernizar el funcionamiento de la Administración Pública Federal, haciendo más eficiente su operación, mejorando la prestación de servicios a la ciudadanía, así como eliminando duplicidades en su estructura orgánica y en los programas gubernamentales, lo cual generará ahorros adicionales que podrán reorientarse a los programas prioritarios para la población;

Que para lograr lo anterior, es necesario llevar a cabo acciones en dos vertientes: la primera, a través de ajustes inmediatos al gasto corriente de operación en las secretarías de Estado y entidades paraestatales y, la segunda, a través de un diagnóstico integral que identifique las duplicidades en las estructuras organizacionales y en los programas del gobierno, las áreas de oportunidad para mejorar procesos y la prestación de servicios y, en consecuencia, que se establezcan las acciones de mediano plazo para mejorar y modernizar el funcionamiento del Gobierno;

Que estas acciones y los resultados obtenidos con las mismas serán puntualmente informados al Congreso de la Unión y a la ciudadanía, en cumplimiento al deber del gobierno de rendir cuentas sobre el uso de los recursos que pertenecen a todos los mexicanos, y

Que la presente Administración tiene el firme propósito de dar resultados en el corto plazo con estas medidas y sentar las bases para la mejora continua de su funcionamiento, a través de acciones coordinadas, programadas adecuadamente y que sean periódicamente evaluadas, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

³⁹¹DIARIO OFICIAL. Lunes 10 de diciembre de 2012.

DECRETO QUE ESTABLECE LAS MEDIDAS PARA EL USO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y EFICAZ DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, Y LAS ACCIONES DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA EN EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO, ASÍ COMO PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo Primero.- El presente Decreto tiene por objeto establecer las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal.

Artículo Segundo.- Este Decreto es aplicable a:

- I. Las dependencias de la Administración Pública Federal, incluyendo a sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República. Para los efectos del presente Decreto, las referencias a las dependencias comprenden a todas las instancias señaladas en esta fracción, y
- II. Las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Artículo Tercero.- Para la ejecución del presente Decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá:

- I. Emitir a más tardar el 30 de enero de 2013, los lineamientos para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en este Decreto;
- II. Dar seguimiento a las medidas que apliquen las dependencias y entidades para el cumplimiento del presente Decreto;
- III. Integrar los informes que elaboren las dependencias y entidades respecto al cumplimiento de este Decreto, para efectos de su presentación al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y
- IV. Interpretar este Decreto con base en las disposiciones y definiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo Cuarto.- El Consejo de Seguridad Nacional determinará las instancias específicas de seguridad nacional que, por la naturaleza de sus funciones, se podrán exceptuar de las medidas a que se refiere este Decreto.

Capítulo II

Medidas para establecer estructuras organizacionales y procesos eficientes en las dependencias y entidades

Artículo Quinto.- Las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico sobre la estructura orgánica con la que cuentan, sus procesos internos, así como del gasto de operación a su cargo.

El diagnóstico a que se refiere el párrafo anterior deberá considerar las funciones sustantivas y administrativas que lleve a cabo la dependencia o entidad de que se trate e identificar las actividades y recursos asociados a las tecnologías de información y comunicación con las que se realizan dichas funciones, así como las unidades administrativas o áreas y el número de servidores públicos que participan en las mismas. Asimismo, incluirán propuestas para hacer más eficiente la organización interna, los programas y procesos de la respectiva dependencia o entidad.

Las dependencias y entidades deberán entregar el diagnóstico a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el último día hábil de abril de 2013.

Artículo Sexto.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público analizará la información entregada en los diagnósticos presentados por las dependencias y entidades en términos del artículo anterior, con el propósito de elaborar una propuesta integral que permita una reingeniería organizacional en la Administración Pública Federal, la simplificación de procesos y la eliminación de funciones y programas que presenten duplicidades.

Con base en el análisis de la información entregada en los diagnósticos presentados por las dependencias y entidades en términos del artículo anterior y conforme a lo establecido en el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se emitirá, a más tardar el último día hábil de agosto de 2013 el programa de mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal, el cual incluirá la propuesta integral a que se refiere el párrafo anterior.

Los titulares de las dependencias y entidades, a más tardar el último día hábil de noviembre de 2013, formalizarán a través de la suscripción de bases de colaboración, en los términos que se prevean en el programa de mediano plazo, los compromisos relativos a las medidas y sus respectivos indicadores de desempeño. Asimismo, informarán trimestralmente sobre el avance en el cumplimiento de sus respectivos compromisos.

Artículo Séptimo.- La propuesta integral y el programa de mediano plazo a los que se refiere el artículo anterior deberán considerar, entre otras, las siguientes medidas:

- I. Ajustar las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades, de acuerdo con las atribuciones conferidas a las mismas, para el óptimo cumplimiento de los objetivos y metas de los programas a su cargo;
- II. Eliminar la duplicidad de funciones en las unidades administrativas o áreas de las dependencias y entidades, así como en las plazas adscritas a las mismas;
- III. Eliminar las plazas de mandos medios y superiores cuya existencia no tenga justificación;
- IV. Establecer, de conformidad con la normatividad aplicable, evaluaciones de desempeño eficientes para los servidores públicos;
- V. Disminuir el gasto en contratación de personal eventual en áreas que no sean sustantivas para la prestación de servicios;
- VI. Restringir la contratación de prestación de servicios profesionales de personas físicas por honorarios;
- VII. Revisar y mejorar el funcionamiento del sistema del Servicio Profesional de Carrera;
- VIII. Eliminar, fusionar o modificar aquellos programas que no sean eficaces, eficientes o que presenten duplicidades con otros programas;
- IX. Establecer un padrón único de beneficiarios que permita identificar con toda claridad a quiénes se dirigen los subsidios, ayudas y demás apoyos gubernamentales, su importe y conceptos;
- X. Simplificar los procesos de entrega de subsidios y demás apoyos, permitiendo su entrega expedita y transparente;
- XI. Establecer medidas de ahorro y austeridad en el gasto de operación de las dependencias y entidades;
- XII. Reducir el presupuesto destinado a viáticos, convenciones y gastos de representación;
- XIII. Incrementar el uso de tecnologías de la información y comunicación para mejorar la capacidad de entrega y la calidad de los servicios públicos, generar ahorros en el mediano y largo plazo, así como para promover la transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía;
- XIV. Identificar arrendamientos financieros y otras alternativas que permitan generar ahorros en el mediano y largo plazo;
- XV. Racionalizar el uso de vehículos;
- XVI. Racionalizar el gasto en comunicación social con una adecuada coordinación y programación del mismo, con la participación que corresponda en la materia a la Secretaría de Gobernación, y
- XVII. Las medidas a que se refiere el artículo Décimo Primero de este Decreto.

Capítulo III

Medidas específicas en servicios personales

Artículo Octavo.- Para el ejercicio fiscal 2013, el gasto en servicios personales de la Administración Pública Federal se reducirá 5 por ciento en el concepto de sueldos y salarios para niveles medios y superiores.

Artículo Noveno.- Las dependencias y entidades se abstendrán de contratar personal eventual y por honorarios para funciones no sustantivas, salvo aquellos casos que, en los términos de las disposiciones aplicables, se autoricen de manera temporal para atender un incremento no previsto en las actividades de la respectiva unidad administrativa o área.

Artículo Décimo.- Con base en los resultados de los diagnósticos previstos en el Capítulo II de este Decreto, se cancelarán las plazas de los puestos homólogos a los de estructura que no estén justificados.

Capítulo IV

Medidas específicas para reducir los gastos de operación

Artículo Décimo Primero.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán observar las siguientes disposiciones en materia de gasto de operación:

- I. Se prohíbe el gasto en impresión de libros y publicaciones que no tengan relación con la función sustantiva de la dependencia o entidad de que se trate, promoviendo el uso de medios digitales para la difusión de publicaciones electrónicas;
- II. Se promoverá la reducción en el costo de adquisición del servicio de fotocopiado, telefonía, vigilancia, mensajería y demás servicios generales, a través de las compras consolidadas, así como la racionalización en su consumo y el uso obligado de medios electrónicos;
- III. Sólo se podrán realizar aportaciones, donativos, cuotas y contribuciones a organismos internacionales, cuando éstas se encuentren previstas en los presupuestos;
- IV. En los casos en que se apruebe la construcción o adecuación de inmuebles que ocupen las dependencias y entidades, y con el objeto de reducir la generación de contaminantes, o bien, propiciar el consumo eficiente de energía, se fomentarán medidas tales como: captación de agua de lluvia, uso de paneles fotovoltaicos, separación y reciclaje de basura, azoteas verdes e instalaciones inteligentes, entre otras, cuando se demuestre su costo beneficio;
- V. Se promoverá el uso del correo electrónico, en lugar de las comunicaciones impresas;
- VI. Se fomentará el uso obligatorio y extensivo de la firma electrónica avanzada para la realización de aquellos trámites que la normativa permita y que coadyuven a la reducción en el consumo de papel;

VII. Se deberá incentivar la compartición de equipos de transporte y la elaboración de planes de logística que permitan obtener ahorros en costos de traslado;

VIII. Se promoverá la celebración de conferencias remotas a través de Internet y medios digitales, con la finalidad de reducir el gasto de viáticos y transportación;

IX. Se fomentará la reducción de uso de papel, a través de la utilización de formas pre codificadas, formatos electrónicos y gestión electrónica de documentos, y

X. Se incentivará el desarrollo y, en su caso, la adquisición e instrumentación de tecnologías de información y comunicación, así como sistemas informáticos para optimizar y modernizar procesos y trámites, entre otras medidas.

En cualquiera de los casos señalados en los incisos anteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar erogaciones para implementar las medidas correspondientes en dichos rubros, previa solicitud expresa, así como justificación del gasto que se pretenda realizar y el costo beneficio correspondiente de la dependencia o entidad de que se trate, la cual deberá contar con recursos para tales efectos en su respectivo presupuesto.

Artículo Décimo Segundo.- Se promoverá la contratación consolidada de materiales, suministros, mobiliario y demás bienes, así como de los servicios cuya naturaleza lo permita, a través de licitaciones públicas con enfoques que permitan reducir costos, adoptando las mejores prácticas nacionales e internacionales.

Artículo Décimo Tercero.- Las dependencias y entidades solicitarán la asesoría de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la elaboración de sus programas de aseguramiento y manuales de procedimientos sobre la contratación de seguros y soporte de siniestros, en la determinación de sus niveles de retención máximos y en la prevención y disminución de los riesgos inherentes a los bienes con que cuenten, así como en el proceso de siniestros reportados a las compañías de seguros con las que mantengan celebrados contratos de seguros sobre bienes. Para tal efecto deberán:

I. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información sobre los contratos de seguros que celebren sobre los bienes a su cargo, en donde se consignen las condiciones pactadas, así como el inventario actualizado de los bienes con que cuenten y los siniestros ocurridos a dichos bienes;

II. Contar con bases de datos, las cuales contendrán registros con la información propia de los siniestros sobre los bienes a su cargo, con independencia de la información proveída por las aseguradoras obligadas al amparo del contrato de seguro respectivo celebrado con aquéllas, y

III. Comunicar a sus comités de adquisiciones o equivalentes las razones por las que, en su caso, no hubieren solicitado la asesoría sobre alguno de los aspectos señalados en el primer párrafo de este artículo o por las que no hubieren atendido las recomendaciones que con motivo de la misma se hubiesen formulado. Dicha comunicación se enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su conocimiento, dentro de los 10 días naturales siguientes a la fecha en las que se presentaron a los comités señalados, en el formato que esa dependencia publique en su página de Internet.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público analizará y clasificará, con base en la información que las dependencias y entidades le remitan de conformidad con el presente artículo, los activos fijos de dichas dependencias y entidades, los cúmulos de riesgo, la dispersión y exposición de las unidades de riesgo y los contratos de seguros sobre bienes que las mismas hubiesen celebrado. Asimismo, dicha Secretaría podrá proponer a las dependencias y entidades esquemas de transferencia de riesgos y de contratación centralizada, con el propósito de beneficiar las condiciones de contratación de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá los mecanismos que permitan intercambiar información sobre los bienes a cargo de las dependencias y entidades, procurando tener, entre otra información, la referida a avalúos y montos asegurados.

Para efectos de lo establecido en el presente artículo, las dependencias y entidades se sujetarán a los manuales, formatos, medios y plazos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo Décimo Cuarto.- La Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía elaborará, a más tardar el último día hábil de mayo de 2013, una propuesta para el uso racional de energía eléctrica en las dependencias y entidades.

Artículo Décimo Quinto.- El diagnóstico a que se refiere el artículo Quinto de este Decreto deberá incluir una propuesta para reducir el consumo de agua, así como hacer un uso más racional de papelería en las oficinas públicas.

Artículo Décimo Sexto.- Se homologará la operación de las oficialías mayores o equivalentes de las dependencias y entidades, adoptando sistemas dirigidos a la optimización y automatización de las funciones básicas o áreas de especialización en materia de recursos humanos, financieros y de recursos materiales,

salvo en los casos en que por la naturaleza de las funciones específicas de la dependencia o entidad respectiva no sea viable.

Artículo Décimo Séptimo.- Las dependencias y entidades se abstendrán de realizar adquisiciones de inmuebles sin la previa justificación costo-beneficio y autorización en los términos de las disposiciones aplicables.

Artículo Décimo Octavo.- Se enajenarán aquellos bienes improductivos u obsoletos, ociosos o innecesarios, a través de subastas consolidadas que se efectúen preferentemente a través del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, observando las disposiciones aplicables.

Artículo Décimo Noveno.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá implementar un sistema que permita evaluar, de manera oportuna y confiable, las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades en los siguientes rubros:

- I. Servicios generales, y
- II. Materiales y suministros.

Artículo Vigésimo.- La Tesorería de la Federación realizará los pagos con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación de forma electrónica, mediante transferencias de fondos para su acreditamiento en las cuentas bancarias correspondientes, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Las dependencias y entidades deberán instruir que el pago a sus beneficiarios se realice de forma electrónica, mediante depósito en cuenta que efectúe la Tesorería, a las cuentas bancarias de:

- I. Los beneficiarios de subsidios;
- II. Los servidores públicos, por concepto de pago de nómina;
- III. Los proveedores de bienes y servicios;
- IV. Las personas contratadas por honorarios, incluyendo a aquéllas que faciliten la entrega de apoyos en especie a los beneficiarios de los programas de subsidios;
- V. Los beneficiarios de las pensiones a cargo del Gobierno Federal, y
- VI. Los demás pagos, bajo las modalidades y temporalidad que determine la Tesorería de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos del pago a que se refiere la fracción I de este artículo, determinará la forma en que las dependencias y entidades que otorgan subsidios contratarán los servicios bancarios adecuados al perfil y tipo de beneficiarios de que se trate, para lo cual tomará en consideración las políticas emitidas por el Consejo Nacional de Inclusión Financiera.

La Tesorería de la Federación determinará las previsiones técnicas para que las dependencias y las entidades instruyan los pagos conducentes.

La forma de pago prevista en este artículo, estará exceptuada en aquellos casos en que no se cuente con servicios bancarios en la localidad correspondiente.

Artículo Vigésimo Primero.- Las dependencias y entidades deberán, durante el ejercicio fiscal 2013, depurar los fideicomisos y mandatos públicos que coordinen. Para tal efecto, deberán:

- I. Incluir en el diagnóstico a que se refiere el artículo Quinto de este Decreto, un análisis sobre los fideicomisos y mandatos a su cargo, detallando el monto de sus disponibilidades, los recursos ejercidos durante el ejercicio fiscal 2012 y los resultados alcanzados con los mismos;
- II. Extinguir los fideicomisos y terminar los mandatos que no estén creados por disposición de ley o decreto, o no se justifique su existencia en los términos de los nuevos programas sectoriales, institucionales, regionales o especiales, así como modificar aquéllos que lo requieran, y
- III. Modificar los contratos de fideicomiso, mandatos y análogos, conforme a los modelos establecidos y difundidos en la página de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, obligatorios para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de permitir expresamente instrumentar mecanismos para que, en caso de ser necesario, los recursos disponibles en los mismos se utilicen para contribuir al equilibrio presupuestario; asimismo, para darlos por terminados de forma anticipada, sin perjuicio de los derechos que correspondan, en su caso, a terceros.

Capítulo V

Destino de los recursos provenientes de las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria

Artículo Vigésimo Segundo.- El importe de los ahorros que se obtengan como resultado de la instrumentación de las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria contenidas en el presente Decreto, se destinarán a los programas prioritarios del ejecutor de gasto que los genere.

Capítulo VI

Modernización de la Administración Pública a través del uso de tecnologías de información y comunicación

Artículo Vigésimo Tercero.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplirán las siguientes disposiciones en materia de tecnologías de la información y comunicación:

I. Establecer programas de optimización, sistematización y digitalización de sus procesos administrativos, los cuales deberán evitar la duplicidad de procesos dentro de la Administración Pública Federal, racionalizando el uso de recursos de planes y programas.

Los nuevos sistemas que se incorporen deberán consolidar la operación e integración de diferentes sistemas y bases de datos de las dependencias y entidades;

II. Adoptar las políticas correspondientes a la estrategia digital, la cual tendrá dentro de uno de sus objetivos fomentar un cambio de cultura para que el gobierno utilice las tecnologías de la información y comunicación, y con ello ofrezca servicios gubernamentales transparentes y de mayor calidad con posibilidad de interoperabilidad entre dependencias a través de conexiones rápidas y seguras, y

III. Implementar las recomendaciones que se emitan en materia de política de estrategia digital nacional, junto con aquéllas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto a las contrataciones de bienes o servicios en materia de tecnologías de información y comunicación, así como las mejores prácticas susceptibles de desarrollarse e implementarse a través de proyectos estratégicos.

Artículo Vigésimo Cuarto.- Las políticas en materia de estrategia digital nacional establecerán los estándares y lineamientos de operación de todas las iniciativas de modernización en materia del uso de tecnologías de información y comunicación de la Administración Pública Federal.

Artículo Vigésimo Quinto.- Todas las adquisiciones de tecnologías de información y comunicación deberán cumplir con las especificaciones y estándares que se establezcan conforme a las políticas de estrategia digital nacional, con la participación que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia presupuestaria.

Capítulo VII Transparencia

Artículo Vigésimo Sexto.- El monto del ahorro generado por la instrumentación de las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria, así como su destino, se reportará en los informes trimestrales a que se refiere el artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Las dependencias y entidades publicarán en sus páginas de Internet las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria, el grado de avance en la implementación de las mismas y el importe de los ahorros generados. La información deberá presentarse de forma trimestral y se deberá actualizar dentro del mes siguiente al cierre del trimestre de que se trate.

Capítulo VIII Sanciones

Artículo Vigésimo Séptimo.- Se sancionará a los servidores públicos que, derivado de las funciones a su cargo, no realicen las acciones y no lleven a cabo las medidas que establece el presente Decreto, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Transitorios

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Decreto.

Tercero.- Los informes a que se refiere el presente Decreto comenzarán a reportarse en los Informes Trimestrales a que se refiere el artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a partir del segundo trimestre del ejercicio fiscal 2013.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 7 de diciembre de 2012. -

Enrique Peña Nieto.- Rúbrica. - El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Luis Videgaray Caso.-** Rúbrica.

Dr. José Ramón Cossío Díaz
MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

México D., F a 27 de junio de 2005.

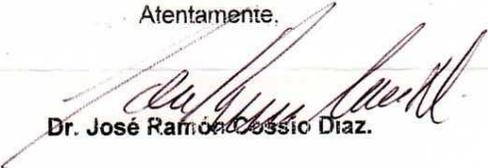
**RUBÉN JAIME FLORES MEDINA.
PROFESOR E INVESTIGADOR DEL DEPARTAMENTO
DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA.
P R E S E N T E**

Estimado Licenciado Flores Medina,

Me hicieron llegar su artículo titulado "Comentario y Reseña Jurídica del Proceso 109/2004 de Controversia constitucional sobre el presupuesto de egresos para el año 2005", publicado en la Revista "Iustitia", el cual leí detenidamente. Quiero externarle mis felicitaciones por el trabajo tan serio y completo que elaboró, sin duda éste es una gran contribución a la ciencia jurídica, pero también será muy útil para aquellos que estemos interesados en analizar este tema de gran trascendencia para nuestro país.

Sin más por el momento, aprovecho para enviarle un afectuoso saludo.

Atentamente,


Dr. José Ramón Cossío Díaz.

E).

=SOBRE LEGISLACIÓN VIGENTE REVISADA=

MARCO JURÍDICO VIGENTE REVISADO EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO		
En Materia Federal		
No.	Nombre del Texto Jurídico	Principales Artículos relativos al Gasto y Presupuesto Público
1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	6, 8, 25, 26, 28, 31, 35, 40, 41, 72, 73: fracciones VII, VIII, XI, XXIII, XXIV, XXVIII, XXIX, XXIX-D, XXIX-Q, XXIX-S y XXX; 74: fracciones IV y VI; 75, 79, 92, 93, 106, 108, 109, 111, 113, 114, 115 fracción II y IV; 116 fracción VII; 117 fracción VIII; 120, 122, 124, 126, 127, 134,
2.	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Toda la Ley.
3.	Ley de Coordinación Fiscal.	Sobre Participación en Gasto Público por la Entidades subnacionales.

4.	Ley General de Contabilidad Gubernamental.	Toda la Ley.
5.	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	Toda la Ley.
6.	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Sobre Gasto Público.
7.	Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	Sobre Gasto Público.
8.	Ley General de Bienes Nacionales.	Sobre Gasto Público.
9.	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	Sobre Gasto Público.
10.	Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.	Sobre planeación, programación y ejercicio del Gasto Público.
11.	Ley Federal de Consulta Popular.	Como ley secundaria de la reforma constitucional en materia política-, por el H. Congreso de la Unión.
12.	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	Sobre Ejercicio del Gasto Público.

13.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	Sobre Ejercicio del Gasto Público.
14.	Ley General de Deuda Pública.	Sobre la Deuda como Ejercicio del Gasto Público en el pago del servicio de la deuda.
15.	Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.	Todo el Documento y sus anexos.
En Materia Local.		
1.	Constituciones Políticas de las Entidades Federativas.	Sobre Gasto Público.³⁹²
2.	Leyes locales en materia de Presupuestación, Contabilidad y Responsabilidad Hacendaria.	Todas las Leyes.
3.	Leyes y disposiciones de Armonización en materia de Contabilidad Gubernamental en las entidades federativas de la República Mexicana.	Todas las Leyes y sus disposiciones.
4.	Leyes de Fiscalización, Rendición de Cuentas, Contraloría, Transparencia y Acceso a la información pública gubernamental.	Todas las Leyes y sus disposiciones en materia de gasto público.

³⁹² Cfr. Cuadro comparativo sobre el contenido de sus disposiciones y Reglamentos.

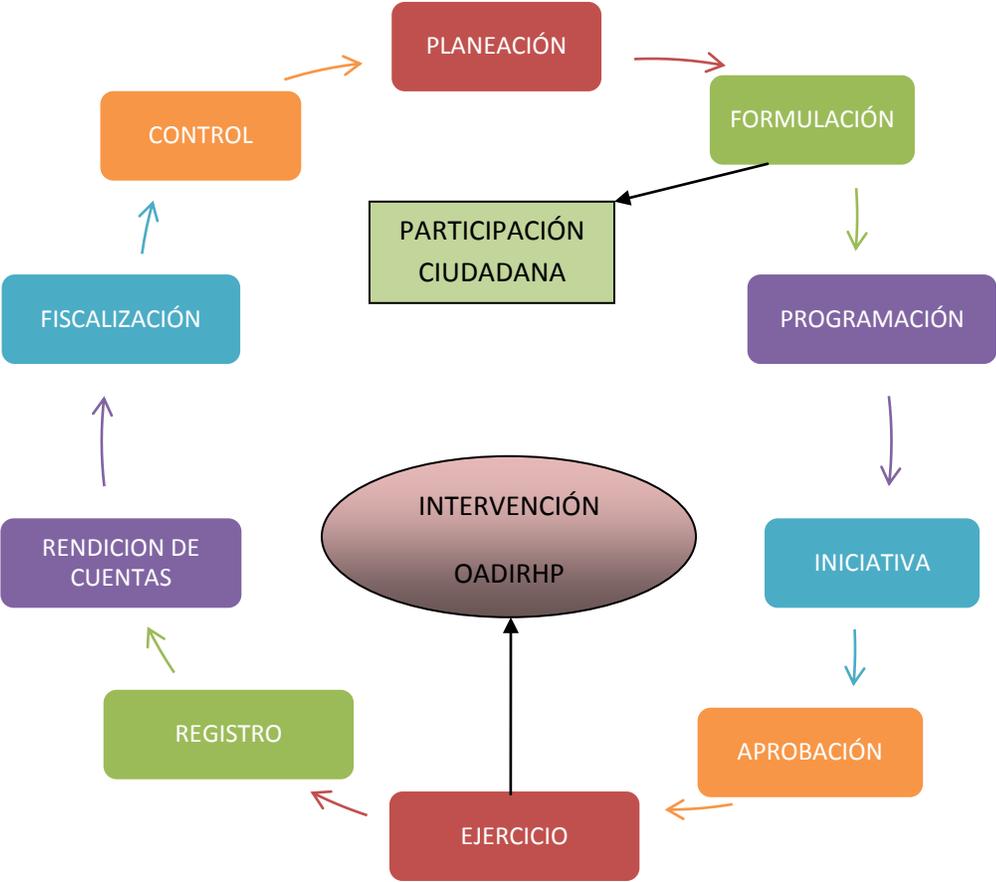
5.	Leyes de Participación Ciudadana	Todas las Leyes y sus disposiciones en materia de Presupuestación ciudadana.
6.	Leyes o disposiciones sobre los denominados “Presupuestos Participativos” y los correspondientes a los “Presupuestos Participativos en Base a Resultados”.	En aquellas entidades subnacionales que las tienen.
7.	Leyes locales sobre Deuda Pública.	Sobre la Deuda como Ejercicio del Gasto Público en el pago del servicio de la deuda local.
8.	Leyes locales en materia de Responsabilidad Patrimonial de los Estados.	Sobre Ejercicio del Gasto Público.
9.	Leyes locales en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	Sobre Ejercicio del Gasto Público.
Otras Legislaciones aplicables a ambos niveles de función		
10.	Leyes locales de Presupuesto de Egresos respectivos, 2014.	Todos los Documentos y sus anexos.
11.	Leyes Orgánicas de las Administraciones Públicas: Estatales y Municipales.	En cuanto a Gasto Público y Deuda.

12.	Leyes de Planeación Federal y Local. (Estatales y Municipales)	En cuanto a Gasto Público y Deuda.
-----	--	------------------------------------

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
TITULO SEGUNDO Responsabilidades Administrativas CAPITULO I Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público
ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los <u>principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.</u>
ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:
I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y <u>abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;</u>
II.- <u>Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos</u> correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen <u>el manejo de recursos económicos públicos;</u>
III.- <u>Utilizar los recursos que tenga asignados</u> y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, <u>exclusivamente para los fines a que están afectos;</u>

...
V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
...
...
...
XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
...

ESQUEMA SOBRE EL PROCESO DE GASTO PÚBLICO



ETAPA A CARGO DEL RESPONSABLE DEL GASTO PÚBLICO	ETAPA A CARGO DEL LEGISLADOR COMPETENTE	ETAPA A CARGO DEL EJECUTOR-RESPONSABLE DEL GASTO PÚBLICO	ETAPA A CARGO DEL ÓRGANO DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO
1. La Planeación del Gasto Público	7. La Presentación del Proyecto de Egresos ante el órgano legislativo competente	12. La Aplicación o Ejecución de los rubros formalizados del Gasto Público	14. El Control del Gasto Público
2. La Preparación material del Presupuesto de Egresos.	8. La Discusión legislativa de la Iniciativa de Presupuesto de Egresos	13. El Registro Contable del Gasto Público	18. La Evaluación del Desempeño (SED)
3. La Programación de los rubros de Gasto.	9. La Aprobación formal por parte del legislador competente del mencionado Presupuesto	15. La Cuenta Pública	
4. La Formulación de los rubros asignables de Gasto.	10. El caso de la No Aprobación del Presupuesto por el legislador competente en los plazos y términos asignados en las Constituciones y su remedio constitucional	16. La Rendición de Cuentas	
5. La Determinación o Decisión jurídica de integrar finalmente un Presupuesto de Egresos en particular.	17. La Fiscalización del Gasto Público		
6. El Presupuesto de Egresos como Iniciativa			

F).

= RESUMEN DE DATOS DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN =

En nuestra investigación nos propusimos repasar, revisar y analizar, los siguientes aspectos en estudio:

Modelos Normativos:

A. Modelo de Estado Federal Cooperativo³⁹³, versus Modelo de Federalismo Atípico.

En cuanto a la conformación del Estado Mexicano.

B. Modelo Garantista, versus Modelo Judicialista.

En cuanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

C. Modelo de Nueva Gestión Pública (NGP), versus Modelo de Administración Pública Progresiva (AAP).

En cuanto a la conformación de la Administración Pública en México: Sistema de Coordinación Fiscal versus Sistema de Coordinación Hacendaria y Presupuestaria.

D. Modelo de Actos Administrativo-Electorales basados en la Decisión Compartida sobre Gasto Público, con los ciudadanos insaculados en cada caso concreto, versus Modelo de Actos Administrativos Centrados en la Decisión Unipersonal del Estado en materia de Gasto Público.

En cuanto a la Producción Normativa del Acto y al tipo vigente de actos administrativos.

E. Modelo de Gasto Público Basado en Resultados y Evaluación del Desempeño, versus el Modelo Tradicional del Gasto Basado en Programas.

³⁹³ Lo subrayado es lo propuesto y considerado como algunas variables en nuestra investigación.

En cuanto al Gasto Público.

F. Modelo de Presupuesto de Egresos Basado en Resultados (PbRs) y Participación Ciudadana mediante Sufragio por Insaculación (Presupuesto Participativo-Electoral) con Evaluación del Desempeño (SED), versus Modelo de Presupuesto de Egresos Basado en Resultados con Participación Ciudadana simple, por Consulta (Presupuesto Participativo) y Evaluación del Desempeño (SED).

En cuanto a los Presupuestos de Egresos.

G. Modelo de Control Interno mediante Intervención Administrativa simultánea a la realización del Acto supervisado, llevada a cabo por Órgano Constitucional Autónomo y Federal de Disciplina Hacendaria y Presupuestaria, versus Modelo de Control Interno mediante supervisión posterior a la ejecución del Acto en control, llevada a cabo por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública (ésta en supresión orgánica por una Contraloría Federal).

En cuanto al Control y Disciplina Hacendaria y Presupuestaria.

H. Modelo de Participación Ciudadana Directa, mediante Sufragio Universal y Directo, versus Modelo de Participación Ciudadana Semi-Directa mediante elección de Representantes.

En cuanto a la participación ciudadana como consulta popular (variable dependiente).

Palabras Clave:

- a) Visión Científica tradicional y moderna sobre Gasto Público.
- b) Gasto Público en México.
- c) El Presupuesto como Proceso para entender al Gasto Público.
- d) El Gasto Público Participativo.

- e) El Gasto Público como Acto Administrativo-Electoral Obligatorio por insaculación.
- f) El Presupuesto Participativo en Base a Resultados con participación ciudadana.
- g) El Control a través de un órgano constitucional autónomo de disciplina, intervención y responsabilidad hacendaria y presupuestaria.

Marco Conceptual:

Revisión y adecuación de conceptos, en materia de;

- I. Actividad Financiera Pública y Gasto Público. Naturaleza de la función.
- II. Derecho de las Finanzas Públicas y su diferencia con el Derecho de las Finanzas Privadas.
- III. El Derecho Financiero como expresión del Derecho de las Finanzas Privadas. El llamado Sistema Nacional Financiero basado en el Crédito Privado, la Banca y la Bolsa de Valores y la regulación de este mercado desde el Derecho Público.
- IV. Del Acto Administrativo y del Proceso Administrativo.
- V. Del Acto Administrativo Reglado.
- VI. Del Acto Administrativo Discrecional.
- VII. Del Acto Administrativo Irregular y el Arbitrario o Abusivo. Diferencias.
- VIII. Del Acto en aplicación de sub-ejercicio presupuestario.
- IX. Del Acto Corrupto dentro del proceso administrativo.
- X. Del Acto Administrativo mediante sufragio obligatorio de ciudadanos insaculados, al efecto de integrar una decisión de carácter administrativo sobre el Gasto Público. (No para convalidar las decisiones ya tomadas por el responsable del rubro de gasto, haciendo comparsa al ciudadano, como en el caso de los actuales procesos de consulta ciudadana o consulta popular)

Marco Teórico:

Revisadas y confrontadas;

1. Teoría del Estado.
2. Teoría de la Administración Pública.
3. Teoría del Acto Administrativo.
4. Teoría de la Norma.
5. Teoría del Gasto Público.
6. Teoría del Presupuesto.
7. Teoría del Control. (Contabilidad Gubernamental. Disciplina Hacendaria y Presupuestaria)
8. Teoría de la Participación Ciudadana.
9. Teoría General del Proceso Administrativo.

Variables:

Independiente:

- A. Del proceso de formación de la voluntad para la toma de decisiones en materia de formulación y programación de los rubros de Gasto Público por la autoridad responsable a partir del acto administrativo formulador, en cada una de las administraciones públicas en México.

Dependientes:

- 1) De la formulación, programación, aplicación o ejecución de los rubros del Gasto Público como etapas de interés en nuestra investigación, mediante nuevos procesos de Presupuestación bajo la participación ciudadana obligatoria en base a sufragio.
- 2) De la aplicación de los *principios propuestos por el denominado Derecho Prospectivo* como disciplina jurídico-metodológica que se sustenta en la debida planeación y creación de la norma presupuestal, para un Modelo futuro de actos administrativos en materia presupuestaria.

- 3) La Intervención Administrativa de los actos administrativos y sus procesos que se realice de manera obligatoria; y que sea aplicable a todos los procesos presupuestarios. Pero más específicamente, en las etapas de programación, formulación y ejecución de los presupuestos de egresos, como control interno simultáneo al acto, mediante intervención administrativa en ese proceso de Presupuestación y ejercicio del Gasto Público en México.

Metodología Empleada:

Enfoque Epistemológico Adoptado. (Referido a las convicciones acerca de la fuente de nuestro conocimiento)	A partir de la Naturaleza del conocimiento	En cuanto al Método de Producción y Justificación	Método elegido de contrastación, según la Metodología	Lenguaje	Objeto de estudio (Referido a las convicciones acerca de las relaciones del sujeto con la realidad)
Hipotético-Deductivo (Racional-Deductivo)	Basado en la <u>Modelación de Procesos de Generación del Conocimiento Jurídico.</u> Para nuestro enfoque, el conocimiento es un acto de Invención racional.	Deducción	Análisis lógico-formal y de experimentación normativa.	Lógico Jurídico	A partir de Formas estructurales universales

Esquema propio basado en Padrón. J³⁹⁴

Se utilizó como forma de comprobación de nuestra hipótesis, por confrontación de Marcos teóricos.

³⁹⁴ Padrón, J. "Tendencias Epistemológicas de la Investigación Científica en el Siglo XXI ", Cinta de Moebio 28: 1-28 www.moebio.uchile.cl/28/padron.html, 2007.

=DEL CONTROL POSTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL=

**Metodología de la Fiscalización de la ASF
que interesa a nuestra Tesis³⁹⁵**

De Reconocimiento:

- De las áreas, actividades y procesos, en los cuales;
 - Por la naturaleza de las operaciones;
 - Por su volumen,
 - Por la forma en que normativamente se gestionan; o
 - Por los resultados de sus indicadores de desempeño, se observa:
 - i. Discrecionalidad en el ejercicio de las funciones;
 - ii. Debilidad de sus mecanismos de control interno;
 - iii. Mayor incidencia o recurrencia de irregularidades, errores y omisiones, e incumplimiento de las metas programadas.

De Desempeño :

- El propósito es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual les fueron asignados.

³⁹⁵ Ibídem. Apéndice B. Metodología para la fiscalización superior.

GASTO NETO TOTAL, 2012 (Millones de pesos)³⁹⁶			
Concepto	2012	Estructura (%) respecto de:	
		Gasto Neto	Gasto Programable
Gasto Neto	3,942,261.4	100.0	
Gasto Inercial	3,284,531.7	83.3	
Gasto Programable	3,122,058.3	79.2	100.0
Gasto Programable Inercial	2,464,328.6	62.5	78.9
Servicios Personales	926,008.5	23.5	29.7
Gastos de Operación	601,763.2	15.3	19.3
Subsidios de Gasto Corriente y de Capital	460,614.6	11.7	14.8
Pensiones y Jubilaciones	429,237.4	10.9	13.7

³⁹⁶ Datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012. Auditoría Superior de la Federación. Febrero, 2014.

Resultados en la Auditoría de la Cuenta Pública de 2012. Según el Titular de la Auditoría Superior de la Federación Juan Manuel Portal Martínez. (Febrero de 2014)³⁹⁷	
<ul style="list-style-type: none"> • Presuntos desvíos de recursos públicos que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó en la Cuenta Pública de 2012 ascienden a: 	\$ 4,300 millones de pesos
<ul style="list-style-type: none"> • Por posibles delitos: 	147 denuncias de hechos
<ul style="list-style-type: none"> • Se detectaron como recurrentes en las entidades federativas: 	6,539 irregularidades.
<ul style="list-style-type: none"> • Se aplicaron contra funcionarios de los tres niveles de gobierno: 	1,768 sanciones.
<ul style="list-style-type: none"> • Se hicieron 1163 Auditorías con • 10,911 acciones en las cuentas de: 	127 dependencias federales; 4 Órganos autónomos; 19 Universidades públicas; 32 Gobiernos Estatales, incluyendo el D.F.; 190 Gobiernos Municipales; y 7 Delegaciones del D.F.
<ul style="list-style-type: none"> • Como soluciones: 	Se propuso un Tribunal Jurisdiccional para sanciones.
<ul style="list-style-type: none"> • Se recuperaron como consecuencia de las Auditorías: 	\$ 13,674.2 millones de Pesos

³⁹⁷ *Ibíd.* Nosotros hemos propuesto dentro de nuestro estudio que existan, un Tribunal de Cuentas Federal y otro Local. Lo hemos publicado desde 2002.

**RESUMEN DE LAS ACCIONES
CUENTA PÚBLICA 2012³⁹⁸**

Tipo de Acción	Número de Acciones	
	Total	%
Recomendación (R)	5,215	47.8
Recomendación al Desempeño (RD)	1,349	12.4
Solicitud de Aclaración (SA)	591	5.4
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF)	86	0.8
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS)	1,768	16.2
Pliego de Observaciones (PO)	1,738	16.0
Denuncia de Hechos (DH)	147	1.3
Multas ^{1/}	17	0.1
Total de Acciones	10,911	100.0

³⁹⁸ Ibídem.

CATÁLOGO DE CAUSAS Y EFECTOS PARA QUE SE PRODUZCAN LOS ACTOS IRREGULARES, ABUSIVOS, DISCRECIONALES, O ARBITRARIOS CONFORME A LO SEÑALADO POR ASF. (EN LA MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LA FEDERACIÓN).³⁹⁹

PROBLEMÁTICA EN GASTO PÚBLICO: (Causas)
1. Elevada proporción del gasto que no cumple los objetivos del Presupuesto de Egresos. (Y sus fondos de participación o en Gasto Participable)
2. Debilidad en la capacidad económica de las finanzas municipales.
3. Falta de claridad normativa para los conceptos vigentes en el Modelo.
4. Insuficiencia en las capacidades técnico-contables de los Responsables de Gasto en los Municipios.
5. Reducida capacitación y asistencia técnica y jurídica.
6. Elevada rotación de personal responsable del Gasto público.
7. Participación social insuficiente en materia de Gasto público.
8. Carencia de mecanismos de control y seguimiento del destino de los recursos.
9. Deficiente supervisión, control y entrega de las obras previstas en el Presupuesto de Egresos.
10. Retraso en la entrega de recursos atribuibles a los organismos operadores de los programas de gasto público.
11. Insuficiencia de los recursos presupuestarios para lograr los objetivos definidos en la Ley del Presupuesto de Egresos respectiva.

³⁹⁹ *Ibídem.*

CONSECUENCIAS GENERALES, PERCEPTIBLES EN GASTO:

1. Uso del fondo presupuestal, en fines no previstos por su norma presupuestaria.
2. Obras y acciones fuera de los rubros establecidos por el Presupuesto y la norma.
3. Inicio desfasado del ejercicio del Gasto, por la recurrencia de recursos no ejercidos o sub-ejercidos.
4. Aprobación y ejercicio de proyectos no vinculados con el objetivo presupuestal.
5. Disposición de recursos económicos para fines de provecho personal del responsable del área de Gasto público. Desvío presupuestal.
6. Incumplimiento de metas por no ejercer los recursos para los fines a los que fueron destinados.
7. Deficiencias en el cumplimiento de los trámites y requisitos para su ejercicio.

ALGUNOS EJEMPLOS DE ACTOS ESPECÍFICOS OBSERVABLES COMO IRREGULARES:

1. Prestaciones, compensaciones, bonos o estímulos estatales no reconocidos por la Federación.
2. Personal comisionado a sindicatos no autorizado por la ley.
3. Centros de trabajo que no deben financiarse con los fondos participables. (Nivel medio superior, superior o áreas no vinculadas con la educación básica o la formación de docentes).
4. Plazas no localizadas en los catálogos de puestos de las entidades.
5. Pagos a trabajadores con posterioridad a su baja de la dependencia o durante su licencia sin goce de sueldo.
6. Plazas que no corresponden al rubro presupuestal.
7. Personal con dos o más plazas sin disponer de la compatibilidad de empleo.
8. Trabajadores no localizados en las visitas físicas de auditores respectivos, a los centros de trabajo.
9. Transferencia de recursos previstos en los Presupuestos, con un destino a otras cuentas sin la autorización de los congresos correspondientes.
10. Pagos de gastos de operación y a terceros institucionales correspondientes a ejercicios anteriores.
11. Gastos de operación ajenos a los objetivos de los fondos presupuestados.
12. Entero de impuestos estatales sobre nómina con recursos destinados a otros fines.
13. Pago de multas y recargos por el entero extemporáneo hecho por terceros institucionales.
14. Prestaciones o estímulos otorgados que no se ajustaron a la normativa aplicable o fueron pagados en exceso.

15. Transferencia de recursos a cuentas bancarias diferentes a la del fondo.
16. Transferencia de recursos a cuentas de riesgo como en el mercado de Valores. Caso Tonalá Jalisco.
17. Ejercicio de recursos en gastos indirectos de obra, no autorizados.
18. Falta de documentación comprobatoria que respalde las operaciones efectuadas en gasto.
19. Retención de cantidades por cuenta de terceros institucionales y no entregadas a éstos. (Congreso del Estado de Jalisco)
20. Sistemas contables y presupuestales que no permiten el registro del gasto presupuestado y sus estados financieros.
21. Compras o contratación de bienes o servicios a sobreprecio o con calidades diferentes a las acordadas.
22. Disposición de recursos para el pago de comisiones no autorizadas por intermediaciones ilegales.
23. Realización de <i>actos u omisiones por parte de servidores públicos</i> que tengan por objeto o efecto ayudar a evadir los requisitos o reglas establecidos en las contrataciones públicas de carácter federal o simule el cumplimiento de éstos.

= EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y SUS ELEMENTOS =



**= ETAPAS GENERALES DEL PROCESO DE PROGRAMACIÓN
PRESUPUESTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO =**

**UNA PRIMERA
ETAPA
ADMINISTRATIVA**

- FORMULACIÓN DEL RUBRO DE GASTO PÚBLICO
- PROGRAMACIÓN
- INICIATIVA DE LEY DE PRESUPUESTO

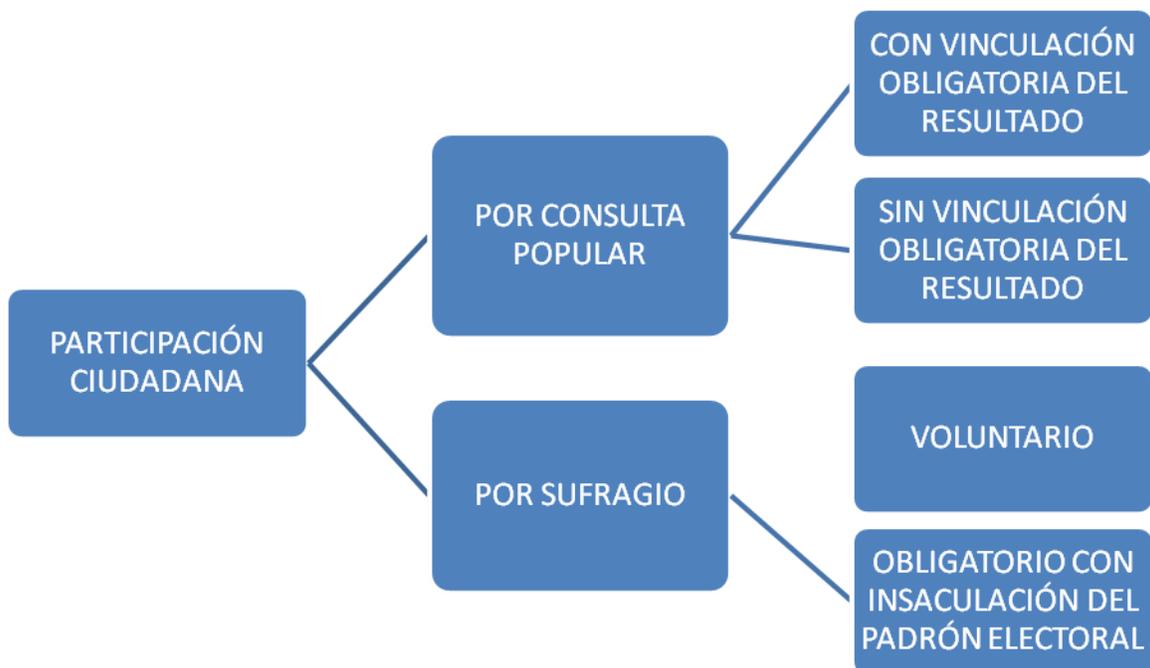
**UNA SEGUNDA
ETAPA LEGISLATIVA**

- REVISIÓN DE LA INICIATIVA
- APROBACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS

**UN TERCERA ETAPA
ADMINISTRATIVA**

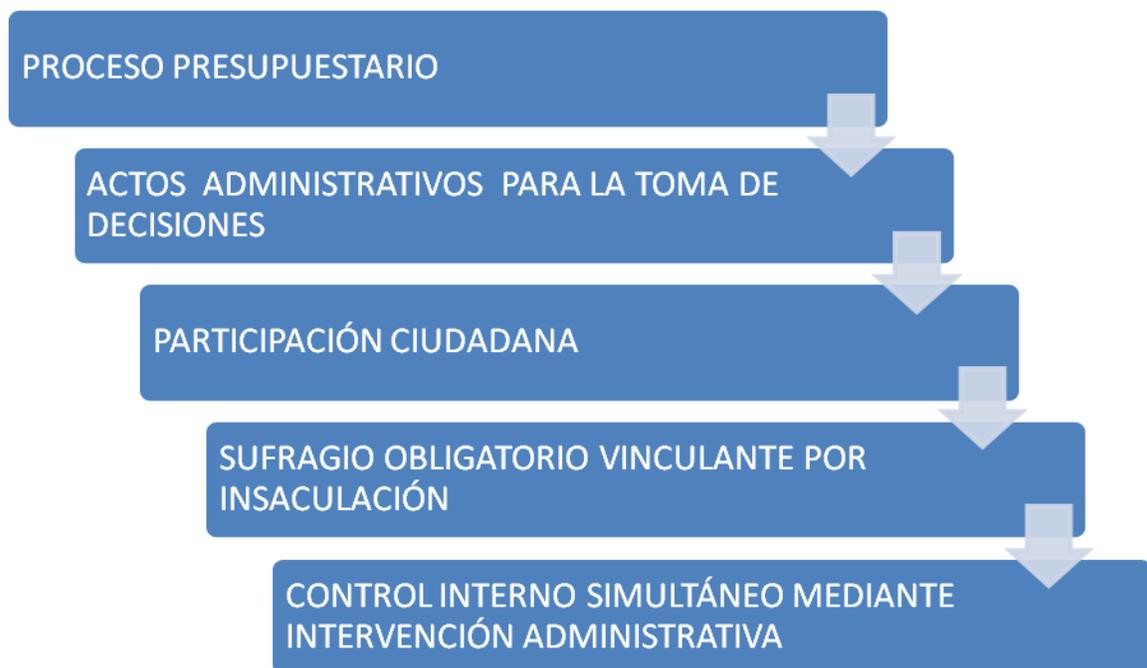
- EJECUCIÓN DEL RUBRO DE GASTO
- REGISTRO DEL GASTO
- CUENTA PÚBLICA
- RENDICIÓN DE CUENTAS
- CONTROL DEL GASTO
- FISCALIZACIÓN DE LA ASF/ESF
- EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

= PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GASTO PÚBLICO =⁴⁰⁰



⁴⁰⁰ Nuestra constitución política vigente prohíbe expresamente la consulta popular en materia de gasto público, en el recientemente reformado artículo 35. La verdadera participación ciudadana implica el sufragio obligatorio por insaculación y vinculante. Puesto que existe ahí una participación democrática directa del gobernado.

= EL PROCESO PRESUPUESTARIO DESDE UNA NUEVA VISIÓN =



= EL ACTO ADMINISTRATIVO, SUS EFECTOS Y APLICACIÓN =

