



La Aprobación de los egresos en México

Alejandro de la Fuente Alonso
Karol Karim Mar Alonso
José Francisco Báez Corona
Petra Armenta Ramírez

La Aprobación de los egresos en México

Dr. Alejandro de la Fuente Alonso¹⁸

Lic. Karol Karim Mar Alonso¹⁹

Dr. José Francisco Báez Corona²⁰

Dra. Petra Armenta Ramírez²¹

Sumario:

Introducción, I. El Estado y la forma de gobernarse, II. El Diputado y el Senador, III. Evolución histórica del bicamatismo en México, IV. El principio del consentimiento, las facultades financieras del Congreso de la Unión y la reelección en el Poder Legislativo, V. El Presupuesto de Egresos y su aprobación, VI. Conclusiones, VII. Fuentes de consulta.

Introducción

El Estado tiene un poder soberano que reside originalmente en el pueblo y se separa para su ejercicio en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La función presupuestaria corresponde al Poder Legislativo.

Sin embargo, en México, si bien el Poder Legislativo Federal reside en dos Cámaras, la función presupuestaria recae únicamente en los representantes. Derivado de un análisis de la doctrina y derecho positivo que establecen este caso

¹⁸ Doctor en Derecho, Investigador nacional nivel 1, Perfil deseable PRODEP, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Veracruzana.

¹⁹ Licenciado en derecho, Becario CONAHCYT, Instituto de Investigaciones Jurídicas

²⁰ Doctor en Derecho Público, Investigador nacional nivel 1, Perfil deseable PRODEP, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Veracruzana.

²¹ Doctora en Derecho Público, Investigadora nacional nivel 1, Perfil deseable PRODEP, Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Veracruzana.

particular de la Ley de Presupuesto Mexicana, se desprende que existen argumentos que explican el caso *sui generis* de nuestro país, sin embargo, la historia nacional y la costumbre son las causas que esclarecen lo que es establecido en nuestra Constitución en contraposición al principio de consentimiento, representatividad o especialización parlamentaria.

El Estado mexicano establece en la parte orgánica de su carta magna las facultades de cada uno de los poderes de la Unión, siendo tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En ese sentido, se indica que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un cuerpo normativo propuesto por la potestad ejecutiva, sin embargo, aprobada por la legislativa

Esta cuestión se repite en las diferentes soberanías del planeta, no obstante, el caso mexicano, el cual tiene un poder Legislativo integrado por dos Cámaras (Diputados y Senadores), cuenta con la variante de que la discusión, modificación y aprobación de este presupuesto de egresos es facultad exclusiva de la Cámara Baja o de Diputados.

Por lo precedente, surgen los cuestionamientos siguientes: ¿cómo se conforma el Estado?, ¿cómo se divide el poder?, ¿por qué la aprobación del presupuesto es por parte del poder Legislativo?, ¿el poder Legislativo está especializado para tener esa facultad?, y la pregunta que da el génesis a la presente investigación y análisis: ¿por qué únicamente lo aprueban los diputados en México?

I. El Estado y la forma de gobernarse.

Se conoce que el ser humano decidió constituirse en un Estado sacrificando una parte de su libertad por seguridad. Para comprender con mayor profundidad la anterior aseveración, se recurre a la definición que da Porrúa Pérez (2003, p. 198):

El Estado es una sociedad humana, asentada permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

Derivado de ello, se logra entender que la sociedad humana, población o pueblo decide someterse al poder soberano, el cual es la máxima potestad, sin embargo, se encuentra bajo los lineamientos o parámetros que dicte el Derecho.

El Derecho u orden jurídico creado por el hombre para regular su conducta, el cual queda consagrado en la máxima ley de cada Estado, siendo, en el caso mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), es la parte que da forma y organización al propio Estado.

La sociedad se encuentra bajo la coacción del Estado, sin embargo, el elemento de poder, soberanía o gobierno se encuentra limitado por lo que dicten los principios normativos plasmados en sus leyes, derivando de ello la percepción de seguridad por tener un ente que defiende los diferentes derechos que han adquirido al entrar en este “pacto o contrato social”.

Las precedentes líneas son derivadas de la conjunción de las ideas de diferentes tratadistas; destacando a Max Weber y Jean Jacques Rousseau, quienes influyen más en esta concepción del Estado; no obstante, sigue latente la cuestión de: ¿quién crea la ley y quién la ejecuta?

Aquellas interrogantes son respondidas desde la visión de la teoría política, empero, el análisis partirá desde la modernidad y las ideas que la Ilustración dejó para la posteridad. En ese sentido, el barón de Montesquieu (2022) establece la separación de poderes y retoma la idea de la democracia y las repúblicas, las cuales habían desaparecido con el apogeo de las monarquías en los diferentes Estado del medievo.

Con sus ideas, se establece que la soberanía reside en la población y aquel poder es trasladado y separado para su ejercicio en tres: ejecutivo, legislativo y judicial. Ello ha quedado consagrado en nuestra carta magna en sus artículos 39 (soberanía) y 49 (separación de poderes). Si bien, el poder ejecutivo es el que ejerce mayoritariamente el erario público, la decisión de los gastos en la gran mayoría de las naciones (al menos, jurídicamente hablando) se encuentra en los órganos que integran al Poder Legislativo.

II. El Diputado y el Senador

El Poder Legislativo se compone de diversos órganos, algunas veces llamadas asambleas, en otros parlamentos o, en el caso americano, congresos. El artículo 50 de la CPEUM establece que:

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.

Por lo tanto, nuestro país tiene dos sujetos principales en las actividades legislativas: el diputado y el senador. La razón de ello nos la explica Alexander Hamilton en las siguientes líneas:

“En el gobierno republicano predomina necesariamente la autoridad legislativa. El remedio de este inconveniente consiste en dividir la legislatura en ramas diferentes, procurando por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principios de acción, que estén tan poco relacionados entre sí como lo permita la naturaleza común de sus funciones y su común dependencia de la sociedad.” (Hamilton, 1957, p. 221).

Las palabras de Hamilton nos hablan de que, a pesar de ser un poder independiente al resto, una coordinación de este puede crear un desequilibrio, por lo que, además de los pesos y contrapesos existentes, en el Legislativo debe prevalecer una división (en México, entre diputados y senadores) para que exista un cabildeo, un ejercicio correcto de sus funciones y una correcta representación.

La envergadura del poder legislativo tiene su fundamento en que "no existen democracias sin un Parlamento basado en el pluralismo partidista, en la libertad de expresión y de asociación, en elecciones libres y en el sufragio universal" (Alonso, 2002, p. 78).

La diversidad del Parlamento (Congreso) se sustenta en que “la denominada Cámara Baja constituye ante el Congreso de la Unión la representación de la

nación mexicana” (Aguilar, 2014. P. 210), es decir, del pueblo o la población; mientras, el Senado representa al Pacto Federal debido a que su representación es para las entidades federativas.

Además, abonando a la idea anterior, se retoma “En los Estados Federales como México, Alemania, Canadá, Estados Unidos y Suiza, la Cámara (de diputados) representa los intereses del pueblo o de la Nación; y la de senadores representa los intereses de los estados, provincias, cantones, etcétera” (Betancourt, 2017, p. 84).

Por lo tanto, convergen, en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las visiones de los diferentes sectores de la población y los intereses de cada una de las entidades pertenecientes a la federación.

III. Evolución histórica del bicammarismo en México

Si bien, se ha hablado que en México existen dos cámaras que conforman el Congreso de la Unión; en nuestro país, como en otras naciones, ha existido la incógnita de que si se debe tener un Congreso unicameral o bicameral. Para comprender los términos, recurrimos al Diccionario Universal de términos parlamentarios, el cual define al bicameralismo o bicamarismo como “en el Derecho Parlamentario equivale a dos cámaras” (Berlín, 1998, P. 73)

Si bien, la diferencia parece mínima entre ambos, lo cierto es que existe un mayor grado de complejidad debido a que genera el contrapeso entre ambas al momento de legislar y, por lo tanto, un mayor trabajo a la hora de llegar al consenso, puesto que, como se enunció anteriormente, no representan los mismos intereses.

En palabras del constitucionalista Felipe Tena Ramírez, “la división debilita al Poder Legislativo equilibrando los poderes” (Berlín, 1998, P. 73). Por lo precedente, México durante su historia ha tenido ambos tipos de Poder Legislativo: unicameral y bicameral.

Si consideramos a la Constitución de Cádiz como mexicana o, al menos, hacemos alusión a ella como un importante referente para nuestra primera carta magna, encontramos en su artículo 27 que sus cortes estaban compuestas únicamente por Diputados de la Nación.

Mismo caso con otros precedentes como lo son el Decreto Constitucional de Apatzingán (con su Congreso de Diputados) y el reglamento provisional del Imperio Mexicano (con su Junta Nacional Instituyente) puesto que ambas eran una sola cámara.

No obstante, el México Independiente presenta una predominancia hacia el bicammarismo, siendo con la primera constitución oficial que se establecen las cámaras que están presentes en nuestros días. Transitando de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 a las cartas magnas de carácter centralista (las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843), a pesar de establecer un Estado unitario, mantuvieron el bicammarismo en la nación.

Sin embargo, la Constitución de 1857 desaparecería el Senado de la República y, aunque lo restablecieron con una reforma en 1874, las consecuencias de ello se perciben hasta nuestros días. La desaparición tiene su origen en la confusión de lo que significaba el senador en el siglo XIX y lo que era previo a esos tiempos.

Se comprende que nacen con el Senado Romano, siendo los más elevados; no obstante, la idea se fue transformando hasta devenir en representar a la clase noble o adinerada como lo fue la Cámara de Los Lores en Inglaterra o los dos primeros Estados en Francia, es debido a ello que el Constituyente de 1857 decide desaparecer el Senado con el propósito de que solo se representara la vox populi, no obstante, para ese siglo, retomando la idea norteamericana del federalismo, el Senado no era el recinto de la nobleza ni de la clase alta, sino la representación del Pacto Federal, error que después se enmendó en la presidencia del veracruzano Sebastián Lerdo de Tejada.

Tras la explicación anterior, se puntualiza que nuestra Carta Magna vigente (La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917) contempló ambas cámaras mayoritariamente con las atribuciones establecidas en la reforma de 1874.

IV. El principio del consentimiento, las facultades financieras del Congreso de la Unión y la reelección en el Poder Legislativo

Las ideas de la Ilustración han trascendido hasta nuestros días, consagradas muchas de ellas en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), sin embargo, en el presente análisis no se destacará los principios de igualdad o libertad, sino que versará sobre la representación popular, el poder legislativo y las facultades financieras.

Por ello, se precisará en dos artículos de la Declaración que se enuncian a continuación:

Artículo 13. Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común, la cual debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades.

Artículo 14. Todos los Ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

De estos dos artículos, se infiere que, para el correcto funcionamiento del Estado, siendo garante de ofrecer las herramientas a los habitantes para alcanzar el bien público temporal, cada uno de los integrantes del “pacto social” deben contribuir al gasto público.

Esta obligación está consagrada en la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, establece que el pueblo acepta libremente el pagar estas contribuciones y el cómo ejercer lo recaudado, no obstante, es poco viable que decida toda la población al mismo

tiempo por el costo que tendría realizar la consulta o la dificultad de reunir a toda la población en asamblea, por lo que se hace mediante la representación popular.

A ello se le ha de denominar “principio de consentimiento” puesto que es el pueblo quien, a través de sus representantes, consiente lo que ha de pagar como tributo al Estado y, a su vez, indica en qué debe ser gastado; en teoría, se entiende que es el mismo pueblo quien regula ingresos y gastos.

En ese orden de ideas, recaen en el poder Legislativo las funciones financieras del Estado, es decir, lo tributario y presupuestario; si bien, hay intervención del poder Ejecutivo, la cuestión importante que es su última discusión y, posterior, aprobación recae en los legisladores.

Pero, aquí se encuentra el caso *sui géneris* de nuestro país, al leer nuestra carta magna se puede notar que la llamada “Ley de Ingresos” es aprobada por ambas Cámaras, en cambio, los egresos no adquieren el grado de ley debido a que son aprobados únicamente por la Cámara de Diputados, un hecho particular del sistema político mexicano.

Un caso interesante es que las leyes son atemporales, su vigencia se prologa con el tiempo y lo único que la detiene es la derogación de cierta parte de ella o su abrogación, sin embargo, la Ley de Ingresos rompe con este esquema debido al principio de anualidad.

El principio anteriormente enunciado se refiere a que su vigencia será anual, coincidiendo el año geográfico con el año fiscal en nuestro país; por lo que la ley perece el 31 de diciembre y renace cada primero de enero gracias a la aprobación del Congreso de la Unión. En palabras de Tena Ramírez él lo explicaba de la siguiente forma:

Leyes que de hecho son de vigencia indefinida desde el punto de vista constitucional fenecen cada año con la Ley de Ingresos que expira, para renacer al día siguiente con la nueva ley que reitera el impuesto. Si no ocurriera esto último, si se omitiera la inclusión de un impuesto anterior en la Ley de Ingresos del año siguiente, quedaría derogada la ley reguladora del impuesto desaparecido. Tal es la consecuencia de la anualidad del impuesto. (Tena, 1970, p. 328).

Por lo precedente, se comprende que otras leyes que gravan contribuciones dependen directamente de la aprobación de la Ley de Ingresos, por lo que la existencia y vigencia de ella es la base de nuestro sistema fiscal mexicano y, por lo tanto, el Decreto de Presupuesto de Egresos hace lo propio con el sistema presupuestario mexicano.

Ambos proyectos o iniciativas son propuestas por el Ejecutivo Federal debido a que el artículo 71 constitucional fracción I le da la facultad de iniciar el proceso legislativo al presidente de la República. En el caso de la Ley de Ingresos, en el artículo 73 fracción VII de la CPEUM se señala que: “el Congreso de la Unión está facultado para imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto” y seguirá el proceso ordinario descrito en el artículo 72 de nuestra carta magna y especificándose la fecha de su entrega a la Cámara Baja en la fracción IV del artículo 74, siendo en esta misma la explicación del proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos.

He aquí que, para comprender si existe especialización y profesionalización en el poder Legislativo, se enuncia el debate que gira en torno a la reelección de los legisladores debido a que el poder Ejecutivo Federal tiene como materia la Administración Pública, se especializan en ello y, por lo tanto, a lo que se refiere a la distribución de ingresos y egresos, no obstante, el poder Legislativo es un órgano de representación popular, ¿existirá la correcta profesionalización en materia financiera para poder decidir en algo tan importante como lo son ambos cuerpos normativos que rigen las finanzas públicas de nuestra nación?

El politólogo mexicano Alonso Lujambio (1996) nos explica la envergadura de la reelección en las siguientes líneas:

El legislador al permanecer mayor tiempo en su curul, como consecuencia del respaldo de su partido y del apoyo de sus electores obtiene ventaja sobre el resto en el sentido de que el legislador que ha hecho su trabajo y ha logrado reelegirse en dos o tres ocasiones acumula experiencia, conoce la materia hasta convertirse en un perito de la misma, se especializa en algunos campos de la acción

parlamentaria vía su participación en comisiones legislativas, fortalece a la institución.

Fortaleciendo estas ideas, el consejero del INE, el Dr. Benito Nacif (2002) nos indica lo siguiente:

La rotación regular de cargos en el Congreso destruye casi todo aquello que el sistema de Comisiones busca proteger: la especialización, la acumulación de experiencia y la independencia. No existen posibilidades reales de que las Comisiones se conviertan en cuerpos legislativos especializados en determinadas áreas cuando sus miembros ni siquiera se especializan en ser legisladores.

De las reflexiones que realizan cada uno de estos autores, se puede razonar que la reelección al interior del poder Legislativo es, agregando el factor financiero, necesaria para contar con una Cámara eficaz y eficiente en materia hacendaria y presupuestaria puesto que en una Cámara con una constante renovación de sus miembros sería difícil lograrlo por la carencia del conocimiento teórico en sus nuevos integrantes; si bien, se comprende que conocen las necesidades sociales, siendo las fuentes materiales del Derecho, el aspecto doctrinario no lo dominan por completo, por lo tanto, pueden caer en imprecisiones o en errores pasionales que devengan en situaciones peores al contexto actual.

Lo anterior, se fundamenta en que el ser humano además de ser un ser racional, también lo es pasional, por lo tanto, el sesgo por la falta de especialización deviene en imprecisiones en la distribución de las erogaciones del Estado por no comprender la macroeconomía o los planes económicos que ha de estar siguiendo el gobierno para el crecimiento y desarrollo económico del Estado, además, deben lograr observar los puntos de mejora al mismo, puesto que el poder Ejecutivo tampoco tendrá siempre la razón, por lo tanto, en su función de control y contrapeso político, el Legislativo debe estudiar lo que le remite la Administración Pública Federal para su perfeccionamiento.

No cuenta con el mismo conocimiento un diputado que lleva 4 legislaturas en la curul a un recién ingresado, el cual muchas veces apenas va conociendo en la

práctica el universo de funciones que se le confiere a un legislador. A ello, se le agrega el presidencialismo que vivió nuestro país el siglo pasado, donde el presidente de la República tenía un control casi total sobre el poder Legislativo, por lo tanto, pocas ocasiones hubo un verdadero debate del presupuesto federal y la recaudación fiscal anual.

No obstante, la anterior idea no cuenta con dos factores importantes: el pensamiento maderista y el asesor parlamentario. Lo primero hace referencia a que nuestra Constitución Política tiene su origen en la lucha que enarboló el principio “sufragio efectivo, no reelección”, siendo lo más importante, en este caso, el principio de la no reelección: el constante cambio de quienes se desempeñan en los puestos de elección popular para que no se corrompan por el poder que les otorga su encomienda.

En México, desde la revolución mexicana, en el imaginario político no era compatible la idea de la “reelección”, sin embargo, esta máxima fue omitida en las reformas estructurales del sexenio de Enrique Peña Nieto, entre otras muchas cosas, con fundamento en las ideas de Alonso Lujambio y Benito Nacif.

Parece sencillo que un ideal político pueda ser refutado, su sustento en que una persona se corrompe al permanecer en el poder no tiene una fundamentación tan sólida más que el conocimiento empírico y la historia; empero, el segundo factor puede ser lo suficientemente fuerte para regresar a los tiempos de renovación total de los Congresos a nivel nacional.

En todos los países se conoce que el legislador es un representante, por lo que no se le solicita ningún grado de estudios debido a que se tiene el objetivo de que sea una Cámara plural, donde converjan las diferentes ideologías, ideas y realidades existentes en una nación; es en ese contexto que el legislador no debe saber realizar las leyes, él lleva el espíritu de las demandas y son sus asesores legislativos quienes convierten aquel *animus* en derecho positivo, transforman la costumbre en ley o, a partir de hechos sociales, crean los cuerpos o disposiciones normativas.

Por lo anterior, los Congresos para su profesionalización y especialización no sólo tienen la opción de la carrera parlamentaria del legislador, sino la especialización de las y los asesores legislativos que se encuentran en los parlamentos. Por lo que, en materia financiera y cualquier otra, no se requiere de la reelección de los legisladores, sino que los parlamentarios, que integren las comisiones que discuten los proyectos de iniciativa, deben contar con la asesoría adecuada en esos momentos y, además, todos los asesores legislativos deberían documentarse para preparar la discusión en el pleno cuando sea el momento.

Las reflexiones anteriores en este documento tienen su génesis en observar que la cuestión de los puntos de mejora de la profesionalización y especialización legislativa es una constante en ambas cámaras y el origen de representatividad (por lo estudiado en los subtemas III y IV) no consiste en una gran diferencia con ello; por ende, retomando lo que establece la fracción IV del artículo 74, no se comprende la exclusividad facultativa de la aprobación del Presupuesto de Egresos a la Cámara Baja a partir del grado de especialización de ambos órganos.

V. El Presupuesto de Egresos y su aprobación

El Presupuesto de Egresos es “el acto legislativo que permite a la Administración Pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal” (Reyes, 2005, p. 297). Por ello, en líneas pasadas se especificó que el sistema presupuestario mexicano tiene su base en este documento, gracias al principio general del Derecho “*nulum expedium sine lege*”, es decir, no existe gasto sin que haya estado establecido en la ley, mismo suceso ocurre con los ingresos y su principio “*nulum tributum sine lege*”, en otras palabras, no se puede exigir el pago de una contribución si no está establecida en algún cuerpo normativo.

Los principios anteriores dan mayor sustento al “principio de consentimiento” que fue expuesto anteriormente para explicar las facultades financieras del poder Legislativo. Sin embargo, la cuestión de las erogaciones del gobierno no se reduce

únicamente al Decreto de Presupuesto de Egresos, sino que existe todo un proceso al que se le llama Ciclo o proceso presupuestario.

Las etapas de este proceso se pueden enunciar de la siguiente forma:

1. Planeación. Plasma metas y objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo (Poder Ejecutivo Federal).
2. Programación. Define los recursos necesarios para actividades específicas como programas, actividades gubernamentales, entre otros (Poder Ejecutivo Federal):
3. Presupuestación. Recepción del Poder Legislativo de la propuesta del Ejecutivo, siguiendo el proceso del artículo 74 constitucional.
4. Ejercicio y control. El presupuesto aprobado deberá ser gastado para cumplir con los compromisos de gobierno sujeto a una lógica, metas y finalidades específicas, con el objeto de generar un control presupuestal.
5. Evaluación. Determinar si las asignaciones de recursos se hicieron de la manera correcta, observando y analizando si se cumplen con los objetivos. (Guerrero, 2020)

En síntesis, se tiene la etapa primera que fija los objetivos del gobierno, sus prioridades y programas principales para el cumplimiento de sus promesas de campaña y el correcto funcionamiento del Estado; para ello, requieren de asignar capital a las llamadas partidas presupuestales (segunda etapa), no obstante, ello es una propuesta que será discutida, modificada y aprobada por el Poder Legislativo (tercera etapa), para después retornar esas especificaciones del gasto a la Administración Pública Federal para su ejercicio (cuarta etapa) y, posterior evaluación (quinta etapa). Es decir, el poder Legislativo solo interviene en una etapa del proceso.

Parece minúscula su intervención, pero retomando todas las líneas del presente subtema, se infiere que es la parte más importante del ciclo, puesto que sin ello,

únicamente se tendrían proyecciones del Ejecutivo y no se podría ejercer el capital del erario público.

Sin embargo, la cuestión inverosímil es que la facultad aprobatoria del proyecto no recaee en el Congreso General, sino que es exclusivo de la Cámara Baja. En primer lugar, se puede argumentar que el gasto público sólo debe ser discutido en la Cámara de Diputados debido a que son los representantes de la Nación o del pueblo mexicano por lo que el consentimiento debe emanar únicamente del pueblo, empero, el Senado representa a las entidades federativas, las cuales conforman a nuestra federación y sin ellas no existe el Estado mexicano.

La idea de que los representantes estatales no deben ser excluidos adquiere mayor relevancia cuando se observa la forma de recaudación de las contribuciones en nuestra nación por nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este sistema se explica en las siguientes líneas

La esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) consiste en que la Federación y los Estados pueden firmar convenios de adhesión a dicho sistema, llamados Convenios de Coordinación Fiscal, por medio de los cuales se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación de los ingresos fiscales federales (Ventura, 2007).

En un lenguaje más asequible, el SNCF es la cesión del derecho a cobrar ciertas contribuciones por parte de las entidades federativas en favor del gobierno central, las cuales se convierten en contribuciones federales; con la finalidad de una armonización tributaria, motivada por la capacidad recaudatoria de la Federación, la cual es superior a la de sus homólogas locales.

Derivado de ello, se logra el grado más óptimo de recaudación fiscal y, por lo tanto, mayor capital para el gasto público, es en ese sentido que, en forma de agradecimiento, la federación retorna cierta cantidad de lo percibido a las soberanías estatales en lo que se conoce como el Ramo 28 (Participaciones) y Ramo 33 (Aportaciones), algunas veces nombrado como gasto federalizado. Esta

cantidad es aprobada en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se asienta en las leyes de ingresos de las entidades federativas y municipios de nuestro país.

Ello quiere decir que en la discusión del retorno del capital a las entidades federativas, producto del Pacto Fiscal Federal, son ignoradas las opiniones de los estados de la República en voz de sus representantes, es decir, los senadores; si bien, se comprende que los diputados representan a los habitantes de las entidades federativas, no es idéntico a los intereses de los estados de la federación y, a su vez, no se comprende la representación que fungen ambos.

El diputado no representa a los habitantes de su distrito, sino a una fracción del pueblo mexicano (que no necesariamente reside en el mismo sitio) debido a que las iniciativas que proponga y aprueben afectan a toda la población, por las que las realiza pensando lo que representa; por tanto, se indica que la división distrital nace con el objeto de una mejor cuantificación de las votaciones, sin embargo, podría desaparecer en nuestro sistema político mexicano debido a la anterior aseveración.

La idea precedente no tiene la finalidad de discutir si se debe seguir con diputados uninominales o no en la integración de la Cámara Baja, sino que tiene como objeto establecer que un diputado representa a cualquier mexicano sin importar su origen por las facultades que se le han conferido; agregando a este juicio de valor, se comprende que la verdadera representación del diputado no es territorial si no sectorial o ideológica, es decir, representa a algún sector de la población (campesinos, obreros, burgueses, empresarios) o alguna ideología (comunismo, capitalismo, socialismo).

En cambio, el senador si está correlacionado a una entidad federativa y, por lo tanto, su representación si responde a un territorio determinado. En ese sentido es que la discusión en la Cámara Baja del presupuesto de egresos, al menos en lo referente al gasto federalizado, debe completarse con la opinión de quienes si representan los intereses que se están examinando.

Aun así, ello no ha sido suficiente para que se reforme este aspecto que pudo tener dos orígenes. El primero hace referencia a que pudo haber sido un error de Técnica Legislativa. Ello se comprende en que una vez desaparecido el Senado (1857), las facultades de él se concentraron en la Cámara de Diputados y, cuando se reinstauró, los legisladores de 1874 decidieron que esa facultad aún quedaría exclusiva para la Cámara Baja. El error se encuentra en la reforma de la Constitución de 1857 que haría el Constituyente de 1917, recordando que nuestra constitución vigente consiste en una reforma de la promulgada el 5 de febrero de 1857.

En ese orden de ideas, se puede indicar que al concentrarse en las cuestiones sociales (reparto agrario, educación, mejoras de las condiciones laborales), pasaron desapercibido este aspecto y, por lo tanto, decidieron transcribir sin analizar las facultades del Congreso de la Unión, tanto las compartidas como las exclusivas, a la redacción que presentarían.

El otro origen le he denominado “Representación popular en *stricto sensu*”. Confrontando la visión anterior, en un sentido más lógico, se indica que el Constituyente de 1917 decidió que permaneciera la exclusividad presupuestaria en la Cámara Baja debido a que representan a la población y sus necesidades en todos los ámbitos, por lo que el Senado era innecesario puesto que habrían de incidir con los intereses estatales, menospreciando o ignorando los problemas sociales del país en favor de las necesidades estatales que representan.

Es necesario indicar que la discusión sobre la asignación del ramo 33 o aportaciones federales responde a las necesidades sociales presentes en las entidades federativas, mientras, las participaciones trata de acercarse a ser lo más recíproco a lo recaudado en cada uno de los estados, sumando que la discusión de las demás partidas no responde a cuestiones de los miembros de la federación sino al funcionamiento de los entes federales, dependencias federales, programas federales o cualquier otra cuestión del orden federal, por lo que parece no representar, en lo general, una carencia o ausencia de la visión de los senadores

en la discusión del Presupuesto de Egresos, por el sistema de análisis que ha efectuado la Cámara Baja.

Al final, existen argumentos para la inclusión o no de la Cámara Alta al debate del proyecto de Decreto que remite el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados en materia de egresos federales. Las líneas precedentes han sido con la misión de brindar al lector la diversidad de opiniones, perspectivas y aseveraciones que resultan de la exclusión de los senadores, acto que no se replica en los demás Estados con poderes legislativos bicamerales. Se espera que logre crear un criterio propio sobre lo vertido en el presente texto.

VI. Conclusiones

Los Estados Unidos Mexicanos es un Estado Federal que adoptó a la democracia como su forma de gobierno, es decir, elegimos a nuestros representantes mediante el sufragio y, al mismo tiempo, contamos con Estados Libres y Soberanos unidos a una federación mediante un Pacto Federal.

De igual forma, nuestro poder Legislativo se deposita en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se divide en dos Cámaras: Senadores y Diputados. Los Senadores son los representantes de las entidades federativas, por lo que la Cámara Alta es la muestra material de nuestro Pacto Federal; mientras, los Diputados representan a la población, recayendo en cada uno de ellos la representatividad no de un distrito o territorio determinado, sino de algún sector de la población (campesinos, obreros, empresarios, entre otros) o alguna ideología en específico.

Sin embargo, a pesar que ambos conforman el Congreso General, las Cámaras en lo particular tienen ciertas facultades exclusivas, siendo facultad de la Cámara Baja la discusión, modificación y aprobación del proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es elaborado, en un primer momento, por el poder Ejecutivo.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es una de las cinco etapas del ciclo presupuestario, en el cual, debido a que es una función administrativa del Estado, predomina el poder Ejecutivo con la excepción de la etapa de presupuestación donde incide la Cámara de Diputados.

El presupuesto de Egresos se aprueba anualmente, consistiendo su envergadura en que es la base del sistema presupuestario mexicano y sin él es imposible realizar cualquier gasto por parte de la federación. No obstante, nace la incógnita: ¿Por qué debe ser aprobado por el poder Legislativo? Siendo una posible respuesta la siguiente: por el principio de consentimiento, el pueblo es quien debe definir, a través de sus representantes, cuánto ha de contribuir al gasto público (Derecho Fiscal) y la manera de erogar el capital (Derecho Presupuestario). Si bien el Ejecutivo Federal, a través de sus entidades, establece sus objetivos, programas, planes y proyecciones para gastarlo, al final es el pueblo quien define la manera en que se ha de distribuir.

En consecuencia, se debe precisar que la especialización del poder Ejecutivo y el poder Legislativo no es la misma en materia presupuestaria ni financiera; sin embargo, debido a las aseveraciones anteriores y a la naturaleza de la conformación de la potestad legislativa, no se le debe exigir a los miembros del Congreso General mexicano el conocimiento esta área pero sí se les debe exigir que cuenten con la asesoría adecuada para conformar un pensamiento crítico respecto al tema para la posterior toma de decisiones que han de realizar en su dictamen, discusión y votación del proyecto de decreto.

Asimismo, tanto diputados y senadores son representantes populares: ¿por qué ambas Cámaras no discuten el Presupuesto de Egresos de la Federación en nuestro país? He aquí que se indica que las siguientes líneas, mismas que dan conclusión al texto puesto que es su objeto responder esta particularidad del sistema político mexicano, son explicativas más no justificativas del caso *sui generis* analizado.

Tras la confusión del Constituyente de 1857 entre lo que representaba el Senado mexicano y el Senado que se desarrolló en un principio en Europa, transitando de

la visión federalista del Senado a una cuestión de estirpe, nobleza y capital, decidieron su desaparición en la nueva carta magna, la cual establecería, por primera vez en la historia del México Independiente, un poder Legislativo unicameral.

Tras identificar el error de su disolución, se reinstaura en 1874, no obstante, la función presupuestaria se le reserva únicamente a la Cámara Baja, misma idea que decide seguir el Constituyente de 1917 y, tras un siglo, ningún legislador ha decidido reformarlo. El siglo pasado, en la praxis no sería necesario hasta la reforma política de 1977, por la falta de pluralidad partidista e ideológica en las Cámaras producto de la hegemonía del Revolucionario Institucional en el poder Ejecutivo que sometía a sus compañeros de partido que se encontraban en el poder Legislativo, por lo tanto, un debate y discusión era impensable.

Por lo que, con la alternancia política experimentada desde la década de 1980, parecía lógico que los miembros del Congreso General y las Legislaturas Locales, en su facultad de poder Constituyente, acordarán una reforma a nuestra carta magna para enmendar esta situación, sin embargo, no ha sido así.

Si bien, la opinión de los representantes de las entidades federales, los senadores, debería ser tomada en cuenta e inclusive deberían tener voto por la cuestión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el gasto federalizado que se aprueba en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la realidad es que ven indiferente esta cuestión contra las demás partidas que igual se aprueban con el decreto.

En contraposición, desde la visión doctrinal, un argumento válido para defender esta noción es que los senadores representan una fracción del territorio de nuestro país; mientras, los diputados representan a toda la población; por lo tanto, se puede afirmar que la visión de las necesidades sociales y distribución debe ser global y no sesgada a los intereses de alguna entidad federativa, por lo cual, únicamente recae la facultad presupuestaria en la Cámara Baja.

Sin embargo, la realidad es que la costumbre parlamentaria de este proceso es lo que ha hecho que permanezca así; una serie de causalidades han devenido en

esta particularidad de nuestro sistema político que no deviene en grandes transformaciones del presupuesto porque al interior de los Congresos votan en bloque los grupos parlamentarios y la conformación de éstos en ambas Cámaras queda relativamente igual.

VII. Fuentes de consulta

AGUILAR, L. (2014). Derecho Constitucional, México: Grupo Editorial Patria.

ALONSO, J. (2002). Introducción al Derecho Parlamentario, Madrid, España: Dykinson.

BERLÍN, F. et al. (1998). Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México: Porrúa UNAM.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>. consultado el 21 de octubre 2022.

Declaración Universal de los derechos del Hombre y el ciudadano 1789 en https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_huma.pdf

MONTESQUIEU, C. Del espíritu de las Leyes Vol. 1. En <http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/31000000630.PDF> consultado el 21 de octubre 2022.

GUERRERO, R. (2020). Importancia de la correcta gestión y distribución del presupuesto federal en México, México: Eumed.

HAMILTON, A. et al. (1957). El Federalista, México: FCE

LÓPEZ, E. (2017). Derecho Constitucional, México: Porrúa.

LUJAMBIO, A. (1996). La reelección de los legisladores: Las ventajas y los dilemas, México: Quórum.

NACIF, B. (2002). Para comprender la disciplina de modelo de partido en la Cámara de Diputados: El modelo de partido centralizado, México: Foro internacional.

PORRÚA, F. (2003). Teoría del Estado, México: Porrúa.

REYES, T. (2024). Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dentro del ciclo presupuestario en México. *Análisis Económico*, 20(44), 297–324. Recuperado a partir de <https://analisiseconomico.azc.uam.mx/index.php/rae/article/view/1136>

TENA, F. (1970). Derecho Constitucional Mexicano, México: Porrúa.

VENTURA, S. (2007). El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el contexto del federalismo mexicano, México, Tesis de Doctorado Universidad Autónoma de Nuevo León.