



**EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN
Y EL DESARROLLO DE MÉXICO.**

Carlos Norberto Valero Flores

Serie Verde
Temas Económicos

Diciembre de 2008

EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN Y EL DESARROLLO DE MÉXICO.

Diciembre de 2008

Derechos Reservados:

© Marzo de 2007



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

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Duarte Jaques Cesar

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. González Garza Javier

Integrantes

Dip. Cantú Garza Ricardo

Dip. Chanona Burguete Alejandro

Dip. Gamboa Patrón Emilio

Dip. González Garza Javier

Dip. Lavara Mejía Gloria

Dip. Marina Arvizú Rivas Aída

Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Suárez Licona Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Trejo Cerda Onosandro

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Velázquez Gallegos Rafael

Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior

Ayala López Humberto

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

Presidente

Dip. Ríos Camarena Alfredo

Secretarios

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo
Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

Integrantes

Amaro Corona Alberto
Batres Guadarrama Valentina Valia
Borrego Estrada Felipe
Castillo Romero Patricia Obdulia de Jesús
Chaurand Arzate Carlos
Díaz Gordillo Martha Cecilia
Espejel Lazcano Jaime
Garay Ulloa Silvano
Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel
Jacques y Medina José
López Adame Antonio Xavier
Macías Zambrano Gustavo
Monraz Ibarra Miguel Ángel
Navarro Sugich Carlos Alberto
Palma César Víctor Samuel
Quiñones Canales Lourdes
Sánchez Gil Carlos René

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

CONTENIDO

EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN	
Introducción	13
I. LA INTERPRETACIÓN ECONÓMICA DE LA CONSTITUCIÓN	15
I. 1 Concepto de Constitución	15
I. 2 Concepto de Economía.	17
I. 3 Funciones Económicas del Estado.	18
II. Las facultades del Poder Legislativo en materia económica	25
II. 1 Facultades de legislación	25
II. 2 Facultades de control.	41
II. 3 Facultades de fiscalización.	47
III. El capítulo económico en la Constitución.	57
III. 1. La rectoría económica.	63
III. 2. La economía mixta	65
III. 3. La planeación democrática del desarrollo.	68
III. 4. El Banco Central	77
III. 4.1 La autonomía del Banco de México.	83

EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN Y EL DESARROLLO DE MÉXICO.

Carlos Norberto Valero Flores*

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

Introducción

Actualmente, las constituciones contemporáneas contienen disposiciones, generales o expresas sobre las actividades económicas del Estado, que en ocasiones llegan a ser detallistas sobre ciertas materias como las referidas a las contribuciones, a las disposiciones que regulan las actividades económicas y las inversiones extranjeras; a la propiedad, a los recursos naturales, renovables y no renovables, etcétera. Todas las constituciones modernas tienen en su origen y estructura una interpretación económica, la que se deriva de los factores reales de poder que influyen en su concepción, a decir de Ferdinand Lassalle, representados en las actividades productivas preponderantes al momento de su creación.

Ha sido costumbre entre los académicos del derecho constitucional, denominar como Capítulo Económico de la Constitución, al conjunto de artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la participación directa del Estado en la economía.

La mayoría de los estudiosos coinciden en que el apartado económico constitucional se encuentra integrado por los artículos, 25, que se refiere a la rectoría del Estado; 26, relativo a la planeación democrática; 27, relacionado con la propiedad originaria; y el 28, concerniente con las áreas estratégicas el Banco Central y el INEGI. Desde mi particular punto de vista, la participación del Estado en la actividad económica, se encuentra inserta también en las denominadas garantías sociales, que significan la obligación del Estado mexicano “de hacer”, contrario a lo que establecen las garantías individuales, en donde el Estado se sitúa en una relación jurídica “de no hacer”; partiendo de este primer apuntamiento, encontramos también otros artículos que debemos relacionar con el llamado “Capítulo Económico de la Constitución”; tal es el caso de los artículos: 123, tocante al trabajo; el mismo 27, pero en relación al sector campesino; el 3°, respecto a la educación gratuita impartida por el Estado; el 4°, en cuanto a la salud pública y los programas de vivienda y el 5° referido a la libertad de trabajo.

De igual manera, la actividad financiera del Estado mexicano, deberá ser considerada como parte formal y material del denominado Capítulo Económico, mandato que se deriva de los artículos: 31, que fundamenta los ingresos del Estado; 73, que otorga facultades

al Congreso en materia económica; 74, sobre las atribuciones de la Cámara de Diputados tocantes al Presupuesto y la Cuenta Pública; 79, referido a la fiscalización del gasto público y 134, que señala el uso eficaz y honesto del Presupuesto por parte de los ejecutores del gasto. En consecuencia, este trabajo se desarrolla en cuatro apartados: el primero, relacionado a la interpretación económica de la Constitución; el segundo, a las facultades del Poder Legislativo en materia económica; el tercero, que es el tema central de este estudio, y que trata en específico el tema del “Capítulo Económico de la Constitución”; y finalmente se termina con un último apartado de Conclusiones.

I. LA INTERPRETACIÓN ECONÓMICA DE LA CONSTITUCIÓN.

SUMARIO: I. 1 Concepto de Constitución. I. 2 Concepto de Economía.
I. 3 Funciones Económicas del Estado.

Para que un sistema político merezca llamarse la Constitución del país a que se aplica, es indispensable que arraigue en los espíritus y en las costumbres; que inspire amor a los ciudadanos; que se defienda por éstos como su propiedad y su amparo, y que en suma llegue a identificarse con la idea de la patria.
Justo Arosemena¹

I. 1 Concepto de Constitución.

El término proviene de la voz latina *constitutō*, *-ōnis*, que significa: Acción y efecto de constituir. El diccionario de la lengua española, en su vigésima segunda edición, la describe como la *Ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política*.

La Constitución, de conformidad con *Ferdinand Lassalle*, es la suma de los factores reales de poder; en donde cada factor de poder es en sí, un fragmento de la Constitución. Tomando en consideración la existencia de los factores reales de poder y su preeminencia sobre los ciudadanos, es por lo que se llega a afirmar que los problemas constitucionales no son primariamente problemas de Derecho, sino de poder.

La verdadera Constitución, para que refleje la realidad de un país, se sustenta así en esos factores reales y efectivos de poder; por lo que cualquier Constitución escrita no tendrá ningún valor, y por tanto no se podrá considerar válida, si omite darle expresión a los factores reales de poder que imperan en la realidad social, política y económica de un país, al cual pretenda tutelar.

Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país sólo reside

¹AROSEMENA, Justo, *Estudios constitucionales sobre los gobiernos de América Latina*, 3a. ed., 1988.

*en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores reales de poder imperantes en la realidad social; de ahí los criterios fundamentales que deben ustedes retener.*²

Felipe Tena Ramírez, por su parte, define el concepto de Constitución como el correlativo de soberanía, que puede ser configurado desde diversos puntos de vista. Según Hans Kelsen, la Constitución está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la elaboración de leyes. Desde el punto de vista material, las constituciones del mundo occidental, inspiradas en la americana y las francesas, han organizado el poder público de tal manera que impidan el abuso del poder.³

En el caso de nuestro país, la Constitución se sustenta en dos principios capitales:⁴

- 1° La libertad del Estado para restringirla es limitada en principio (parte dogmática);
- 2° Es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias (parte orgánica).

Además de las partes dogmática y orgánica, pertenecen a la Constitución en sentido material, los enunciados relacionados con la superestructura constitucional, que cubre tanto a los derechos individuales como al funcionamiento de los Poderes de la Unión, y al de los Estados, además del Distrito Federal y los Municipios. Tales preceptos corresponden a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía constitucional y a la inviolabilidad de la Constitución.⁵

A la definición de Tena Ramírez, pienso que habrá que agregar la relativa al Título Cuarto, “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”; que tiene como objeto, indicar el procedimiento para establecer los castigos al Estado o a sus funcionarios y gobernantes, cuando incumplen alguna norma o violentan los

²LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Colofón, S. A., México, 1986, p. 47.

³TENA RAMÍREZ Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1996, p. 22

⁴*Ibidem*, pp. 22-23.

⁵*Ibidem*, p. 24.

postulados constitucionales; *Giovanni Sartori*, citando a *Bentham*, en un caso que nos podría servir como ejemplo, se refiere a que *las grandes maquinarias de la realidad son el castigo y la recompensa*; no es muy probable que las constituciones funcionen como se desea, a menos que empleen las maquinarias de *Bentham*, es decir los castigos y las recompensas.⁶

I. 2 Concepto de Economía.

Este vocablo proviene de las raíces griegas *oikos-nomos*, que simbolizan: la administración de la casa. Para el diccionario de la lengua española, en su vigésima segunda edición, la economía es la *Ciencia que estudia los métodos más eficaces para satisfacer las necesidades humanas materiales, mediante el empleo de bienes escasos*.

La economía se refiere pues a la buena administración de una unidad productiva, independientemente de su tamaño; pequeña como la casa o empresa familiar, cuyo estudio le corresponde a la microeconomía; o bien de un sector o rama de la economía, de una región así como del total del país que le incumbe a la macroeconomía; también es del interés de la macroeconomía el estudio de las actividades globales, como lo son la petrolera y el mercado de los llamados *comodities*, en la etapa de la globalización.

La economía se encarga pues, del estudio de las actividades productivas y de consumo del hombre en la sociedad; así, toda la conducta que realiza el ser humano está dirigida primigeniamente a la satisfacción de sus necesidades inmediatas: comida, vestido, vivienda; a las que se han agregado necesidades secundarias como la salud, la educación, el transporte y las distracciones en general; necesidades que en la época actual han crecido y aumentan vertiginosamente, día a día, por la creación constante de nuevas necesidades, antes inimaginables, de acuerdo al crecimiento de la investigación científica y el desarrollo de la tecnología, que han dado surgimiento a nuevos mercados.

En efecto, con el desarrollo de las sociedades, el hombre moderno ya no sólo piensa en satisfacer sus propias necesidades, sino que incluye a su familia, cónyuge y descendientes, creándose así nuevas

⁶SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México 2001, p. 9.

necesidades presentes y futuras como lo es la educación de los hijos, y la previsión para tener una vejez sana y libre de problemas económicos.

Aplicado este concepto al tema de nuestro estudio: el *Capítulo Económico de la Constitución*, como fundamento jurídico del desarrollo económico y social de los Estados Unidos Mexicanos, trataré de encuadrar los elementos descritos dentro de los preceptos constitucionales, mismos que se analizarán en los siguientes apartados.

I. 3 Funciones Económicas del Estado.

El Estado mexicano, en su etapa pos revolucionaria, de 1917 en adelante, ha adoptado multiplicidad de funciones económicas, desde la preeminencia del modelo de *Estado intervencionista y Benefactor*, hasta la actual, identificada con el modelo de *Estado neoliberal*, que pregona el adelgazamiento del propio Estado, vía la aplicación de las políticas privatizadoras, impulsadas desde el exterior por los organismos internacionales, mediante la adopción de ese nuevo modelo económico; sin embargo, es conveniente precisar que nuestra Constitución, no obstante las reformas realizadas de la década de los 90 a la fecha en la parte económica, aún conserva muchos de los ordenamientos constitucionales fundamentales, que le dan al Estado mexicano su sustento ideológico; tal es el caso de la Rectoría del Estado y el dominio directo que éste ejerce sobre las actividades económicas exclusivas, e incluso determina sobre las que se encuentran reglamentadas como estratégicas.

En cuanto a su organización, las funciones del Estado se pueden clasificar en fundamentales y secundarias; respecto de las primeras, éstas corresponden a la existencia y la naturaleza del Estado, como sociedad jurídicamente organizada; por ejemplo: el gobierno interior, la administración de justicia, la representación del país en el exterior y la generación del marco normativo; en tanto que las segundas, corresponden a aquellas funciones, que sin ser esenciales, contribuyen a complementar la función primaria del Estado, por ejemplo: la organización de la administración pública.

Los factores que conforman los fines del Estado mexicano, provienen de su origen étnico y su devenir histórico, cultural, social, económico, político, etc., y se han transformado a través del tiempo.

La existencia de demandas sociales permanentes y crecientes,

así como el reconocimiento de la necesidad de cumplirlas, origina, influye y condiciona, la actuación de los dirigentes del Estado y de los representantes populares en el Congreso de la Unión y los Congresos Locales; dando paso a la creación y aplicación de las políticas públicas para la atención de las denominadas necesidades sociales o públicas.

Así, el concepto de necesidades sociales o públicas, debe identificarse con los fines que el Estado persigue para preservar su existencia, con fundamento en la propia Constitución que lo legitima. Además, del compromiso que asume el Estado de otorgarle garantías individuales y sociales a sus gobernados.

Hay necesidades que son públicas por su naturaleza; es decir, por la determinación propia del Estado; pero también hay otras que se han venido creando a través de la historia; como producto de las demandas derivadas de los procesos sociales; es decir, los movimientos de la Independencia, la Reforma y la Revolución de 1910; demandas que fueron interpretadas en su tiempo por el constituyente permanente e incorporadas a las diferentes Constituciones, la de 1824, la de 1857 y la vigente de 1917, cuyos compromisos se le han impuesto al Estado como propios, limitándolo cuando se trata de preservar las garantías individuales o auto regulándose, en la definición de las facultades y competencias de los Poderes de la Unión, los órganos autónomos constitucionales y los tres niveles de gobierno, federal local y municipal, incluido el Distrito Federal.

Las necesidades públicas, que normalmente se pueden identificar en nuestra Constitución como garantías sociales, son aquellas que la población en lo general demanda del Estado y que éste tiene la obligación de interpretar en un momento y lugar determinado. No existen en sí necesidades públicas o derechos sociales por definición; sino que como ya se ha comentado son el resultado de los procesos históricos sociales, influidos por los elementos ideológicos aplicados, muchas veces provenientes de los procesos manifestados a través de las fuerzas sociales y políticas dominantes; de manera que, la coincidencia entre las necesidades de los particulares y las necesidades públicas, dependerá del grado de identificación del gobierno con la población, en un gobierno que se precie de ser democrático.

Se entiende que se satisface una necesidad pública, cuando los gastos y los recursos públicos concurren organizadamente para proporcionar un beneficio social, que se considera de interés público,

o cuando interpreta que ningún miembro de la sociedad mexicana debe ser excluido de tal satisfacción. En este proceso, la población mexicana, a través de sus representantes populares, los Diputados, tienen la facultad Constitucional de iniciar las leyes que le den el sustento y razón a las políticas públicas, y otorgarles los recursos financieros a través de la aprobación de las partidas que conforman el Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicho lo anterior, se concibe a las necesidades públicas como la consecuencia inmediata y tautológica, de la existencia de fines exigidos de manera general por los miembros de la sociedad a la organización estatal.

Las necesidades públicas se pueden clasificar en: *necesidades individuales*, es decir las necesidades de la personas físicas como son: el empleo, la alimentación y el vestido; y las *necesidades sociales*, que corresponden a los fines políticos del Estado, y tienen por objeto responder a las demandas más apremiantes de la mayoría de la población; representan en sí una obligación ineludible del Estado democrático en sus tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal, y se refieren, de manera enunciativa más no limitativa, al diseño y aplicación de acciones concretas referidas a: empleo, salud, vivienda, agua potable, saneamiento ambiental, educación, seguridad pública, etc., además de las que contribuyen al desarrollo de las actividades productivas, como por ejemplo: el mantenimiento y la creación de infraestructura, la revisión y adecuación del sistema legal, y la creación e implementación de una política fiscal, que faciliten la inversión, promuevan la competencia interna y otorguen seguridad jurídica a los inversionistas.

Para resolver, o incluso prevenir, los problemas sociales, es necesaria la determinación e implementación eficaz de las políticas públicas, no sólo el uso y abuso indiscriminado de su difusión mediática por parte de las autoridades, que les resta recursos a los programas sociales, ya de por sí muy escasos. Con la creación del Estado contemporáneo, sus funciones tradicionales se han ampliado, para comprometer al Estado a promover la satisfacción de las principales demandas populares, como son: la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y la protección al ambiente; responsabilidades expresas en los artículos 3° y 4° Constitucionales.

Para el ejercicio de las funciones que el Estado mexicano tiene, con base en su Constitución Política, requiere adquirir bienes y contratar

servicios, debiendo contar para ello, con los fondos monetarios para el pago de sus obligaciones; es decir, obtener los recursos financieros para cubrir el gasto público. Aquí encontramos la justificación primaria de la función económica y de la actividad financiera del Estado, que de conformidad con la teoría de las finanzas públicas se integra por los siguientes conceptos o actividades:

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

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

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

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

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

El Estado, explica *Francisco de la Garza*, realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades. Es a través del Poder Ejecutivo Federal —y sus análogos en los otros dos niveles de gobierno—, como se llevan a cabo; por medio de la realización de obras y el otorgamiento de los servicios públicos, así como el desarrollo de actividades asistenciales. De donde resulta lógico que la administración de un Estado, al igual que cualquier entidad pública o privada, requiera de la utilización de recursos humanos, materiales, jurídicos —y por supuesto financieros—, para lograr el cumplimiento de sus fines.⁷

⁷DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Decimoctava edición, Tercera reimpresión, Ed. Porrúa, México 2000, p. 5.

Igual criterio expresa Sáinz de Bujanda al indicar que: ... *uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa del Estado, está constituido por la gestión de los intereses económicos.*⁸

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

1. Obtención de los recursos económicos necesarios para la buena operación del aparato estatal. Lo que se logra a través de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y los demás ordenamientos fiscales;
2. Administración de los recursos financieros. Por medio del ejercicio eficaz del Presupuesto de Egresos de la Federación;
3. Desarrollo de las políticas públicas. Que deben ser acordes con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales e Institucionales, incorporando a los diferentes sectores de la sociedad mexicana; y
4. Diseño e implementación de los ordenamientos legales. Con el fin de contar con el fundamento legal que otorgue seguridad jurídica a los actores productivos e inversionistas, en todos los sectores de la economía, excepto las consideradas como áreas estratégicas,⁹ y que promuevan la sana competencia y la creación de empleos formales.

En este proceso, la planeación financiera del gobierno federal es fundamental, por lo que deben utilizarse adecuadamente las herramientas técnicas y legales de política económica con que se cuenta, determinadas éstas en los denominados Criterios Generales de Política Económica, y que se sustentan en el programa fiscal del Gobierno Federal; es decir, la estimación de la Ley de Ingresos de la Federación y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

⁸SÁINZ DE BUJANDA, Fernando, *Hacienda y Derecho*, vol. I, p. 10, citado por DE LA GARZA, *op. cit.*, p. 5

⁹No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. (Art. 28, párrafo cuarto CPEUM)

cuya formulación tiene que considerar las proyecciones de las variables macroeconómicas más significativas para el próximo ejercicio, como son: el crecimiento esperado del PIB, por sectores; la tasa de inflación; las tasas de interés bancarias; el balance fiscal; la balanza comercial; la balanza de pagos; el valor de la moneda, respecto a otras divisas; la deuda pública; el precio promedio de la mezcla mexicana del petróleo de exportación y la plataforma de exportación petrolera, así como las importaciones de gas, gasolina y diesel, entre otras.

Si el Ejecutivo Federal logra realizar las estimaciones de estas variables macroeconómicas, con cierta precisión, seguramente se minimizará el margen de error entre los ingresos estimados y los ingresos recaudados al final del ejercicio fiscal; como consecuencia, el programa de gasto prácticamente no se modificará. Pero si las estimaciones de estas variables macroeconómicas difieren significativamente de las observadas al final del ejercicio, como por ejemplo hacer un cálculo erróneo de los ingresos fiscales a obtener, o bien equivocarse en algunas de las variables importantes, como lo es el cálculo del precio promedio del barril de petróleo, se pueden presentar excedentes o faltantes importantes en los ingresos, lo que no es nada recomendable, porque obligaría al gobierno a realizar ampliaciones o ajustes al gasto público, en perjuicio de los programas que satisfagan las necesidades públicas más relevantes, o endeudarse para hacer frente a los principales compromisos de las políticas de gobierno.¹⁰

¹⁰La Ley de Ingresos de la Federación para 2008, programó obtener ingresos fiscales totales por \$1,785,787.1 millones, de los cuales corresponderán a los ingresos petroleros \$865,559.0 millones, equivalentes al 48.47% del total; es decir nuestras finanzas públicas se encuentran petrolizadas, por lo que cualquier variación, hacia arriba o hacia abajo en el precio internacional de barril del petróleo crudo, se verá reflejado directamente en nuestras finanzas públicas y por ende en las políticas públicas, inversiones y gasto social.

II. Las facultades del Poder Legislativo en materia económica.

SUMARIO: II.1 Facultades de legislación .II.2 Facultades de control. II.3 Facultades de fiscalización. a) Control del presupuesto. b) Revisión de la cuenta pública.

Una verdad básica no se inventa, se descubre. Cuanto más básica y universal es, más obvia resulta y más difícil de percibir, aunque, al igual que la carta hurtada de Poe, se encuentre a la vista de todos.

Louis O. Kelso

II. 1 Facultades de legislación.

La esencia del Poder Legislativo, de conformidad con la teoría de la división de Poderes, se identifica con los actos material y formalmente legislativos, que la Constitución le otorga al Congreso de la Unión, en una clara distribución de competencias.

DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva

que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las Legislaturas Locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos, por ser constitucionalmente la fuente primordial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al Presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, prestándoles con ello su propia fuerza superior. Amparo en revisión 1162/96. Xocongo Mercantil, S.A. de C.V. 10 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina. Amparo en revisión 49/2001. Gerardo Kawas Seide. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que realizan los órganos del Estado que, de conformidad con el régimen constitucional, pertenecen al Poder Legislativo. En el

caso de nuestro país, la función formal legislativa la realiza el Congreso Federal, integrado por las Cámaras de Diputados y de Senadores.¹¹

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El artículo 70 de la Constitución vigente precisa que: *Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto*; disposición que tiene como antecedente jurídico el artículo 64 de la Carta Magna de 1857, que estipulaba que las resoluciones del Congreso serán *leyes o acuerdos económicos*. Disposición que fue reformada el 13 de noviembre de 1874, para establecer que *las resoluciones del Congreso tienen el carácter de leyes o decretos*; es decir, se le dio el mismo significado que prevalece actualmente.¹²

El maestro *Gabino Fraga* apunta, que del carácter formal del acto legislativo, se deriva el *principio de la autoridad formal de la ley*, que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas o reformadas, si no es por medio de otro acto del mismo Poder Legislativo, de conformidad con el procedimiento de iniciativa y formación de leyes, establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:
I. Al Presidente de la República;
II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea

¹¹FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, 38ª. edición, México 1998, p. 37.

¹²*Ibidem*, pp. 37-38.

exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

- A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*
- B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.*
- C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta,, (, sic DOF 05-02-1917) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.*
- D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.*
- E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su*

- origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.*
- F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.*
- G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.*
- H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.*
- I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.*
- J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.*

Así pues, el principio de *autoridad formal de la ley* se refiere

a los actos que el Poder Legislativo realiza dentro de la esfera de su competencia.¹³ Principio de la autoridad formal de la ley, que se precisa en las facultades expresas establecidas en el artículo 73; de las cuales destacaré sólo las relacionadas con la materia económica, es decir, la fiscal, la financiera y las correspondientes a la regulación de las actividades productivas.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

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

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

¹³*Ibidem*, pp. 38-39.

XI. *Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.*

XVII. *Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.*

XVIII. *Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;*

XIX. *Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.*

(...)

XXIV. *Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;*

XXV. *Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. (El énfasis es propio).*

(...)

XXVIII. *Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus*

demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o. *Especiales sobre:*
 - a) *Energía eléctrica;*
 - b) *Producción y consumo de tabacos labrados;*
 - c) *Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*
 - d) *Cerillos y fósforos;*
 - e) *Aguamiel y productos de su fermentación; y*
 - f) *Explotación forestal.*
 - g) *Producción y consumo de cerveza.*

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

(...)

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión

mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

(...)

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

(...)

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Como resultado del procedimiento de su formación, las leyes se pueden clasificar en: constitucionales y ordinarias o secundarias.¹⁴

Las *constitucionales*, emanan del Poder Legislativo Constituyente, en un procedimiento denominado *rígido*, que se refiere a los trámites y requisitos a cumplir en el caso de las reformas o adiciones a la Constitución Federal, que requieren de una votación calificada, consistente en la votación a favor, de las dos terceras partes de los miembros presentes en ambas Cámaras, además de la aprobación de la mayoría simple de los Congresos locales, de conformidad con el artículo 135 Constitucional.

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

¹⁴*Ibidem*, p. 39.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Las leyes *ordinarias o secundarias*, provienen del procedimiento *ordinario*, donde sólo se necesita la votación de la mayoría aritmética de los Legisladores presentes en las dos Cámaras.

El procedimiento legislativo establece que cualquiera de las dos Cámaras del congreso puede ser Cámara de origen y por ende la otra será revisora en cualquier materia, salvo las indicadas en el artículo 72, fracción H.

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

Otra variante en el procedimiento, la encontramos en la fracción I, del artículo 72, relacionada con la inactividad procesal legislativa; que se da cuando haya transcurrido un tiempo sin ser dictaminada la iniciativa en la Comisión dictaminadora, en cuyo caso puede ser presentada en la otra Cámara.

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

Respecto a las Leyes Orgánicas y las Reglamentarias, si bien para algunos autores éstas poseen cierta preeminencia jurídica, la realidad es que tienen la misma categoría normativa que todas las leyes ordinarias; de existir una variante en todo caso, la diferencia estriba en que las ordinarias son de aplicación general, en tanto que las Orgánicas están destinadas a un sujeto específico y corresponde su atención exclusivamente a los órganos que regulan; mientras que las Reglamentarias se refieren a un articulado de la Constitución que pretenden complementar.

Dentro de la formalidad de la ley, existe un principio que rige para todas, y se relaciona con el tiempo, es el de la *vigencia*, que significa

que una Ley nueva deroga a la anterior. La función legislativa, también se aprecia desde un punto de vista objetivo o material; es decir, por su resultado, que es la propia ley.

La Ley se identifica por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general.¹⁵ Al referirse a una situación jurídica general, su naturaleza redundante en un carácter abstracto e impersonal, de atención permanente, en tanto se encuentre vigente o se actualicen las situaciones que la ley prevea para su aplicación. La generalidad de la ley, según la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, significa que sus efectos persisten, no obstante aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano. La generalidad, por tanto, debe estimarse como la esencia de la función legislativa que representa una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes, en concordancia con lo dictado por el artículo 13 Constitucional que establece que:¹⁶

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.

Otra característica de la ley, es su obligatoriedad, que implica que todos, sin excepción, deben someterse a la misma. Al ser general y obligatoria, quien la ejecuta debe contar con los medios adecuados para hacerla cumplir; tiene que contener una sanción en caso de incumplimiento por los particulares; por ejemplo, multa, privación de la libertad, invalidez del acto, responsabilidad civil, etc.; mientras que, para los servidores públicos, las sanciones corresponderán a ser sujetos de responsabilidades civiles y penales, de conformidad con el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de la *función formal legislativa*, se incluyen también todos los actos derivados de las facultades exclusivas otorgadas a ambas Cámaras, inscritas en los artículos 74 y 75 (Diputados) y 76 (Senadores). Estas funciones formales legislativas, de manera exclusiva o coordinadas, no devienen de una situación teórica, sino que provienen de la Constitución vigente; es decir, del derecho positivo mexicano.¹⁷ En seguida se enlistan las facultades relativas a la materia

¹⁵*Ibidem*, pp. 41-42.

¹⁶*Ibidem*, p. 42.

¹⁷*Ibidem*, p. 37.

económica correspondientes a cada Cámara.

*Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
(...)*

*II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
(...)*

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

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

(...)

VI. *Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

Artículo 75. *La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de*

Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;(Énfasis añadido)

Como se puede observar, la *función formal legislativa* se deriva expresamente de las facultades constitucionales otorgadas a ambas Cámaras del Congreso, de manera conjunta o separada, tanto para la elaboración de leyes de jurisdicción en toda la República, como iniciadora de las mismas o como revisora de las provenientes del Presidente de la República, de las Legislaturas de los Estados y de la Asamblea del Distrito Federal, esta última sólo en las materias de su competencia constitucional, indicadas en el inciso del artículo 122; puesto que el Congreso lo hará en aquellas enunciadas en el inciso "A".

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

(...)

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

(...)

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:*

(...)

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será

electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

(...)

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

(...)

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

(...)

j) 00Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

(...)

ñ) *Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;*

II. 2 Facultades de control.

Entre las principales facultades que tiene el Poder Legislativo (Parlamento o Congreso), además de la esencial que es la creación de leyes, ya ampliamente comentada en el punto anterior, la representa el control del poder que realiza sobre el Ejecutivo. La función de control, es una función típica e histórica de los Parlamentos en el mundo. Este control del Legislativo, que es una facultad explícita dentro de nuestra Constitución Política, consiste en realizar las actividades de: supervisión, fiscalización y comprobación, cuyo objeto es establecer las medidas preventivas, de corrección y de sanción, a los entes controlados por el Legislativo, que son: el Poder Ejecutivo y los Órganos Autónomos Constitucionales.

Los órganos parlamentarios, nos dice el maestro *Fix-Zamudio*,¹⁸ surgieron en sus inicios con el propósito esencial de autorizar recursos económicos a los monarcas a cambio de concesiones y privilegios; pero con el tiempo lograron establecer la fiscalización de los recursos económicos y financieros del Estado, por medio de los instrumentos de control, como lo es la aprobación anual de los presupuestos y la revisión de la cuenta pública; además, se ampliaron de manera progresiva en los regímenes parlamentarios las funciones de fiscalización, especialmente sobre el Ejecutivo, por conducto de los votos de desconfianza a los miembros del gobierno, y en los regímenes presidenciales, por la aprobación del nombramiento de ciertos funcionarios tanto del gobierno como de los tribunales.¹⁹

Asimismo, se estableció la intervención de los legisladores en los juicios políticos, y en algunos casos, también de carácter penal, contra los funcionarios más elevados del gobierno.²⁰

¹⁸FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La función actual del Poder Legislativo, El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión – Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G, Estudios Doctrinales, núm. 162, México 1994, pp. 21-23.

¹⁹En el caso de México, la Cámara de Senadores cuenta con esta facultad exclusiva en su artículo 76, fracciones II y VIII.

²⁰Nuestra Constitución cuenta en el Título Cuarto, artículos 108 al 114, con todo un apartado para determinar las responsabilidades de los servidores públicoS y la respon-

A lo anterior, deben agregarse las facultades de investigación de las comisiones parlamentarias para vigilar la conducta de los funcionarios públicos.

El control es en sentido *lato*, el desarrollo de los actos que, con fundamento en la Constitución, efectúa el Poder Legislativo por sí, mediante las figuras parlamentarias de: comparecencias, preguntas, interpelaciones, mociones, puntos de acuerdo y encuestas públicas; o por medio de la fiscalización del examen que realiza la Auditoría Superior de la Federación al revisar la Cuenta Pública.²¹

El *control parlamentario*, según Maurice Hauriou,²² se ejerce permanentemente por las relaciones establecidas entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; y sobre el principio de que el Ejecutivo no puede gobernar sin la confianza del Legislativo. Este autor considera como principales medios de control a: las *cuestiones* (preguntas), las *interpelaciones*, el *voto* –de censura–, el *rechazo* del presupuesto anual, las *encuestas parlamentarias* y el *control* por parte de las Comisiones.

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

Esta figura se elevó a nivel constitucional en la reforma hecha recientemente a los artículos 69 y 93 Constitucionales, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2008; reforma que tuvo

sabilidad patrimonial del Estado.

²¹La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. (Art. 74, fracción IV, CPEUM).

²²HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 1923, pp. 422-423, citado por HUERTA, Ochoa Carla. *Mecanismos Constitucionales para el control Político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, segunda edición, Serie Estudios Jurídicos, núm. 1, México 2001, pp. 103-104.

como objeto establecer en el máximo ordenamiento nacional, como complemento al Informe Presidencial, la *pregunta parlamentaria*, a la que deberán responder los titulares de cada una de las entidades de la administración pública federal y de los organismos descentralizados, cuando sean citados por los legisladores a rendir cuentas sobre su desempeño oficial. Al respecto, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, al hacer su dictamen sobre la minuta de la Cámara de Senadores, externó que:

...el informe y la pregunta parlamentaria constituyen mecanismos de control y de diálogo abierto, participativo y transparente, destinados a identificar y apreciar a las dependencias del Ejecutivo en su desempeño, rindiendo cuentas ante el pueblo que lo eligió representado por el Congreso de la Unión.

En razón de estas reflexiones, nos pronunciamos por la modificación del texto constitucional en los términos sugeridos, tanto para establecer la obligación del presidente de la república de rendir el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país por escrito, sin requerir de su asistencia a la sesión ordinaria de apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, así como para sumar mecanismos de diálogo y rendición de cuentas efectivos, que aseguren el correcto ejercicio del mandato encomendado al Ejecutivo, como son el análisis del informe, la pregunta parlamentaria y la comparecencia bajo protesta de decir verdad. (Énfasis añadido).

Como en todo régimen democrático, el equilibrio de poderes supone un componente esencial, al igual que el establecimiento de mecanismos de diálogo entre los diferentes poderes. En ese sentido, lo indicado por parte del Senado persigue un oportuno y claro sistema de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, que propicie en la sociedad mexicana una mayor confianza en las instituciones.

A través de las reformas constitucionales aludidas, el control parlamentario se amplió, incorporando algunas modalidades en los artículos 69 y 93 Constitucionales, cuyo texto vigente aclara esta disposición como facultad de los legisladores.

Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad. (Énfasis añadido)

Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción. (Énfasis añadido)

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la

Ley del Congreso y sus reglamentos.

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

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

El *rechazo* del presupuesto anual así como su modificación, además de la negativa de la deuda, representan también algunos de los medios de control más importantes que tiene el Legislativo frente al Ejecutivo. Esta facultad se deriva de lo estipulado en el artículo 74, cuyo análisis se realiza en el numeral II. 3 Facultades de fiscalización.

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

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

Los instrumentos jurídicos antes señalados, corresponden de manera genérica a un sistema parlamentario –aunque también existen en los regímenes presidenciales como el nuestro-, donde el equilibrio de Poderes favorece al Legislativo.²³

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

²³HUERTA, *op. cit.*, p. 105.

de la República y a los miembros del Gabinete, acusados por la Cámara de Representantes.

En los sistemas parlamentarios, los malos resultados de los gobiernos obligan, presionados por la opinión pública y los mismos miembros del Parlamento, a renunciar a los Primeros Ministros.

En el caso de México, el Presidente de la República prácticamente resulta inimputable, con relación a los integrantes de los otros dos Poderes, por actos u omisiones en el desempeño de sus funciones, como se desprende de lo preceptuado en el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional.

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

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. (Énfasis añadido)

De lo anterior, podemos deducir que si el gobierno federal, cuyo titular es el Presidente de la República, se equivoca en la aplicación de las políticas públicas de carácter económico y social, no puede ser sujeto de responsabilidad, a menos que su mala administración estuviese tipificada como delito grave o como traición a la patria; lo cual no es así, por lo que se afirma que resulta inimputable, por su actuar o su omisión.

Disposición que no guarda congruencia con lo preceptuado en el artículo 87 Constitucional, que se refiere a lo protestado ante el Congreso de la Unión, que representa al pueblo, al momento de asumir su encargo, de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

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

Aplicando el derecho comparado en este análisis, nos encontramos que en el sistema presidencial, distinto a los sistemas parlamentarios, el Poder Ejecutivo recae en un solo individuo, por lo que el Ejecutivo es indivisible; es decir, el cargo de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, recae en una sola persona, el Presidente de la República;²⁴ otra diferencia con respecto al sistema parlamentario, estriba en que el carácter de Jefe de Gobierno y de Jefe de Estado, proviene de una elección directa;²⁵ no así en las Monarquías Constitucionales, donde el Rey como Jefe de Estado obtiene su poder dinásticamente, mientras que el Jefe de Gobierno deriva de un sistema de elección indirecta, no se elige el Primer Ministro como tal, sino que recae en el líder del Partido mayoritario, quien lo designa, e incluso en algunos regímenes parlamentarios, con más de dos Partidos, el nombramiento se da a través de alianzas políticas, para conformar la mayoría necesaria para hacer el nombramiento.

II. 3 Facultades de fiscalización.

La función de los Parlamentos, como órganos de control -fiscalización-, en materia económica, representa una de las atribuciones más importantes del Poder Legislativo dentro de los Estados democráticos. Su antecedente, incluso, precede al constitucionalismo moderno, y fue incorporado a la mayoría de las Constituciones a partir de las revoluciones americana y francesa.

²⁴ Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*.

²⁵ Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

No obstante que la figura jurídica de fiscalización se encuentra implantada, desde la Constitución de Apatzingán de 1814, como una de las atribuciones de los órganos legislativos desde un punto de vista formal, esta facultad no se ejercía en la práctica, por la influencia que el sistema presidencial, ya superado en parte, tenía sobre el Legislativo; actualmente con la integración pluripartidista de las Cámaras de Diputados y de Senadores, la función originaria de control del presupuesto se ha empezado a realizar, poco a poco, dentro de un proceso de negociación entre los principales grupos parlamentarios.

La Constitución de Apatzingán, aun cuando no llegó a entrar en vigor, retomó el principio de la división de poderes, haciendo residir el Legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el Ejecutivo en el Supremo Gobierno y el Judicial en el Supremo tribunal; en cuanto a la soberanía ésta la colocó en la representación nacional.

En este ordenamiento es donde se encuentra el primer antecedente constitucional mexicano, sobre la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública, por parte de un órgano distinto e independiente del Ejecutivo, estableciendo tal atribución en el Capítulo VIII, artículo 114.

Capítulo VIII.- De las atribuciones del Supremo Congreso.

Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente:

(...)

Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública...

Desde la Constitución de Apatzingán hasta la vigente de 1917, todas las Constituciones mexicanas han atribuido a los órganos de representación popular, la aprobación del ejercicio del gasto público a través del Presupuesto.

a) Control del presupuesto.

Nuestra Constitución le otorga atribuciones explícitas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, mientras que el primero tiene la facultad de elaborar la iniciativa del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; el segundo, por medio de la Cámara de Diputados, tiene la facultad expresa de revisarlo para aprobarlo e incluso de modificarlo.

El *poder de la bolsa* –como coloquialmente se le llama- del órgano Legislativo, es una de las atribuciones de control Constitucional que le corresponde ejercer respecto del Ejecutivo; el que se encuentra sujeto a las reglas de aprobación y, en su caso, modificación del presupuesto anual, y a la revisión de la cuenta pública, con el fin de evitar extralimitaciones en el manejo de los fondos públicos.²⁶

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria, se encuentran expresadas en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 74.

(...)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. (Énfasis añadido).

Si bien el texto anterior a la reforma del 30 de julio de 2004, no expresaba textualmente la facultad de modificación, ésta, a mi juicio, se entendía implícita dada la facultad que tiene el Legislativo de *examinar* y *discutir* todo proyecto de ley o decreto, que inicie el Ejecutivo con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución. La incorrecta interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho de esta facultad, en el caso concreto de la Cámara de Diputados, seguramente estuvo precedida de la presión mediática que realizó en su tiempo el Presidente de la República por los ajustes hechos por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto, afectando algunos programas como el de la “megabiblioteca” de Buena Vista, así como el monto del presupuesto requerido por la misma SCJN, que se vio afectada por las modificaciones hechas, en su

²⁶FIX-ZAMUDIO, *op. cit.*, p. 22.

facultad constitucional, por la Cámara de Diputados. Como corolario de esta interpretación, se optó por adicionar al texto constitucional con el fin de indicar expresamente en la fracción IV del artículo 74, la facultad de la Cámara de Diputados, de *modificación* del proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal.

Aun cuando se dice por algunos teóricos, que el Presupuesto de Egresos de la Federación no reúne las características de Ley o Decreto, formalmente sí lo es, por que es producto de un órgano cuya función es la de crear leyes; además de que en la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se sigue el procedimiento legislativo ordinario²⁷, teniendo a mi manera de ver sólo una diferencia que no le resta validez formal, puesto que la Constitución le otorga la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados; además, de que en el proceso interno se cumple puntualmente con todo el procedimiento de formación de leyes; es decir, se recibe la iniciativa de un sujeto facultado para ello, el Presidente de la República, se turna a una Comisión de la Cámara de Diputados, se revisa, discute y dictamina, y se presenta a la aprobación del Pleno de la misma para ser votada por la mayoría presente, casi siempre excediendo las dos terceras partes del número total de Diputados.

Para la aprobación del Decreto del Presupuesto, se deben presentar una condición necesaria y otra condición suficiente:

La condición necesaria, es que exista *quórum* en la Cámara. De acuerdo al artículo 63 constitucional, primer párrafo, "*Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada uno de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros...*". Es decir, en el caso de la Cámara de Diputados, la condición necesaria para aprobar el PEF es que deben estar reunidos en el salón de sesiones al menos 251 legisladores.

La condición suficiente, está relacionada con la votación. De acuerdo al artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General: *Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos.*

Fernández Ruiz, nos dice que los casos que requieren de votaciones especiales para desvirtuar el *veto presidencial* –observaciones-, a un

²⁷ARTEAGA Nava Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press. México 1999, p. 216.

proyecto de Ley o decreto, contemplado en el artículo 72, inciso c, constitucional, se refieren a las facultad exclusiva del Congreso para: formar un nuevo Estado dentro de los límites existentes (artículo 73, frac. III, base quinta, constitucional); para designar un gobernador provisional (artículo 76, frac. VI, constitucional); iniciar juicio político (artículo 110 constitucional), cuya declaración y resoluciones de ambas Cámaras son inatacables; convocar por la Comisión Permanente, al Congreso o a cualquiera de sus Cámaras a sesiones extraordinarias (artículo 78, frac. IV constitucional); elección de la mesa directiva de la Cámara de Diputados (artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General); para calificar los casos en que los asuntos son de urgente y obvia resolución (artículo 159 del Reglamento para el Gobierno Interior); para formar comisiones de investigación del funcionamiento de entidades paraestatales (artículo 93 constitucional); y para ejercer acción de inconstitucionalidad por la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, y para reformar o adicionar la Constitución (artículo 135 constitucional); en el caso del Senado, también el 33% de sus miembros en acción de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano (artículo 105, fracción II, inciso b), constitucional).²⁸

No podrá el Presidente de la República (artículo 72, frac. J) hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Como ya se ha comentado, esta facultad constitucional se ha empezado a ejercer con cierta libertad por la Cámara de Diputados; sin embargo, se trata de una atribución que se realiza en una proporción limitada, por los siguientes aspectos:

El Presupuesto de Egresos de la Federación se divide en dos grandes secciones: el denominado Presupuesto Programable y el llamado Presupuesto No Programable; el Legislativo sólo discute y, en su caso, modifica el Programable, que se refiere en gran parte al gasto

²⁸FERNÁNDEZ Ruíz Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa-UNAM. México 2003, pp. 388-389. Citado por Reyes Tépac Marcial en *Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dentro del ciclo presupuestario*, SIA-DEC-ISS-05-04, Dirección General de Bibliotecas, julio 2004, p. 10.

de operación de los órganos que integran la Administración Pública Federal; es decir, el gasto corriente, que normalmente es fijo; además, debe considerar las cantidades preestablecidas para ciertos programas.

A manera de ejemplo, relaciono algunas disposiciones, derivadas de acuerdos de los diferentes grupos parlamentarios, que se determinaron para la conformación del Presupuesto Programable, como son:²⁹

1. Los casos de las Leyes Generales de Educación y de Desarrollo Social. Al tomar en cuenta estos ordenamientos, la aprobación de los gastos irreductibles debe considerar los siguientes límites de gasto establecidos para algunas funciones y programas sociales, derivados del cumplimiento de tales ordenamientos. Evidentemente, estos programas pueden variar de una gestión gubernamental a otra; aquí se citan, a guisa de ejemplo, algunos de los más relevantes para el PEF en el año 2008.
2. El gasto en educación pública y servicios educativos de los tres órdenes de gobierno no podrá ser menor al 8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Dentro de este monto, al menos 1 por ciento del PIB se destinará al gasto para investigación y desarrollo tecnológico.
3. El gasto social no podrá ser inferior al monto real del año anterior y deberá incrementarse en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del PIB en los *Criterios Generales de Política Económica*. En el Proyecto de Presupuesto para 2008, este gasto es equivalente al 12.7 por ciento del PIB, con una tasa de crecimiento real de 2.5 por ciento.
4. Los Fondos del Ramo 33, determinados en la Ley de Coordinación Fiscal, que se vinculan con la Recaudación Federal Participable (RFP) equivaldrían, según el Proyecto de PEF 2008, al 1.0 por ciento del PIB; y los que no están ligados a la RFP, comprenderían un gasto de 2.4 por ciento del PIB.
5. Las asignaciones en el PEF, aprobado para el Fondo para la Prevención de Desastres, para el Fondo de Desastres, y para el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, en conjunto, no deben ser inferiores al 0.4 por ciento del gasto programable, según la Ley Federal de Presupuesto

²⁹ *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados LX Legislatura, octubre de 2007.

y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

6. El programa del Seguro Popular implica la incorporación gradual de las familias elegibles, hasta alcanzar el 100 por ciento de cobertura en el año 2011. Los recursos requeridos para tal fin se estiman en 1.1 por ciento del PIB.
7. El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, representará el 1.7 por ciento del PIB, para el año 2008 (Proyecto de PEF).
8. Los apoyos al Procampo, vigentes hasta el año 2008, representarían aproximadamente el 0.16 por ciento del PIB en ese año.

El Decreto de Austeridad para 2007, señaló que durante ese ejercicio fiscal se deberá alcanzar una meta de ahorro de 25 mil 500 mdp; medidas que se prolongarían al 2008 a razón de una reducción de 5 por ciento en el gasto de operación administrativa del Gobierno Federal y las Entidades de Control Presupuestario Directo.

El gasto programable del PEF alcanzaría en 2008 el 16.9 por ciento del PIB.

Como bien puede apreciarse, los ajustes al PEF no resultan muy sencillos, dado los compromisos y acuerdos tomados por diferentes grupos parlamentarios, sin mayor claridad en el método.

Ahora bien, el resultado del Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado para cada ejercicio fiscal, puede ser analizado bajo tres visiones:

1. La política, como resultado de los grupos parlamentarios dominantes dentro de la Cámara de Diputados y su relación con los grupos de poder económicos y políticos nacionales, que influyen en la determinación de las políticas públicas y los recursos necesarios;
2. La económica, que en teoría permitiría aplicar el método del costo-beneficio, en la provisión de bienes y servicios públicos, considerando el impacto que el gasto público tendrá sobre el desarrollo económico-social; y
3. La técnica, para aplicarla en los procesos de cálculo del ingreso necesario para cubrir el PEF, buscando en la medida de lo posible el equilibrio presupuestal.

Dicho lo anterior, se puede interpretar a la Ley de Ingresos de la Federación, como la decisión política, económica y técnica, que realiza la Cámara de Diputados para estructurar las fuentes de financiamiento público, así como sus impactos económicos y sociales sobre los distintos grupos de la población, y el costo-beneficio político de las diferentes formas fiscales y de deuda, asumidas para financiar los programas de gobierno.

b) Revisión de la cuenta pública.

La necesidad de verificar y garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos en nuestro país, proviene de la época colonial. En 1605, el Tribunal de Real Audiencia de Cuentas, se encargaba de recaudar y administrar las cuentas de los oficiales reales y del contador de tributos y azogues. En el México independiente, por decreto del 16 de noviembre de 1824, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, la que se encargó de *examinar y glosar las cuentas de gastos y de crédito público; analizar los presupuestos de gastos; hacer cuentas, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales; y glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda, así como expedir el finiquito de la cuenta de la Tesorería.*³⁰

La Contaduría Mayor de Hacienda, bajo cuya nominación funcionaría hasta el año de 1999, se encontraba sujeta a la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados. Mediante las reformas del 30 de julio de 1999 se crea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y la Contaduría Mayor de Hacienda se transforma en la Auditoría Superior de la Federación; sus facultades se amplían para que no sólo realice auditorías sobre el manejo de los recursos federales, sino que también evalúe el cumplimiento de los planes y programas federales autorizados, e incluso se le facultó para emitir recomendaciones y proponer el establecimiento de sanciones.³¹

La figura de un órgano de control, dependiente del Legislativo, es la herramienta que utiliza la Cámara de Diputados, como facultad

³⁰HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Antecedentes Constitucionales e históricos del artículo 79*, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, séptima edición, LIX Legislatura, tomo XVIII, p. 820.

³¹*Ibidem*, p. 821.

exclusiva, para la revisión de la Cuenta Pública.

Adicional a la aprobación y, en su caso, modificación del Presupuesto, la Cámara de Diputados se encuentra facultada para llevar a cabo la fiscalización del gasto, a través de su entidad de fiscalización superior, como lo preceptúa la fracción IV del artículo ya referido.

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. (Énfasis añadido).

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la

Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

Una vez autorizado el presupuesto, es necesario que su ejercicio sea controlado y supervisado; actividad que se realiza por medio de auditorías a las entidades públicas, -control interórgano o control administrativo-, para ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe formular la Cuenta Pública anual, que es el documento en que se consolidan los estados financieros de todas las entidades públicas comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y que refleja la gestión del gobierno durante un ejercicio fiscal anual, relacionado con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, para someterlo a consideración del Presidente de la República, quien debe presentarla a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente.

Si bien el Legislativo ha avanzado en el control de los recursos económicos y financieros, todavía se advierte la necesidad de un reforzamiento de los controles permanentes sobre los recursos públicos. Cuando el Ejecutivo creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas el 29 de diciembre de 1982 -actualmente Secretaría de la Función Pública-, se pensó, que el ejercicio del Presupuesto sería más honesto y transparente; sin embargo, el desarrollo de sus funciones, ante la opinión pública, se ha visto influenciado por situaciones políticas, que suenan más a *revanchismos*, donde el Ejecutivo es juez y parte, por lo que considero más razonable, que sus funciones se replanteen y sólo se encaminen a la modernización de la Administración Pública, para hacerla más eficaz; en tanto que las facultades de fiscalización se le dejen a la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, quien constitucionalmente tiene tales atribuciones, debiendo incorporarle también la facultad de emitir resoluciones vinculatorias y en consecuencia, pudiese establecer sanciones de manera directa, y no por conducto de Secretaría de la Función Pública.

III. El capítulo económico en la Constitución.

SUMARIO: III. 1. La rectoría económica. III. 2. La economía mixta. III. 3. La planeación democrática del desarrollo. III. 4. El Banco Central. III. 5. El reto del desarrollo económico.

El objetivo legítimo del gobierno es hacer por una comunidad lo que sea necesario hacer por ella y que no es posible hacer, o no es posible hacerlo tan bien de manera individual.

Abraham Lincoln.

Actualmente, las constituciones contemporáneas contienen disposiciones, generales o expresas, sobre las actividades económicas del Estado, que en ocasiones llegan a ser detallistas sobre las categorías impositivas y las reglas sobre las inversiones públicas y privadas, nacionales y extranjeras; en las que se incluyen también, las formas de explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, etcétera. Así como sobre el desarrollo de las normas fundamentales, que corresponde en primera instancia a los órganos legislativos, por medio de la elaboración de la legislación económica que requiere el funcionamiento del Estado y la participación del sector privado, en las actividades productivas, y las relaciones entre ambos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la norma suprema, la base y unidad de todo el orden jurídico nacional y su interpretación puede ser efectuada desde dos ángulos; el primero, según quien la realiza, ésta puede ser: legislativa, administrativa, judicial, doctrinal y popular; y el segundo, por su contenido, que puede ser gramatical, histórica, política y económica.³²

Todas las Constituciones tienen en su origen y estructura una interpretación económica, la que se deriva de los factores reales de poder representados en las actividades productivas preponderantes al momento de su creación.

Para algunos autores, la intervención del Estado en la economía se fundamenta en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, existen otros artículos

³²CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Quinta Edición. Editorial Porrúa. UNAM. México 1996, p. 62.

dentro de la Ley Suprema, que complementan e integran lo que se le puede denominar el “*capítulo económico*” de la Constitución, siendo éstos los siguientes: 3°, 5°, 31, 73, 74, 123 y 131.³³

El llamado “*capítulo económico*” de la Constitución mexicana no está, como en otras Constituciones recientes, en un apartado específico, sino que sus disposiciones se encuentran dispersas a lo largo de la Carta Magna. Sobre este particular, *Francisco Suárez Dávila* las clasifica en tres vertientes:³⁴

- a) La parte medular sustantiva del “*capítulo económico*”. Que parte del constitucionalismo social expresado en el texto original de la Constitución de 1917; así como, un esbozo del papel rector del Estado, plasmado en los artículos 27, 28, el 31(fracción IV), 123, 131 y 134; al que agregarían, a partir de la reforma de 1983, el 25 y 26.
- b) Las disposiciones que se refieren a aspectos de la política económica-social. Que conformaron nuestra vertiente mexicana del Estado de bienestar, y que se vinculan con la estrategia de desarrollo en sentido integral; la educación (art. 3°); la salud (art. 4°); la vivienda (arts. 4° y 123); y la seguridad social (art. 123).
- c) Las disposiciones orgánicas, relacionadas con las facultades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que norman los principales instrumentos de política económica. Que se traducen en la elaboración, de leyes y decretos relacionados con las actividades económicas que hay que normar y vigilar por el Ejecutivo (art. 73); la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación; el Presupuesto de Egresos de la Federación y la deuda pública; así como las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo a través de la revisión de la cuenta pública y su fiscalización (arts. 74 y 79).

³³VARELA, Alvarado, Angélica, *Atribuciones económicas del gobierno mexicano en la Constitución vigente ¿Es necesario redefinir el sistema de economía mixta en México?*, Economía y Constitución, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo IV, Coordinadores Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 65, pp. 225 yss.

³⁴SUÁREZ Dávila, Francisco, *El proyecto económico de nuestra Constitución*, Economía y Constitución, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo IV, Coordinadores Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 65, pp. 214-215.

De estos postulados, se deriva la innegable responsabilidad política del Estado mexicano, que es la de contribuir eficazmente con sus acciones públicas a resolver los problemas ingentes de la población, como lo es el desempleo creciente, que ha propiciado que al inicio del siglo XXI persista una enorme carencia alimenticia en un 20.3% de la población nacional, y una pobreza patrimonial del 52% de los mexicanos -cifras ambas calculadas oficialmente por la Secretaría de Desarrollo Social-; lo que se traduce en la incapacidad material de este gran conglomerado humano de satisfacer sus requerimientos mínimos de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte.³⁵

Los artículos 3º, 4º, 5º, 21, 27 y 123, consagran los denominados derechos o garantías sociales, que cumplen una función protectora hacia los grupos de la sociedad que la Constitución considera más vulnerables, como los obreros y campesinos; tal es el caso de los artículos 27 y 123, y el derecho a la educación, en el 3º; el derecho a la salud, a la vivienda y a un medio ambiente adecuado, en el 4º; el 5º referido a la libertad de trabajo y el disfrute de la seguridad pública en el 21, todos ellos como una obligación del Estado.

Luis Recaséns Siches estima, desde la perspectiva de la filosofía jurídica, que las garantías sociales tienen como fin, que el Estado realice actividades positivas a favor de la sociedad, para suministrar ciertos bienes o condiciones que mejoren sus condiciones de vida y su entorno. A diferencia de las garantías individuales, cuyo objeto es un mandato constitucional a las autoridades de “no hacer”, es decir el Estado se auto limita; las garantías sociales; por su parte, consisten en una obligación para el Estado de “hacer”, es decir otorgarlas.³⁶

Los artículos 25, 26, 27 y 28; fundamentan la intervención del Estado en la economía nacional, por medio de la rectoría económica (25); la planeación democrática de la economía (26); la propiedad originaria y el dominio directo de los principales recursos naturales del suelo y subsuelo (27); el control de las actividades estratégicas exclusivas del Estado, la defensa de la economía del mercado en el resto de las actividades económicas no reservadas al Estado y las funciones del Banco central (28).

³⁵ROZO A. Carlos. *Del neoliberalismo económico a la economía con equidad*. Agenda para el Desarrollo, Volumen 1, Globalización y bloques económicos: mitos y realidades. Cámara de Diputados, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, p. 321.

³⁶RECASÉNS Siches, Luis, *Filosofía del derecho*, Porrúa 15ª. ed., México 2001, p. 601.

Las disposiciones constitucionales, antes señaladas, sustentan, en lo fundamental, el proyecto económico constitucional, siendo sus elementos básicos los siguientes:³⁷

1. La concepción de una democracia social.

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

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

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura,

2. Atribución al Estado mexicano de la rectoría del desarrollo nacional.

El artículo 25 Constitucional, se refiere a la rectoría del Estado en materia del desarrollo integral de la nación, en un régimen democrático y procurando *“el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza”*, para procurar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Es en los artículos 25 a 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde el legislador del 17, y el constituyente permanente con sus posteriores modificaciones, han plasmado su visión de la política económica mexicana, orientada a la defensa de la soberanía económica nacional y a una justa distribución de la riqueza, dentro de un régimen democrático y de libertades.

La Constitución en su artículo 26, reconoce una corresponsabilidad de los sectores público, social y privado en relación con el logro del desarrollo económico nacional; y en el artículo 28, otorga a la Nación la exclusividad en las áreas estratégicas, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica

³⁷SUÁREZ Dávila, *op. cit.*, pp. 215-218.

básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas consideradas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación.

Al sector social se le encomienda la expansión de la actividad económica a través de los ejidos, las organizaciones de trabajadores, las sociedades cooperativas, las comunidades, así como las empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores; y en general, cualquier forma de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

3. Definición del régimen de economía mixta.

En el artículo 25 Constitucional, se establece que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores: público, social y el privado, lo que le da una connotación de economía mixta.

4. La adopción de un sistema de planeación democrática.

A cada Presidente de la República le corresponde, en los términos del artículo 26 Constitucional, establecer la política para el funcionamiento de la administración pública federal (incluyendo el aspecto económico) en el Plan Nacional de Desarrollo, cuya vigencia es sexenal.

Con la reforma constitucional de 2006, y la publicación el 16 de abril de 2008 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, se le otorgaron al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), de conformidad con el artículo 59 de la Ley, las siguientes facultades:

ARTÍCULO 59.- El Instituto tendrá las siguientes facultades exclusivas:

- I. Realizar los censos nacionales;*
- II. Integrar el sistema de cuentas nacionales, y*
- III. Elaborar los índices nacionales de precios siguientes:*

a. Índice Nacional de Precios al Consumidor, e

b. Índice Nacional de Precios Productor.

5. *La expresión del nacionalismo económico.*

El artículo 27 Constitucional establece las políticas en materia de tenencia de la tierra y de propiedad originaria, derivada de la tierra y aguas contenidas dentro del territorio nacional, limitando su posible adquisición por personas a extensiones determinadas y excluyendo algunas como propiedad de la Nación. Este artículo también limita, detalladamente, la propiedad para las instituciones de beneficencia, instituciones bancarias, agrupaciones religiosas y extranjeros; así como refiere brevemente sobre las expropiaciones, y las políticas de protección de las propiedades ejidales y de las comunidades.

6. *La prioridad asignada al desarrollo rural integral.*

Tema ya comentado en el punto anterior.

7. *La incorporación de la vertiente liberal de orientación al libre mercado.*

El artículo 28 Constitucional prohíbe los monopolios privados y las prácticas monopólicas, permitiendo esta forma de concentración productiva y comercial sólo a los monopolios del Estado, en las áreas consideradas estratégicas, así como establecer disposiciones para la protección al consumidor.

8. *La autonomía del Banco Central.*

En el referido artículo 28 constitucional, nos encontramos el fundamento legal para el establecimiento del Banco de México, que le otorga plena autonomía y le establece su principal función, que es la de controlar la inflación y prohíbe a las autoridades solicitarle financiamiento. Este tema se tratará con mayor amplitud más adelante.

9. *Las vertientes sociales vinculadas a una política integral de desarrollo y la estructura de un Estado de bienestar.*

Aquí se insertan todas las garantías sociales, en donde el Estado deberá obligarse a otorgarlas a todos los habitantes del territorio nacional, preferentemente a los de menores recursos.

10. *Las definiciones de las facultades en materia económica del Legislativo y del Ejecutivo.*

Se consagra también la creación y aplicación de una política fiscal sobre la base de que ésta debe cumplir con los principios constitucionales de justicia contributiva, insertos en los conceptos

de proporcionalidad y de equidad, y destinarse a contribuir al gasto público; como se expresa en el artículo 31, fracción IV.

A las que se agregan las atribuciones incorporadas en los artículos 73, como delegaciones del Legislativo al gobierno federal, al crear leyes a favor de la Federación; y el 74, donde se le otorgan facultades a la Cámara de Diputados para aprobar y modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y en el 76 la atribución a la Cámara de Senadores de aprobar los Tratados internacionales.

Como se observa fácilmente, las ramificaciones de los temas económicos referidos de una manera sucinta en la Constitución Mexicana, son amplísimos.

III. 1. La rectoría económica.

Durante el gobierno de *Miguel de la Madrid*, se discutieron y aprobaron en el Congreso de la Unión, las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución, para dejar un apartado de garantías económicas, dentro del Capítulo I “De las garantías individuales”, que comprende también las principales garantías sociales, ya comentadas; lo curioso del caso, es que fue el mismo De la Madrid, quien torció el camino, no obstante ser, hasta entonces, una vieja aspiración de los sectores progresistas de la sociedad mexicana y constituía una necesidad para quienes pensaban que el Estado debía tener una capacidad de rectoría plena en los procesos económicos del País.

Con las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución se reconoció de manera explícita la naturaleza del sistema económico y político mexicano. Se estableció en esos artículos y justamente en el capítulo de las garantías individuales, para dejar claro que el desarrollo nacional y la economía son un asunto donde el Estado debe tener una clara rectoría. Es el Estado el que debe avalar que esta garantía económica del individuo, tenga plena vigencia al obligar que todas las acciones de la materia se orienten a buscar y lograr una mejor distribución del ingreso y la riqueza como expresamente lo establece la Constitución.

El artículo 25 de la Constitución establece de manera clara la rectoría del Estado en la economía para lograr el desarrollo nacional, pero esta garantía expresamente establecida en el párrafo primero, es para motivar el crecimiento económico y el empleo. En este artículo

está debidamente explicitado un modelo normativo del desarrollo económico de la Nación, con objetivos, instituciones y principios que tienen que ser observados mientras la norma siga vigente.

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

La palabra “rectoría”, nos dice *Jorge Carpizo*, aclara lo que, en su momento, intentó obtener el poder constituyente. “Regir” tiene que ver con establecer reglas, con regular, con dirigir, Pero no con hacer por uno mismo; en ese sentido, la Constitución no concibe que el Estado deba ser el que lleve a cabo toda la actividad económica en México; pero sí el que la rija y la dirija, -mediante ordenamientos y la aplicación de políticas públicas-, desde luego, pero no el que la planifique hasta el más mínimo detalle. Esto queda claro, creemos, con la lectura del párrafo segundo del artículo 25 constitucional, que dispone:

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

Una parte fundamental del concepto de rectoría económica del Estado se encuentra precisamente en la parte final del párrafo transcrito: dicha rectoría debe llevarse a cabo en el marco de las libertades que otorga la Constitución, la libertad de empresa y de trabajo entre ellas. El Estado tiene, por supuesto, la obligación de fomentar las actividades que revistan un interés general, por ejemplo, en materia de infraestructuras básicas, carreteras, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, electricidad y la prestación de servicios públicos.³⁸

El artículo 25, por su parte, ofrece una serie de coordenadas

³⁸CARPIZO, Jorge, Carbonell Miguel, *Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa, México 2003, pp. 139-140.

concretas que determinan la rectoría económica del Estado; por ejemplo, señala sus fines generales: la integralidad y sustentabilidad del desarrollo nacional,³⁹ así como el fortalecimiento de la soberanía y del régimen democrático. Expresa también los medios, que son: el fomento del crecimiento económico y una mayor justicia en la distribución del ingreso y la riqueza. Finalmente, indica los objetivos específicos, que consisten en: permitir el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Todas esas expresiones tienen, o mejor dicho podrían tener, puesto que ni la doctrina ni la jurisprudencia, les han explorado consecuencias jurídicas diversas, por ejemplo al momento de enjuiciar la constitucionalidad de una reforma fiscal que no fuera redistributiva, o se llegara a impugnar un determinado Presupuesto de Egresos (federal o local), porque no cumple con los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo ni fomenta el crecimiento económico, sino todo lo contrario.⁴⁰ El dotar a los párrafos primero y segundo del artículo 25 una reglamentación en ese sentido, continúa siendo una tarea pendiente del constitucionalismo mexicano para reconducir de forma adecuada el papel del Estado mexicano en la economía nacional.

III. 2. La economía mixta

De acuerdo con *Jorge Carpizo*, la segunda gran línea maestra del capítulo económico de la Constitución, es el principio de la economía mixta. La idea misma de economía mixta nos indica que la Constitución no establece un modelo unívoco de economía; es decir, no se adscribe ni siquiera mayormente a la visión de una economía centralmente planificada, ni a la de una economía de libre mercado; la economía mixta, para nuestros constituyentes, supuso incorporar al modelo mexicano, elementos de los anteriores; es decir, sí establece la libre concurrencia de los particulares en las actividades económicas, pero también determina el papel regulador o suministrador por parte del Estado, indicando las áreas exclusivas de su actuación económica. Los elementos de los dos modelos son la libre concurrencia y la planificación

³⁹El concepto de “desarrollo sustentable” se introduce en la Constitución mediante una reforma constitucional que también incorpora en el artículo 4º. El derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de todas las personas: la reforma fue publicada en el DO el 28 de junio de 1999.

⁴⁰CARPIZO, *op. cit.*, pp. 140-141.

estatal; por lo que en teoría deberían dar lugar a un sistema armónico, donde las libertades de empresa y de trabajo convivieran con las necesidades de regulación por parte del Estado.⁴¹

Los principios de la economía mixta los podemos encontrar en diversos artículos de la Ley Suprema; por ejemplo, en el párrafo tercero del artículo 25, que menciona como los actores del desarrollo económico nacional, el sector público, el privado y el social. Aparte de las áreas estratégicas, la Constitución menciona también a las áreas prioritarias, aunque deja su desarrollo a la ley ordinaria (artículo 25, párrafo quinto), refiriéndose en concreto solamente a la comunicación vía satélite y a los ferrocarriles (artículo 28, párrafo cuarto). En el párrafo quinto, precisa también que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

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

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y

⁴¹*Ibidem*, p. 141.

privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

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

La libre concurrencia, e incluso la libertad de empresa, encuentran en el artículo 28 constitucional dos límites claros y precisos. El primero, tiene que ver con la limitación a los precios de los productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, en cuyo caso se pueden determinar por las autoridades los precios máximos (artículo 28, párrafo tercero). El segundo, se refiere a los monopolios, que no son considerados como tales cuando dependen del Estado y corresponden a las áreas estratégicas (artículo 28, párrafo cuarto; además de los señalados en el párrafo séptimo, relativos a la acuñación de moneda y emisión de billetes).

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que

tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses. No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

(...)

III. 3. La planeación democrática del desarrollo.

El artículo 26 es la necesaria consecuencia del sustantivo

establecido en el artículo 25, aunque debe reconocerse que también contiene principios que por sí mismos son muy importantes; por ejemplo, se establece un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, para imprimirle solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

Artículo 26.

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

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

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

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

El propio artículo 26 señala que los fines de proyecto nacional determinados por esta Constitución, es decir, los elementos del artículo 25, entre otros, determinarán los contenidos del Plan y promoverán la concreción de un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán los programas de la administración pública federal.

En este precepto, se da reconocimiento expreso al Congreso de la Unión, quien tendrá la intervención que establezca la ley; esta disposición que considero muy importante como facultad del Congreso,

no ha podido ser utilizada fehacientemente por los legisladores por la falta de una Ley Reglamentaria al artículo 26 Constitucional, ya que el artículo 5º. de la Ley de Planeación, sólo refiere al Congreso como alguien que puede examinar y opinar sobre el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, deja abierta alguna pequeña rendija en la posibilidad de que durante la ejecución, revisión y adecuaciones del Plan –por el Ejecutivo-, se formulen observaciones.

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

Para *Carpizo*, la tercera línea que la Constitución establece en materia económica, es la planeación democrática del desarrollo.⁴² Si el artículo 25, en su párrafo segundo, señala la obligación del Estado de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, el detalle de dicha obligación se recoge en el artículo 26. Para cumplir con estos mandatos, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad prevista en la fracción XXIX-D del artículo 73.

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

Esta disposición se complementa también con la fracción XXIX-D, cuando se refiere a la atribución del Congreso para expedir leyes para la programación de acciones de orden económico.

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

⁴²*Ibidem*, p. 143.

La misma Ley de Planeación en su artículo 2º. define el objeto de la planeación y sus principios, indicando que es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado, en la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Artículo 20.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

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

El artículo 21 de la Ley de Planeación establece el plazo para su elaboración y su vigencia, así como los lineamientos generales del mismo.

Artículo 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados

a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

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

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

La obligatoriedad para la administración pública, es la primera de las modalidades de la planeación; la segunda, es la coordinación, que se realiza entre el gobierno federal y los gobiernos de las Entidades Federativas; la tercera es la inducción, que consiste en la acción del gobierno federal para propiciar conductas de los particulares que apoyen los objetivos y las acciones que se derivan de la planeación nacional; y la cuarta es la de concertación, que se lleva a cabo a través de pactos y acuerdos que firma el Ejecutivo Federal con diversas agrupaciones para llevar a cabo acciones importantes para el desarrollo económico del país.⁴³

El artículo 15 de la Ley de Planeación le otorga la responsabilidad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de definir las políticas financiera, fiscal y crediticia, considerando los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el alcance de los objetivos del Plan..

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

⁴³MADRID, Miguel DE LA, “Artículo 26”, en varios autores, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, 15ª, ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, t. I, p. 366.

-
- I.- *Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;*
 - II. *Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas;*
 - III.- *Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.*
 - IV.- *Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y*
 - V.- *Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.*

En sus artículos 5º, a 8º, la Ley de Planeación dispone que el Plan Nacional de Desarrollo será remitido al Congreso por el Ejecutivo, “para su examen y opinión” (pero una vez ya aprobado); el presidente hará referencia a la ejecución del Plan cuando informe al Congreso del estado general de la administración pública. Informe que se presenta sólo por escrito a partir de las reforma al artículo 69.

Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán

informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

El Plan debería expresar con claridad y apoyándose en el texto constitucional la forma como se pretende garantizar la independencia, que seguramente será la económica, de la Nación, y la vigencia de los procesos democráticos, promoviendo el crecimiento del empleo y el desarrollo económico, puesto que el crecimiento por sí sólo no es suficiente, para atender las enormes carencias sociales.

En las últimas décadas, la influencia preponderante de un modelo neoliberal a ultranza, dentro la cúpula gobernante, ha ido abatiendo los esfuerzos nacionales por diseñar esquemas que siendo de libre mercado, reconozcan las peculiaridades propias de nuestra Nación y se orienten a satisfacer las demandas de las grandes masas, que es justamente el sentir del artículo 26, cuando se refiere a que la planeación será democrática, entendida como una democracia económica y no sólo electoral. Pensamiento que complementa la definición que sobre la democracia contempla el artículo 3° Constitucional.

(...)

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

Habrá que entender que las políticas públicas no son solamente filantrópicas, como lo han sido, *solidaridad, oportunidades y vivir mejor*, que han tenido y tienen como objetivo, no declarado por supuesto, el clientelismo electoral. Actualmente son más de 5 millones de familias, las que reciben estos apoyos clientelares y que representan cerca de 20 millones de votos potenciales a favor del otorgante.

Entre lo que dice la Constitución y el contenido y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo tiene que haber congruencia, y por supuesto con el Presupuesto de Egresos de la Federación. Es el sentir de grandes grupos de la población que los Planes Nacionales de Desarrollo se encuentran muy lejos de la realidad nacional, puesto que sus resultados no lo han distinguido de un simple ejercicio formal, en donde sus elaboradores dicen lo que quieren y proponen lo que les conviene.

En consecuencia, al Congreso y concretamente la Cámara

de Diputados, le corresponde actuar ante las dos facultades constitucionales que tiene, ya sea para intervenir en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo; y para determinar, en consecuencia, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, las partidas necesarias para la consecución efectiva de los programas que le interesan a la población por ellos representados. Sin embargo, es justo reconocer que los Diputados no cuentan actualmente con un instrumento técnico que les permita, fuera de la presión del Ejecutivo Federal, de los partidos políticos, de los intereses de los gobernadores o de los factores reales de poder privados, estudiar libremente la mejor manera de distribuir el gasto público.

De todos es sabido, que de la reforma del 1982, hasta el 2008, se ha utilizado en nuestro país, de manera indiscriminada y a rajatabla, una política económica neoliberal, cuya principal característica ha sido la aplicación imperativa por parte del Ejecutivo, de los postulados del *Consenso de Washington*, no obstante el enorme rechazo a esta política, que ha dejado más desempleo en todo el país, que en cualquier otra época de la historia moderna.

Actualmente, quien diseña y ejecuta la política económica del país, es el Presidente de la República, quien ha hecho de este asunto un tema de su monopólica incumbencia, apoyado por los grupos de interés que siendo muy pequeños son sobradamente poderosos en lo económico y con gran influencia en lo político, y que seguramente han encontrado despejado el camino para ello. De tal manera que los principales instrumentos de la política económica, son definidos y ejecutados únicamente por el Ejecutivo Federal, sin una participación formal ni eficaz por parte de los otros Poderes de la Unión y específicamente por el Poder Legislativo.

No obstante que el artículo 26 constitucional establece la participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, lo cierto es que se trata de una falacia constitucional; valgan como ejemplo las manifestaciones y críticas hechas al modelo económico, aun por gentes extrañas como el premio nobel de economía Joseph Stiglitz, que no han sido consideradas, en temas de gran relevancia nacional como la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN y la denominada reforma en materia petrolera.

El ejercicio presupuestal en ciertas materias, el empobrecimiento del pueblo a través de la contención de su capacidad adquisitiva, vía

detención de los incrementos salariales; la dependencia casi absoluta de un solo cliente (el 85% de nuestras exportaciones se realizan hacia los Estados Unidos de América), la petrolización de las finanzas públicas, la inexistente política agropecuaria y pesquera, el desmantelamiento de nuestra planta productiva, la extranjerización de la banca, el mantenimiento del intocable monopolio telefónico, la corrupción en los contratos públicos y el incremento de la deuda pública, son rasgos distintivos de esta política económica.

Avanzar en la definición de las políticas públicas del Estado, mediante el diseño compartido de los programas del Plan Nacional de Desarrollo, aprovechando la pluralidad política en el Congreso, es un reclamo, aun sin manifestaciones violentas, pero que tarde o temprano pueden estallar, y que no pueden seguir esperando si se quiere mantener la paz social, actualmente intranquila por el desempleo, la emigración así como la creciente e incontrolable inseguridad pública que ni el ejército ha podido contener. Es en los temas de Estado, definidos así por algunos, por ser de suma importancia y trascendencia nacional, dado su impacto en los asuntos internos, en donde el Congreso debe buscar generar consensos y crear, en consecuencia, los mecanismos necesarios que hagan que se concreten. Dentro de ellos se encuentra, sin duda alguna, el correspondiente a la política económica del país y a los programas de gobierno. El Congreso debe hacer efectivo el control sobre el Ejecutivo para evitar que las políticas públicas se sigan aplicando sin una evaluación real y seria sobre sus resultados sociales. Se debe tomar conciencia que la etapa del *presidencialismo a la mexicana* ya debe pasar a la historia.

De igual manera, otra tarea pendiente por parte del Congreso es la de buscar terminar con el maridaje que existe entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en contra del Poder Legislativo, debido a las indefiniciones o poca claridad en el texto de la Carta Magna, que han dado pie a que la Suprema Corte legisle, al hacer interpretaciones de la Constitución a su modo y conveniencia, sobre todo en las materias que son exclusivas de las Cámaras o del Congreso. Lógico es que si el texto de la Constitución fuera lo suficientemente claro, no daría lugar a las interpretaciones de un tercero, en este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha asumido con razón y sin ella, tan trascendental tarea.

III. 4. El Banco Central

Los antecedentes remotos de esta Institución los encontramos en 1822, durante el imperio de Agustín de Iturbide, cuando se presentó un proyecto para crear una institución con la facultad de emitir billetes y que se denominaría "*Gran Banco del Imperio Mexicano*".⁴⁴

Mientras que en Europa los bancos centrales surgieron como una evolución espontánea, donde algún banco comercial fue adquiriendo gradualmente las funciones que actualmente corresponden a los bancos centrales; no sucedió lo mismo en el caso de nuestro país, debido a que en 1884 se llevó a cabo un célebre juicio en la capital del país, cuya resolución determinó la libre concurrencia de los bancos comerciales en cuanto a la emisión de billetes.⁴⁵

El proceso revolucionario iniciado en 1910 destruyó el sistema bancario existente, creándose bancos y emisión de moneda *bilimbiques*⁴⁶ por parte de los principales líderes revolucionarios, Villa, Carranza, etc., que circulaban "legalmente" en sus zonas de influencia.

Terminada la revolución y durante las sesiones de los Constituyentes de Querétaro se plantearon dos propuestas a discusión, el establecimiento de un banco privado, o un banco gubernamental, que tuviera como objeto la emisión única de moneda; triunfando la segunda y quedando incorporadas sus facultades en el artículo 28 Constitucional, estableciéndose que la emisión de moneda se encargaría en exclusiva a un banco que estaría bajo el control del Gobierno.⁴⁷

No obstante lo dispuesto en el texto constitucional de 1917, la creación del denominado "Banco Único de Emisión" se demoró hasta el 1 de septiembre de 1925 durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, debido a la carestía del erario;⁴⁸ la escasez de fondos públicos fue un

⁴⁴ <http://www.banxico.org.mx/acercaBM/html>

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Con ese nombre se bautizó por el ingenio popular al papel moneda que emitieron los distintos bandos revolucionarios.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ El establecimiento del Banco de México se hizo realidad hasta 1925, gracias a los esfuerzos presupuestarios y de organización del Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, y al apoyo recibido del Presidente Plutarco Elías Calles. En su momento, alguien llegó a comentar, en tono de broma, que a la Institución debería llamársele "Banco Amaro", ya que los fondos para integrar el capital del Banco de México se pudieran reunir finalmente, en virtud de las economías presupuestales logradas en el Ejército por el entonces Secretario de la Defensa Nacional, Gral. Joaquín Amaro.

obstáculo para poder integrar el capital de la Institución. En el ínterin, se fue consolidando en todo el mundo la necesidad de que los países contasen con un banco central, que regulara la emisión de moneda; idea que se consolidó en 1920 mediante un acuerdo propuesto por la entonces Sociedad de las Naciones, durante la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas.

Al Banco de México (BANXICO) se le otorgó, en exclusiva, la facultad de crear moneda, mediante la acuñación de piezas metálicas o a través de la emisión de billetes; así como, la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior. De igual manera, se le confirieron también facultades para operar como institución ordinaria de crédito y descuento, así como atribuciones legales para fungir como agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, centralizar las reservas bancarias y convertirse en banco de los bancos y en prestamista de última instancia; dejando en libertad a los bancos comerciales privados para asociarse o no con el Banco de México.

La primera gran reforma del Banco de México se dio entre 1931 y 1932. En julio de 1931 se promulgó la Ley Monetaria, por la cual se desmonetiza el oro en el país; y ocho meses después se publicó una nueva Ley Orgánica del Banco de México mediante la cual se le retiran al BANXICO las facultades para operar como banco comercial y se hace obligatoria la asociación de los bancos comerciales con el Banco Central, y se flexibilizan las reglas para la emisión de billetes. Una vez expedida la nueva Ley, se autorizó al Banco Central a comprar oro a precios de mercado. Lo que dio lugar al aumento de la reserva monetaria y lo consolidó como uno de los principales canales para la emisión del billete. Dicha fórmula y la recuperación de la economía después de la crisis económica mundial de 1929 y 1930, consolidó al papel moneda como el principal instrumento de pago en el país.⁴⁹

En 1936, se reforma la Ley Orgánica con el objeto de librar a la operación del Banco de México de toda *nota inflacionista*; mediante la adopción de reglas muy estrictas para la emisión de medios de pago; así como, limitar el crédito que el Banco Central pudiese otorgar al gobierno. En la práctica, dicha Ley resultó muy rígida y, en estricto sentido, nunca se aplicó. Por lo que, en 1938 se reformaron sus disposiciones más restrictivas, tocante a los límites del crédito que el

⁴⁹<http://www.banxico.org.mx/acercaBM/html>

BANXICO pudiese otorgar al Gobierno, así como al tipo de papel que pudiese adquirir en sus operaciones con los bancos comerciales.⁵⁰

El periodo de la Segunda Guerra Mundial, que se extendió aproximadamente de 1940 a 1945, fue de gran trascendencia en la evolución del Banco de México. Desde su fundación, el Banco Central no se había enfrentado al reto de tener que aplicar una política de contención monetaria, proveniente de los países en conflicto, por lo que en este contexto, en junio de 1941 se publicaron una nueva Ley Bancaria y una nueva Ley Orgánica del Banco de México.

La acelerada expansión de los medios de pago, producto del gran crecimiento de las reservas, se tradujo en un ominoso potencial inflacionario; por lo que las autoridades se vieron obligadas a realizar una serie de acciones tendentes a crear las herramientas más idóneas para lograr eficazmente la contención monetaria. De esta manera, se intentó primero, realizar operaciones de mercado abierto, y se buscó influir en la composición de las carteras de los bancos para evitar transacciones y créditos especulativos. También se experimentó con la manipulación de la tasa de redescuento, aunque el instrumento que mejores resultados arrojó, para contener la avalancha proveniente del dinero en circulación, fue el de los *encajes legales*; es decir, los depósitos obligatorios que la banca comercial tenía que abonar en el Banco Central. Este instrumento se llevó a un extremo nunca antes experimentado en país alguno, pues el coeficiente del *encaje legal* se elevó hasta el 50% de los depósitos para los bancos del Distrito Federal, y hasta el 45% para los bancos de provincia.⁵¹

Fue tal la eficacia del uso del instrumento del *encaje legal*, que durante muchos años se recurrió al mismo como requisito de reserva obligatoria, no sólo para fines de regulación monetaria, sino también para otros dos objetivos: como por un método de financiamiento *barato* para cubrir los déficit del Gobierno además de un *control selectivo del crédito*.

México suscribió en junio de 1944, el convenio de Bretton Woods, mediante el cual se acordó diseñar un sistema de tipos de cambio fijos para las monedas del mundo. Así en 1948, a pesar de que dicho acuerdo no aceptaba los tipos de cambio fluctuantes, nuestro país decidió dejar en flotación el tipo de cambio del peso. Sin embargo, en 1949,

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ *Ibidem.*

se decidió ensayar una nueva paridad estableciendo la equivalencia de 8.65 pesos contra un dólar americano; moneda que se convirtió en la referencia obligada en la economía mundial después de concluida la Segunda Guerra. Esta paridad prevaleció hasta 1954, cuando el país tuvo que efectuar un nuevo ajuste cambiario.

Al producirse en 1949 una preocupante entrada masiva de divisas, se reformó la Ley Bancaria y se otorgó al Banco Central la facultad potestativa de elevar el *encaje legal* de la banca comercial hasta el 100%, pero sólo sobre el crecimiento de sus pasivos. Sin embargo, esta obligación se graduó en función de la forma en que la banca comercial integrara sus carteras de crédito, o bien de acuerdo a la manera en que canalizaran su financiamiento a los distintos sectores de la economía.

En 1952, tomó la dirección del Banco de México don Rodrigo Gómez, cuyo pensamiento dentro de la política monetaria se tradujo en darle prioridad a mantener la estabilidad monetaria.⁵²

Rodrigo Gómez, junto con Antonio Ortiz Mena, quien fuera Secretario de Hacienda y Crédito Público durante dos sexenios, fueron los artífices de un envidiable periodo de progreso y estabilidad que se extendió de 1954 a 1970, y que se conoce como "*desarrollo estabilizador*".⁵³

En el lapso 1954-1970, el PIB creció a un ritmo muy superior al de la población, lo que hizo posible un aumento ininterrumpido del ingreso per-cápita y de los salarios reales. En particular, el sector financiero experimentó un progreso formidable; resultado, en buena medida, de la aplicación de una política monetaria prudente; la cual coadyuvó a obtener una estabilidad de precios semejante a la de Estados Unidos de América, en el mismo periodo. De ahí que también pudo conservarse un tipo de cambio fijo (12.50 por dólar) dentro un régimen de irrestricta libertad cambiaria, y la reserva monetaria mostrase una tendencia creciente a lo largo del periodo. Durante el *desarrollo estabilizador*, el BANXICO coadyuvó al desarrollo de la economía nacional, apoyando a las actividades económicas más importantes, mediante un manejo adecuado del *encaje legal*. Con ello no sólo se contribuyó al otorgamiento de créditos no inflacionarios, a

⁵²Don Rodrigo dirigió el Banco hasta su muerte, durante 18 largos años, habiéndose manifestado a lo largo de su gestión, tanto en hechos como en pensamiento, como un enemigo acérrimo de la inflación. En alguna célebre ocasión señaló que si "la disyuntiva fuera entre progresar velozmente o tener una moneda estable, no habría duda sobre la elección".

⁵³<http://www.banxico.org.mx/acercaBM/html>

las actividades prioritarias, sino también a compensar las fluctuaciones de la economía mundial, que afectaron durante esos años a la balanza de pagos. En 1958, a fin de darle mayor fuerza a ese instrumento de regulación, se decidió incorporar a las sociedades financieras al régimen del *encaje legal*.⁵⁴

Las bondades que se derivaron del uso del *encaje legal*, ya prescrito, como herramienta práctica para regular el dinero en circulación y el uso de los recursos monetarios captados, vía créditos preferenciales, a favor de las actividades productivas, consideradas de estrategia nacional, como la agricultura, la ganadería y la pesca, así como el turismo, me llevan a pensar que valdría la pena estudiar la conveniencia de regresar a su implementación; incluso como parte de una política monetaria de regulación que evite volver a caer en el manejo irresponsable del otorgamiento de los créditos por la banca comercial, como sucedió en los años previos a 1995, en el caso de nuestro país y lo acontecido en Estados Unidos de América con los créditos hipotecarios.

BANXICO introdujo en 1974 la práctica, el concepto de costo porcentual promedio de captación para la banca múltiple (CPP). Esta tasa promedio hizo las veces de un tipo de referencia para los créditos bancarios, evitando con ello muchas dificultades a los bancos cuando, más avanzada esa década, las tasas de interés se empezaron a elevar por efecto de la inflación. Entre otras aportaciones del Banco Central está la de reglamentar la capitalización de los bancos, no sólo en función de su captación, sino de ciertos activos y de otros conceptos expuestos a riesgo. Igualmente, merece mención la concepción y el establecimiento de un sistema de protección para los depósitos del público en la banca.⁵⁵ Política reformada al establecerse una protección máxima a los depósitos bancarios equivalentes actualmente a 400,000 UDIs (equivalente a 4.4 pesos, aproximadamente).

En 1976 se creó la llamada *banca múltiple* y con ello se inició un programa de fusiones de instituciones pequeñas, orientado a fortalecer la actividad financiera y a procurar una mayor competitividad en el sistema. Dos años después, en 1978, se crearon los Certificados de la Tesorería (CETES), cuyo antecedente fue la promulgación, en 1975, de una nueva Ley Reglamentaria del Mercado de Valores, los

⁵⁴*Ibidem.*

⁵⁵*Ibidem.*

CETES fueron la base para el desarrollo de un mercado de bonos y valores de renta fija. La creación del mercado de bonos, dio lugar a la regulación monetaria a través de operaciones de mercado abierto. Desde la década de los cuarenta se había pensado en la conveniencia de desarrollar un mercado amplio de dinero, idea que se concretó hasta 1978, con la creación de títulos de crédito gubernamental denominados Certificados de la Tesorería de la Federación, con el cual podrían llevarse a cabo las operaciones para inyectar o absorber liquidez del sistema y el BANXICO intervenir e influir sobre la liquidez disponible a través de la realización de compras y ventas.⁵⁶

En los años setentas, y parte de los ochentas se presentó una época de grandes dificultades para el Banco de México; la presión de los gobiernos por contar con recursos frescos propició que hasta 1982, se aplicaran políticas económicas expansivas en el gasto público, sustentadas en los créditos al gobierno, por el BANXICO para financiar los déficit fiscales; lo que derivó en un constante deterioro de la estabilidad de los precios y se convirtió en la principal causa de las crisis económicas de 1976 y 1982. A partir de 1983, la política del Banco Central se modificó por las presiones de los organismos financieros internacionales comprometiendo al gobierno mexicano y a sus autoridades monetarias a comprometerse a controlar la inflación, a corregir los desequilibrios de la economía y a procurar la recuperación de la confianza de los agentes económicos. Por lo que en 1985 se expide una nueva Ley Orgánica del BANXICO, estableciendo la facultad de fijar límites adecuados al financiamiento que pudiese otorgar la Institución. Otras características notables de esa Ley fueron que otorgó al Banco la posibilidad de emitir títulos de deuda propios para fines de regulación monetaria, y liberó a la reserva monetaria de restricciones a fin de que la misma pudiese ser usada sin cortapisas para los fines que le son propios.⁵⁷

Durante la administración de Miguel de la Madrid (1983-1988), una de las acciones más relevantes fue la creación del FICORCA (Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios); este instrumento permitió, que las empresas mexicanas con pasivos denominados en divisas pudieran renegociar su deuda externa, además de que quedasen protegidas contra el riesgo eventual de futuros ajustes del tipo de cambio.

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

III. 4.1 La autonomía del Banco de México.

Mediante la reforma constitucional al artículo 28, del 20 de agosto de 1993, se modificó la naturaleza jurídica del banco central, cuyas características serán las de un órgano constitucional autónomo. Al respecto, sus párrafos seis y siete establecen:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Como se ha descrito con detalle en el punto anterior, el Banco Central ha jugado un papel importante en la vida institucional, desde su creación en 1925; sin embargo, es a partir de la reforma de 1993 que se le otorgó autonomía constitucional.⁵⁸

⁵⁸FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, edit. Porrúa, México 2003, nota 69, pp. 572 y ss.

La Ley del Banco de México, precisa en sus tres primeros artículos la naturaleza, objetivos y funciones del Banco Central:

ARTICULO 1o.- El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 2o.- El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

ARTICULO 3o.- El Banco desempeñará las funciones siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;*
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;*
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;*
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;*
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y*
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.*

La autonomía constitucional del Banco Central, significa que no está integrado a la estructura orgánica de ninguno de los demás Poderes. Dicha autonomía tuvo como uno de sus principales objetivos la de asegurar la estabilidad de la moneda, situación que no siempre

se puede lograr cuando la emisión monetaria se encuentra sometida a la intervención del gobierno.

De conformidad con su Ley Orgánica vigente, el Banco de México tendrá una Junta de Gobierno, integrada por un gobernador y cuatro subgobernadores. Los cuales son nombrados por el presidente de la República con ratificación del Senado o de la Comisión Permanente. El gobernador del Banco, quien preside la Junta de Gobierno, durará en su cargo seis años, mientras que los subgobernadores su gestión será de ocho, cuya renovación será escalonada.

ARTÍCULO 40.- El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.

De la redacción de la última parte de este artículo se desprende, que cualquier miembro de la Junta de Gobierno, es decir el Gobernador y los cuatro Subgobernadores, pueden ser reelectos de manera indefinida (*más de una vez*); como ejemplo valga señalar que el Gobernador actual tomó posesión en el año de 1998; hace 10 años cuando el cargo tiene una duración de 6 años. Por lo que valdría la pena realizar una reforma a esta Ley para evitar que dejen el cargo por falta absoluta, como sucedió con don Rodrigo Gómez, que murió en el cargo después de un largo periodo de 18 años, por cierto con buen acierto en su dirección.

El rasgo más significativo de la autonomía, consiste en que ninguna autoridad puede exigirle la concesión de financiamiento, lo que garantiza el control absoluto del Banco Central sobre el monto del dinero (billetes y monedas) en circulación. Estableciéndole el mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Es decir, buscar que los precios se mantengan estables. La autonomía del BANXICO se encuentra sustentada en los siguientes tres aspectos:

El primero es de naturaleza legal, que se fundamenta en el

mandato constitucional que establece que la misión prioritaria es la procuración del mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional; este objetivo está también indicado en la ley del Banco de México promulgada a finales de 1993.

El segundo reside en su integración y funcionamiento; cuenta con una Junta de Gobierno, que opera como órgano colegiado, conformado por un gobernador y cuatro subgobernadores, funcionarios todos que son designados por el Ejecutivo pero no pueden ser destituidos de su cargo discrecionalmente.

El tercero es el relativo a la independencia administrativa que la Constitución y la Ley le otorgan al Banco Central.

A menos de un año del otorgamiento de su autonomía, el Banco de México tuvo que colaborar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el enfrentamiento de las crisis de balanza de pagos y bancaria que se manifestaron durante los primeros meses de 1995, derivados del denominado *error de diciembre*. Si bien la crisis bancaria se resolvió principalmente mediante mecanismos fiscales, el banco central coadyuvó a esa solución actuando preventivamente en su calidad de prestamista de última instancia. Por su parte, la crisis de la balanza de pagos y las sucesivas devaluaciones que se presentaron a lo largo de 1995, dieron lugar a que tuviese que iniciarse de nueva cuenta un esfuerzo de estabilización en gran escala para disminuir sensiblemente la inflación y mantenerla en niveles por debajo del crecimiento del PIB. Un nivel igual o inferior al 3% se ha considerado razonable.⁵⁹

El proceso de estabilización de la economía ha sido gradual, para no incidir negativamente en el crecimiento del PIB. La adopción del esquema de flotación cambiaria en operaciones de mercado abierto, distinto a la fijación de una paridad monetaria, ha sido exitoso.

El Banco de México avanzó en un proceso de aproximaciones sucesivas hacia la adopción del esquema de Objetivos de Inflación (OI). Empezó con el otorgamiento de la autonomía institucional a finales de 1993. Desde diciembre de 1994 el tipo de cambio empezó a flotar, lo que significó que ya no se le pudiera utilizar como ancla o instrumento intermedio para la política monetaria. El calendario de las aproximaciones sucesivas para llegar a la adopción definitiva del esquema OI se inicia de 1996 al año 2000. En 1999, se fijó la meta de una inflación de 3 por ciento anual a alcanzarse al cierre de 2003. En 2001

⁵⁹<http://www.banxico.org.mx/acercaBM/html>

se anunciaron las metas multianuales intermedias, a fin de mantener a la inflación en la trayectoria apropiada o requerida para llegar al objetivo final previsto para diciembre de 2003. La determinación de que el objetivo de largo plazo fuese de 3 por ciento anual se anunció en 2002. Ese mismo año se acordó un margen de fluctuación para la inflación alrededor de su meta de largo plazo de más o menos un punto porcentual. Finalmente, en octubre de 2002 se dio a conocer un calendario oficial para anunciar las acciones de política monetaria, el cual se aplicaría a partir de 2003. Esta decisión se tomó con la intención de reducir la incertidumbre que siempre despiertan en los mercados financieros las acciones de los bancos centrales.⁶⁰

El esfuerzo de desinflación que está actualmente en vigor se inició algunos años antes de que se adoptara oficialmente el esquema OI. Ese proceso empezó después de la crisis cambiaria de diciembre de 1994. Como consecuencia de esa fuerte perturbación, la inflación cerró ese año en casi 52 por ciento anual. El punto de inflexión de ese proceso inflacionario se produjo hacia el cierre de 1995. A lo largo de 1996 la inflación se fue reduciendo ininterrumpidamente para terminar en los niveles respectivos de 28 y 15.7 por ciento anual. 1998 fue un año en que el proceso de desinflación resintió varias interrupciones transitorias. El estallido de la crisis financiera que sufrió Rusia (efecto vodka) y un poco después los problemas que experimentó Brasil (efecto samba) con su deuda externa, produjeron impactos externos que se reflejaron en la balanza de pagos de México y en última instancia en una depreciación del tipo de cambio. Así, para el cierre de ese año, se había logrado una reducción de la inflación a un nivel de 12.3 por ciento. La fase del proceso de estabilización que corresponde al esquema de Objetivos de Inflación empieza en el año 2000. En el lapso que corre de esa fecha hasta al momento actual la inflación sólo ha resentido tres reversiones transitorias, a mediados de 2001, principios de 2002 y finales de 2004, por efectos de tipo estacional y perturbaciones externas. De esa fecha al momento presente, el descenso de la inflación ha sido continuo. Así, después de un 5.2 por ciento anual en 2004, un año después registró el nivel de 3.3 por ciento y actualmente la inflación se ubica cerca de la meta de largo plazo acordada.⁶¹

Una vez alcanzada la consolidación de la estabilidad macroeconómica

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ *Ibidem.*

y el mayor desarrollo de los mercados financieros, establecer un objetivo operacional sobre las tasas de interés es un paso natural. De esta manera, la adopción de la tasa de fondeo interbancario a un día como objetivo operacional en sustitución del “corto” concluye la transición iniciada en 2003. Los anuncios de política monetaria a partir de abril de 2004 han establecido tasas de interés mínimas, por lo que el mercado ha operado “de facto” siguiendo una tasa señalada por el Banco de México. Vale la pena destacar que el último movimiento de las tasas de fondeo interbancario relacionado con un cambio en el “corto” fue en febrero de 2005. En este sentido, la migración formal a un objetivo operacional de tasas de interés se instrumentará sin alterar la forma en que el Banco de México lleva a cabo sus operaciones. Adicionalmente, el cambio facilitará la comprensión de las acciones de política monetaria y homologará su instrumentación con la que siguen varios bancos centrales del mundo.

III. 5. El reto del desarrollo económico.

Dice *Giovanni Sartori*, que México cuenta con todos los elementos para alcanzar un buen gobierno, pero deben hacerse algunas reformas constitucionales precisas, para lo cual es fundamental establecer primero las prioridades.⁶²

De esta idea de *Sartori*, rescato la de establecer primero a las prioridades; es en este sentido, que para poder enfrentar el reto del desarrollo es indispensable actualizar nuestro proyecto de Nación; dado que no todas las condiciones continúan siendo las mismas que prevalecían antes del movimiento armado de 1917; sin embargo, en lo esencial, algunos de los postulados originales continúan vigentes sólo con algunas modalidades; debido al renacimiento del poder centralista de la federación y la gran concentración de la riqueza nacional en algunos pequeños grupos de la sociedad.

Si bien se ha logrado, en gran parte, superar la etapa del presidencialismo con su poder absoluto sobre los otros dos Poderes de la Unión, lo cierto es que la independencia del Legislativo y el Judicial, continúan acotadas por dos situaciones: el control del Partido de

⁶²SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México 2001, p. 225.

origen del Presidente y por medio de él de los Diputados y Senadores; y por la facultad de proponer la terna de Magistrados al Senado para su aprobación lo que genera una relación de lealtades al Presidente.

Es justamente esta colusión con el Ejecutivo, que se da en la práctica, lo que coarta las libertades absolutas de los otros dos Poderes de la Unión.

Sin embargo, la pérdida de la mayoría en ambas Cámaras del Congreso, por parte del partido del Presidente, ha permitido que el Legislativo haya avanzado un poco en recuperar, balbuceantemente, las facultades otorgadas en la Constitución; es precisamente este lento proceso, lo que ha provocado que no se haya podido avanzar en definir un nuevo proyecto de Estado con democracia económica y social.

En los últimos 30 años hemos pasado, sin protección previa alguna, de un modelo económico proteccionista a uno liberal a ultranza, -un verdadero salto al vacío-, que ha dejado una gran estela de desolación a su paso en un gran sector de la industria y del campo mexicanos; creando, no resolviendo, problemas derivados de la imposición de una ideología ajena a nuestras necesidades como país, que ha importado desde los 80 un modelo económico neoliberal a propuesta de los organismos internacionales, en franca violación a nuestros principios constitucionales y por consiguiente a nuestra soberanía; eso sí, contando con la complacencia de nuestros gobernantes, los que escudados en las políticas económicas neoliberales, han pretendido con algunos logros, destruir sin ningún remordimiento las funciones sociales del Estado, convertidas en grandes negocios -vía la privatización-, a favor de capitales nacionales y extranjeros.

El ingreso al GATT, primero y luego al TLCAN, a la última hora, si bien permitió incrementar nuestras exportaciones, sobre todo a Estados Unidos de América, ésta ha sido, en una gran mayoría, de materias primas (petróleo, minerales, frutas y verduras); mano de obra indirecta, mediante la industria maquiladora, donde incluso la automotriz no deja de tener esta característica en el ensamblaje de los automóviles; y la exportación de mano de obra directa, los indocumentados, que representan, después del petróleo, la principal entrada de divisas a nuestro país, estimada en más de 24 mil millones de dólares, en el 2007.

Visto lo anterior, ¿cuáles son los retos del desarrollo económico?; en primer término, hacer que todos los factores de la producción

caminen de la mano y acorde con los requerimientos nacionales; y en segundo lugar, cumplir con los postulados constitucionales, recuperar nuestra soberanía alimentaria, como lo han hecho los países más desarrollados, no al revés; ejemplos son muchos en todas las materias; pero basta señalar los más importantes, de manera enunciativa más no limitativa:

a) Consolidar un mercado interno.

Compuesto de productores y consumidores nacionales, en donde el titular del Ejecutivo como representante del Estado, tiene una obligación incumplida, sobre todo desde 1983, en que el Estado asumió expresamente en la Constitución ser el rector de la economía nacional.

b) Optimizar el uso de los recursos naturales.

Se requiere darle un valor agregado a nuestros recursos naturales con el fin de invertir en la transformación, crear empleos y sustituir importaciones de sus derivados. Cambiar la política de explotar y exportar todo lo que se pueda de los recursos no renovables; tal medida significa condenar a las siguientes generaciones a una pobreza irremediable, por los pocos años de reservas probadas que nos quedan; fuera de toda lógica económica.

c) Mejorar en calidad los ingresos del Estado.

Los que se sustentan fundamentalmente en el petróleo; más del 48% de los ingresos fiscales tienen este origen y como consecuencia también los de las Entidades Federativas y los municipios, por la vía de la coordinación fiscal.⁶³ Es imprescindible, en consecuencia, una verdadera reforma fiscal, que tenga como base los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad, para que todos los contribuyentes paguen de acuerdo con su capacidad contributiva, y no como se pretende por los neoliberales, sobre el consumo; lo que acentuaría aún más la enorme brecha que hay en la sociedad mexicana entre los inmensamente ricos y los pobres, puesto que la añorada clase media prácticamente casi ya no existe.

d) Ser competitivos en el mercado global.

Estando insertos en el mundo global, y situados junto a Estados

⁶³La Ley de Ingresos de la Federación para 2008, programó obtener ingresos fiscales totales por \$1,785,787.1 millones, de los cuales corresponderán a los ingresos petroleros \$865,559.0 millones, equivalentes al 48.47%; es decir nuestras finanzas públicas se encuentran petrolizadas.

Unidos de América, que sigue siendo el principal mercado del mundo -aproximadamente el 30% de la demanda efectiva-, no obstante los problemas económicos y fiscales por los que ha estado atravesando en los últimos años; no hemos sabido negociar o lo hemos hecho irresponsablemente, como lo es la suscripción del TLCAN, sobre todo en el renglón agropecuario. Debemos estudiar seriamente como país, en qué somos competitivos, y si no, cómo podemos serlo, y en qué mercados. Después de la segunda guerra mundial Japón y Alemania, sin contar con las materias primas que México tiene y en abundancia, decidieron industrializarse, capacitándose para ello. En nuestro caso, la capacitación -educación-, no es buena ni es obligatoria, y cada día se vuelve más elitista, por su alto costo, debiendo ser una responsabilidad del Estado, como política de competitividad global. En años más recientes, China y la India planearon su desarrollo industrial, con base en su mano de obra y el uso de la política fiscal; los resultados son de todos conocidos. En cambio en nuestro país, la política fiscal sólo ha servido para producir muy pocos ricos y muchísimos pobres, propiciando la especulación, desestimulando la inversión y el empleo; los servicios (Telmex y los bancos), más que la producción (industria, agricultura y pesca), han generado las mayores riquezas.

e) Mayor y mejor actuación del Legislativo.

Lograda la independencia del Legislativo, debido al pluralismo existente en ambas Cámaras, es indispensable que como ciudadanos representantes del pueblo, no de grupos de interés económicos y políticos, hagan realidad los principios constitucionales inscritos en los artículos 1°, 3°, 5°, 25, 26, 27, 28, 31, y 123, en pos de lograr un país más desarrollado, equitativo y justo. La modificación al Presupuesto y la supervisión del mismo, es una de las armas con que cuenta el Legislativo, sobre todo la Cámara de Diputados, para destinar recursos a las actividades productivas y restringir los pretendidos a actividades no productivas como las de difusión. De igual manera en el ejercicio de sus facultades incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo los objetivos generales y específicos necesarios, para alcanzar el pleno desarrollo económico agregando las metas a corto y largo plazo indispensables para la consecución de esta meta. Crear, reformar, adicionar e incluso abrogar leyes,

cuando se antepongan al fin mayor, que es el alcanzar el desarrollo económico, distinto al crecimiento del PIB, que no distribuye por sí mismo. Hacer una verdadera reforma fiscal para que todos paguemos impuestos pero de acuerdo y sólo de conformidad con la capacidad contributiva (ISR). Si es necesario, previo consenso y consulta a la población, regresarle al Estado algunas de las atribuciones que las reformas a la Constitución por los gobiernos neoliberales le sustrajeron.

f) Responsabilidad del Ejecutivo.

El Presidente de la República deberá desempeñarse en estricto apego a la Constitución y a las leyes que juró cumplir y respetar al momento de su toma de posición. Es decir asumir como representante del Estado su papel de dirigir el buen desempeño de la economía; poniendo por encima de cualquier interés el de la Nación. En esta tarea, es indispensable poder definir el rumbo a seguir, puesto que el objeto se deriva de la propia Constitución cuando expresa en el artículo 26 que 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.

Además, en un verdadero equilibrio de Poderes, se le tendrá que exigir el cumplimiento de sus responsabilidades, so pena de ser sometido a juicio político por acciones u omisiones a la Constitución. Así, en consecuencia, reformar los artículos del 108 al 114, para que el titular del Ejecutivo tenga el mismo trato de responsabilidad, que sus pares, en los otros dos Poderes de la Unión. El gobierno federal, es decir su titular el Presidente de la República, es el primer responsable de la salud y prosperidad de la economía nacional, y como tal debe asumir sus consecuencias. No hay que olvidar, que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es elegido sobre todo por sus opiniones y promesas de campaña, con un gran contenido económico; así por ejemplo si se comprometió a crear empleos, a procurar el crecimiento económico, a controlar la inflación, a disminuir la inseguridad, mejorar la educación, los servicios de salud, las pensiones, etc.

g) Complementar la democracia política, de poder elegir libremente a las autoridades, con la democracia económica.

No es suficiente, no obstante su gran importancia, haber avanzado en perfeccionar la libre elección de nuestros representantes; nos queda poder alcanzar con orden el desarrollo económico, sobre todo cuando la Constitución la ha dado al Estado las facultades necesarias para hacerlo, existe pues, definido claramente el objetivo a alcanzar, se cuenta con los principales instrumentos de la política económica; sólo falta la voluntad de los tres poderes para alcanzar de manera coordinada la ansiada democracia económica.

Conclusiones

1. Nuestro país cuenta con las herramientas jurídicas necesarias para buscar el desarrollo económico, éstas se derivan del *capítulo económico* constitucional, que representa el fundamento para actuar en pos de alcanzar, con la rectoría honesta y responsable del Estado, el desarrollo económico nacional; sin embargo, habrá que perfeccionarlas con la política fiscal a favor de las mayorías.
2. La responsabilidad del Estado, debe incluir al titular del Poder Ejecutivo, estableciéndola de forma expresa en el propio texto constitucional, para que se sitúe en igualdad de condiciones, y no en párrafo aparte, dentro de un verdadero equilibrio de Poderes. Absolutamente todos deben obligarse y en consecuencia responder por sus actos y omisiones ante la Nación. El presidente de la República no tiene por qué ser inimputable, cuando se es la cabeza de la Administración Pública Federal, y sus decisiones u omisiones en el diseño y aplicación de las políticas públicas lleven al país a obtener malos resultados; recordemos que el refrendo de los titulares de las dependencias, no lo exime sino que lo hace copartícipe de sus decisiones.
3. La acción del Poder Legislativo, tiene que estar acorde con las circunstancias y el momento histórico, actuando y legislando en materia económica y social, siempre a favor de las mayorías, que son a quienes representan.
4. Es imprescindible definir qué se quiere como país en materia económica: industrializarse o seguir siendo, con algunas excepciones durante la etapa del desarrollo estabilizador, como lo hemos hecho desde la época de la Colonia, un simple proveedor de *commodities*, sin control del mercado y carente de suficiente mano de obra calificada.
5. Ser el rector de la economía, no quiere decir ser el hacedor, el que todo lo produce, nada de eso, se trata de que el Estado a través de los tres Poderes, actúe en consecuencia: garantizando la propiedad, creando estímulos a la producción, aplicando la ley de

manera pronta y expedita, otorgando seguridad jurídica y social, combatiendo eficazmente la delincuencia, mejorando la educación y fomentando el empleo; todo con un solo objetivo, la prosperidad de la mayoría de los mexicanos y no sólo de unos cuantos; la democracia tiene que ser económica, sino es sólo demagogia.

6. En consecuencia, debe crearse un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, que sustituya al actual, que sólo sirve para actuar mediáticamente al inicio de cada sexenio, y sin responsabilidad alguna del Ejecutivo y del Legislativo ante la Nación. El nuevo Plan Nacional de Desarrollo tendrá que tener un amplio contenido Económico y Social; partir de un verdadero estudio y reconocimiento de nuestras fortalezas, pero sobre todo de nuestras debilidades, en el mundo globalizado; en dos vertientes: qué hacer con el mercado interno, optimizando nuestros recursos humanos y naturales, y cómo aprovecharlos para competir en el mercado internacional, utilizando eficazmente nuestros recursos y la situación geográfica, envidiable para muchos países, junto al que sigue siendo no obstante su crisis financiera, el mercado efectivo más grande del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

AROSEMENA, Justo, *Estudios constitucionales sobre los gobiernos de América Latina*, 3a. ed., 1988.

CARPIZO, Jorge, Carbonell Miguel, *Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa, México 2003.

-----*Estudios Constitucionales*. Quinta Edición. Editorial Porrúa. UNAM. México 1996.

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

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La función actual del Poder Legislativo, El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión – Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas , serie G, Estudios Doctrinales, núm. 162, México 1994.

----- y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, edit. Porrúa, México 2003.

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

LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Colofón, S. A., México, 1986Madrid, Miguel de la, "Artículo 26", en varios autores, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, 15ª, ed., México, Porrúa-UNAM, 2000.

RECASÉNS Siches, Luis, *Filosofía del derecho*, Porrúa 15ª. ed., México 2001.

ROZO A. Carlos. *Del neoliberalismo económico a la economía con equidad*. Agenda para el Desarrollo, Volumen 1, Globalización y bloques

económicos: mitos y realidades. Cámara de Diputados, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México 2001.

SUÁREZ Dávila, Francisco, *El proyecto económico de nuestra Constitución*, Economía y Constitución, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo IV, Coordinadores Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 65, México 2001.

TENA Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1996.

VARELA, Alvarado, Angélica, *Atribuciones económicas del gobierno mexicano en la Constitución vigente ¿Es necesario redefinir el sistema de economía mixta en México?*, Economía y Constitución, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo IV, Coordinadores Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 65, México 2001.

MATERIAL NORMATIVO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

Ley de Ingresos de la Federación, para 2008.

Presupuesto de Egresos de la Federación, para 2008.

Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados LX Legislatura, octubre de 2007.

ISSN 1670-7261-2



CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Av. Congreso de la Unión, 66; Col. El Parque; Deleg. Venustiano Carranza;

C.P. 15969 México, D.F.; Edificio I, Nivel 2; Tel. 5036-0000 ext. 58140

www.diputados.gob.mx

correo-e: cedip@congreso.gob.mx