

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CICLO PRESUPUESTARIO

Óscar NAVA ESCUDERO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La participación ciudadana como mecanismo garante del cuidado y respeto de los derechos humanos en el ciclo presupuestario*. III. *Planeación*. IV. *Elaboración*. V. *Ejecución*. VI. *Control*. VII. *Conclusión*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se enfoca en revisar el impacto que tiene la exigibilidad de los derechos humanos en el ciclo presupuestario, entendido este último como el conjunto de etapas o fases mediante las cuales se planean, autorizan, erogan y se controlan los recursos públicos o el presupuesto del estado, a saber: planeación, elaboración, aprobación, ejecución y control.

En este contexto adquiere relevancia entender la interdependencia que tienen los derechos humanos y el presupuesto público, y a la vez, la importancia de la participación ciudadana en la exigibilidad de los mismos. Es el propio ciudadano quien finalmente sufre una violación a sus derechos y busca o exige alguna vía para hacerlos valer y defenderlos; en consecuencia, paralelamente a los mecanismos judiciales que ya existen y que en buena medida han demostrado su insuficiencia en esta materia habida cuenta de diferentes circunstancias (procedimientos largos y tediosos, corrupción de servidores públicos a mansalva, falta de dinero público, etcétera) la participación ciudadana, hoy en día en casi todos los países del mundo, se ha vuelto el mecanismo más *a la mano* para defenderlos.

Si bien los derechos humanos se encuentran tutelados por nuestra Constitución Política, la protección y el ejercicio de aquéllos, en casi la

* Doctor en derecho financiero y tributario, con especialidad en derecho presupuestario, por la Universidad Complutense de Madrid, España. Asesor jurídico en materia de presupuesto y gasto público.

totalidad de las ocasiones requieren de recursos públicos del Estado para entenderlos atendidos. ¿Cómo entender nuestro derecho a la salud, si el Estado no se ocupa de comprar medicinas o de construir hospitales?, ¿cómo tener por satisfecho nuestro derecho a un debido proceso, si el aparato gubernamental no contempla recursos públicos para establecer tribunales al efecto?, ¿cómo entender el derecho a una justicia pronta y expedita protegido por el artículo 17 de nuestra carta federal, si el gobierno no mejora la calidad de la impartición de justicia? Si un juez condena al Estado al pago de una suma de dinero para atender el derecho que tiene un enfermo terminal a tener unas instalaciones adecuadas o a recibir una muerte asistida, ¿cómo entender que el Estado se niegue a atender ese derecho alegando la falta de dinero público o la falta de partida presupuestaria? En fin, cómo exigir, proteger, ejercer nuestros derechos si el Estado no dispone dinero público para tal efecto, o peor aún, habiéndolo se niega a otorgarlo a ese fin.

Es por ello también la participación ciudadana es piedra angular en la exigibilidad de sus (de nuestros) derechos, y no solamente cuando el ciudadano se ve afectado en alguno de ellos, sino, de igual manera, durante todo el ciclo presupuestario: en la planeación, cuando se proyecta el plan económico del Estado; en la elaboración del presupuesto, cuando se confeccionan los anteproyectos de presupuestos de los entes públicos; en la aprobación, a través de la representación de diputados; en el ejercicio fiscal, mediante denuncias ciudadanas, entre otros medios de participación y observación; y en el control del gasto público, cuando se fiscalizan las cuentas públicas presentadas por el gobierno al órgano de control externo.

En México, la participación ciudadana en el ciclo presupuestario para la defensa de los derechos humanos ha ido *in crescendo* con grandes esfuerzos y entronados debates sociales, políticos y académicos, a través de la transparencia gubernamental, de la denuncia, de los presupuestos participativos, etcétera, pero se tiene la sensación de que no ha sido suficiente, porque una vez dada la transparencia o realizada la denuncia, los procedimientos para obligar al Estado a cumplir sus compromisos no son vinculantes, sobre todo en materia presupuestaria, en donde conseguir un peso para atender la violación de un derecho humano supone para el ciudadano un verdadero *via crucis*. Se ha hecho mucho, sobre todo a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 10 de junio de 2011, pero actualmente la legislación en materia presupuestaria y de control del gasto público, ralentiza el estado ideal de respeto, cuidado y atención de los derechos humanos.

II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO GARANTE DEL CUIDADO Y RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CICLO PRESUPUESTARIO

1. *Los orígenes de la participación ciudadana en la confección del presupuesto público*

Si es tarea de difícil desempeño y estudio fijar la fecha y el lugar del primer Presupuesto Público, más complicado resulta determinar a partir de qué momento los ciudadanos participaron de la elaboración, ejercicio y control del presupuesto. Aunque cabe entender que fue a partir de la creación de las Asambleas Legislativas, como un medio de control al rey o monarca al momento de fijar los impuestos y gastos, cuando el pueblo, a través de su consentimiento y autorización, empezó a intervenir en los asuntos económicos del Estado. Pero la participación del ciudadano en los asuntos públicos tiene un origen más remoto: la Grecia antigua.

Habrà que convenir, junto a Chalfoun Blanco,¹ la diferencia entre la ciudadanía ateniense y la ciudadanía romana; en la primera se definía como una facultad de participar en la comunidad, mientras que los romanos la ligaban a una institución jurídica en la que no había derecho de participación. Con el Estado moderno se dio una tendencia a aceptar la concepción romana del término, esto es, el ciudadano como una persona sujeta a derechos en el terreno familiar, económico, judicial, religioso, aparte de su estatus político. Es a partir de las revoluciones liberales de los siglos XVIII y XIX cuando se retoma el *modelo* ateniense y se consolida el humanismo clásico.

El impulso de la creación de las asambleas legislativas como respuesta al gasto descontrolado de los gobiernos que buscan la protección de los intereses ciudadanos frente a los excesos de los reyes, obligó a dichos gobiernos a constituir documentos que debían prever con antelación los gastos anuales, estableciendo las prioridades gubernamentales y asegurándose con tal previsión que el gasto total no excediera los recursos disponibles; pero además facilitó la instauración de medios para controlar las finanzas del gobierno. Estos documentos se consolidaron en lo que ahora conocemos como presupuestos. Surgen con ello los principios presupuestarios clásicos, como principios jurídicos, contables, económicos, reguladores del ciclo presupuestario y cuyo principal objetivo era el de regular la gestión financiera del gobierno.

¹ Citada por Vacas García-Alós, Luis, *Ética pública y participación ciudadana en el control de las cuentas públicas*, España, REUS, 2015, pp. 151 y 152.

Los principios presupuestarios, como dice Allen Shick, contribuyeron en gran medida a democratizar el procedimiento presupuestario porque

...dieron a los ciudadanos transparencia... mediante una lista específica de gasto antes de que el Gobierno lo realizara, haciendo posible de esta manera que la asamblea legislativa pudiera denegar la autorización para gastar y estableciera las bases tanto para controlar las cantidades gastadas como para hacer a los que gastaban responsables de sus acciones.²

Actualmente, la Unión Europea busca potenciar la participación ciudadana a fin de llegar a la noción de “ciudadano de pleno derecho a la vez que participativo, conviviendo en una comunidad donde a los propios ciudadanos se les reconocen los derechos civiles, políticos, económicos y culturales” de manera que “la condición de ciudadano implica una obligación participativa, que no viola su derecho individual, sino que lo amplía al hacerle responsable de la construcción de una sociedad más democrática, fundamento de la concepción griega del ciudadano”.³

2. Breve análisis sobre el proceso histórico de la participación ciudadana en México

México ha vivido un proceso muy lento en cuanto a participación ciudadana en la vida pública y/o en las decisiones políticas y económicas del país. Términos como “referéndum”, “consulta ciudadana”, “consulta pública”, “denuncia pública”, si bien estaban previstos algunos de ellos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y otros en la legislación secundaria, no se usaban, bien porque no estaban reglamentados o bien porque el procedimiento no era claro o de muy difícil cumplimiento. A esta dificultad habría que agregarle otra muy importante que también impactó en la participación ciudadana en temas de gasto público y de control del mismo: durante casi 70 años el signo político de la mayoría en la Cámara de Diputados era el mismo que el del presidente de la República. Por tanto, la discusión del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación presentado por el Ejecutivo federal a la cámara baja durante todo ese tiempo no sufrió ninguna modificación y si la hubo era convenida; acaso algún comentario de algún diputado a fin al partido sólo para confirmar lo propuesto por el presidente en turno. Por supues-

² Allen, Schick, “Redemocratizar los presupuestos”, *Los presupuestos del Estado: transparencia y democracia*, España, Fundación Modernización de España, 2003, p. 22.

³ Chalfoun Blanco, M. E., citada por Vacas García-Alós, Luis, *op. cit.*, p. 152.

to, al existir mayoría de diputados del PRI, las modificaciones propuestas por los partidos de oposición eran ignoradas. Este aspecto político-jurídico, fundamental en nuestra vida constitucional, marcó un antes y un después del derecho presupuestario, y en consecuencia de la participación ciudadana a través de sus representantes ante el Congreso de la Unión. Bajo este esquema huelga decir que se dedicaban muy pocos recursos a los escasos mecanismos de participación y menos aún a la atención de los derechos reclamados por los ciudadanos.

Con la elecciones intermedias de 1997, este esquema se empieza a transformar habida cuenta de que el partido en el poder ya no cuenta con mayoría parlamentaria, por lo que las voces de los ciudadanos a través de los diputados se empiezan a oír y esto cambia el panorama de la participación de la población en los asuntos económicos de México. No obstante este proceso que se reafirmó en las elecciones del año 2000, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 4/1998 y en la Controversia Constitucional 109/2004, lamentables —a mi parecer—, retrasan el proceso de la construcción del emergente derecho presupuestario y de la atención de los derechos humanos con recursos públicos. El cercenamiento de las facultades constitucional/presupuestarias de la Cámara de Diputados, por mor de estos criterios judiciales, impiden la democratización del presupuesto y por el contrario se siguen razonamientos de hace más de 170 años, creados en el autoritario, antidemocrático y anti-parlamentario periodo de la Prusia de Guillermo I y de su astuto canciller Bismarck, conocido como el *Canciller de Hierro*.

Actualmente nuestra Constitución cuenta con mayores mecanismos de participación ciudadana que garantizan de alguna forma la protección de los derechos humanos contemplados en la misma: la participación ciudadana para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos (derecho al agua, artículo 4o.); derecho de petición en el artículo 8o. constitucional; la consulta popular en ocasión de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 26); iniciativa de ley ciudadana en la fracción IV del artículo 71 (cuyo ejemplo paradigmático es la Ley 3 de 3); el derecho de los pueblos indígenas para auto determinarse (artículo 2o.); la transparencia gubernamental (artículo 6o.); la denuncia por malversación de fondos públicos (artículo 79, fracción I); la consulta ciudadana para nombrar a los comisionados del INAI (artículo 6o., fracción VII); el derecho a votar en las consultas populares (artículo 35, fracción VIII); la votación para nombrar al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102, apartado B); la participación ciudadana y vecinal en los municipios (artículo 115, fracción II); la creación de un

Comité de Participación Ciudadana Dentro del Sistema Nacional Anticorrupción (artículo 113).

Con la reforma al artículo 1o., constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *DOF* el 10 de junio 2011, sobre todo en el párrafo tercero, se establece una obligación ineludible para el Estado:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Y esta obligación implica para el Estado el destinar recursos públicos, a través del presupuesto, para su acatamiento. De aquí que exista una relación íntima entre la exigibilidad de los derechos humanos y la dotación de fondos presupuestarios para atenderlos. La conformación del gasto público ya no sólo es consecuencia de la existencia de *necesidades públicas* del Estado, pues dependerá del gobierno que se instale la priorización de unas y otras, sino de su integración tomando en cuenta las instituciones constitucionales en las que se incluye al bien común como valor⁴ y que por lo mismo no se encuentra sujeta a los vaivenes políticos de cambio de gobierno y del pensamiento político en turno. Y en esta nueva concepción de la actividad financiera del Estado, se instala con mayor comodidad y certidumbre jurídica el respeto y cuidado de los derechos humanos.

Es entonces cuando se torna necesario buscar en el ciclo presupuestario, cómo es que el Estado va a garantizar los derechos de los ciudadanos. Y esto conlleva a conocer cuáles son los mecanismos para exigir el cuidado y respeto o reparación de la violación de los derechos humanos.

III. PLANEACIÓN

La planeación del gasto público se realiza año con año antes de confeccionar los anteproyectos de presupuesto de los entes públicos mediante los programas anuales que incluyen los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural, pero siempre con sustento en la planeación

⁴ Para mayor abundamiento, véase este quiebro conceptual de la actividad financiera del Estado, en Corti, Horacio, *Derecho constitucional presupuestario*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011, p. 12.

sexenal que realiza el presidente de la República cada seis años, a través del Plan Nacional de Desarrollo.

El vigente Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se publicó en el *DOF* el 20 de mayo de 2013, en cumplimiento del artículo 21 de la Ley de Planeación que establece que éste 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.

Para la elaboración del Plan intervienen el Congreso de la Unión, las dependencias y entidades de la administración pública federal, la Ciudad de México (otrora Distrito Federal), las entidades federativas y los municipios, pero también los actores políticos, sociales y culturales según establece el artículo 26, apartado A de la CPEUM. ¿En qué consiste esta participación y cómo se lleva a cabo?

La participación de dicho sector tiene el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas. Las opiniones de la población se hacen mediante dos vías: 1) a través de una consulta por Internet previa a la elaboración del Plan, a efecto de que el presidente tome en cuenta dicha participación, y 2) mediante foros de consulta popular que se convoquen, y que servirán como órganos de consulta permanente, en los cuales participarán las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales (artículo 20 Ley de Planeación). Se entiende por tanto, que hay una participación previa de la ciudadanía al momento de confeccionar el Plan y una participación de *tracto sucesivo*, que podrá darse durante el correspondiente ejercicio fiscal y durante la vigencia del Plan y de sus programas a efecto de, inclusive, modificarlos.

Ahora bien, habrá que analizar la vinculación de dicha participación, tanto en el Plan como en los programas gubernamentales.

En cuanto a la participación ciudadana en el Plan,⁵ las opiniones de la población no obligan a ser consideradas por el presidente de la República

⁵ El resultado oficial de la participación ciudadana fue el siguiente: "...se puso a disposición de la ciudadanía la página de internet *pnd.gob.mx*, para la recepción de propuestas en archivos digitales y a través de la cual se realizaron encuestas interactivas. De manera paralela, se abrieron ventanillas de recepción física de propuestas en toda la República Mexicana. Adicionalmente, se llevaron a cabo 397 acciones de consulta, incluyendo la realización de 5 Foros Nacionales con 31 paneles de discusión, 7 Foros Especiales con 40 paneles de discusión, 32 Foros Estatales con 160 paneles de discusión y 122 Mesas Sectoriales con especialistas y diversos grupos de interés. A través de estos medios hubo en total 228,949 participa-

en la elaboración del Plan. Puede tomarlas en cuenta, e inclusive le pueden aportar ideas o acciones que aquel no tenía contempladas, pero también puede desecharlas de plano. La contundencia de esta afirmación que descuartiza las intenciones democráticas de la participación ciudadana en la planeación económica gubernamental, deviene de dos aspectos, uno jurídico y otro práctico.

Jurídico, porque el Plan es un mero acto administrativo cuyos efectos jurídicos sólo son vinculantes para las dependencias del Ejecutivo federal, y acaso como guía para las entidades paraestatales, pero nunca para el resto de los entes públicos (que idealmente pueden seguir la directriz del mismo), y menos para población en general. La opinión de la población no es obligatoria para la elaboración del Plan y una vez publicado éste en el *DOF* tampoco vincula a la ciudadanía, por tanto, la participación ciudadana en este aspecto jurídico es inoperante. Es cierto que previo a la publicación oficial del Plan, se remite al Congreso de la Unión, pero sólo para examen y opinión sin que esto signifique que el Congreso pueda proponer una modificación que sea vinculante para el Presidente de la República (artículo 5o., Ley de Planeación).

Ahora bien, con la reforma constitucional al artículo 74, fracción VII, en relación con las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados cuya vigencia empezará a partir del 1o. de diciembre de 2018, este órgano parlamentario deberá aprobar el Plan que le presente el Ejecutivo federal en el plazo que disponga ley, de no hacerlo en ese plazo, se entenderá aprobado. De tal forma, que el acto legislativo que lleve a cabo la Cámara de Diputados para aprobar el Plan, debe entenderse como un acto con efectos generales, como si de una ley se tratase. Pero si no lo aprueba en dicho término y opera la afirmativa ficta ¿sigue siendo un acto administrativo con efectos limitados? Basta que la mayoría parlamentaria en dicha cámara deje transcurrir el plazo que deberá estar previsto en ley para que el Plan del Ejecutivo Federal pase íntegro, sin modificación alguna. Esta disposición prevé desde este momento grandes problemas jurídicos de interpretación. Pero lo importante a resaltar es que la ley que regule este procedimiento de aprobación debe mejorarse para que la participación ciudadana, sea ésta a través de la elaboración del Plan, o sea a través de la representación nacional conforme a la nueva disposición constitucional, respete e incluya la decisión de

ciones: 129,299 personas respondieron la encuesta interactiva, los Foros y Mesas Sectoriales contaron con 61,779 asistentes y se recibieron 37,871 propuestas físicas y electrónicas. Los diferentes insumos del proceso de consultas contribuyeron al diseño de metas, objetivos, estrategias y líneas de acción del presente Plan Nacional de Desarrollo”. Información disponible en: <http://pnd.gob.mx>, última consulta realizada el 12 de octubre de 2016.

la población en general en la medida de lo posible; con ello habremos dado un paso más hacia la protección y cuidado de los derechos humanos.

La práctica es que la participación ciudadana en la confección del Plan a través de la página de Internet que se habilita para tal efecto, contiene preguntas previamente establecidas sobre temas generales como salud, seguridad, etcétera, y se deja algún espacio limitado a cierto número de caracteres para dar una opinión adicional, lo cual cercena visiblemente la participación de la población.

En relación con la posibilidad de que los foros de consulta permanente o los que se lleven a cabo para tales efectos, a fin de rectificar el Plan o los programas gubernamentales, tienen derroteros similares. Si no se convoca una consulta popular, porque no es obligatorio, no existe posibilidad alguna de que los ciudadanos participen en la modificación o rectificación del Plan o de los programas; pero aun convocándose, el artículo 31 de la Ley de Planeación establece que los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas, deberán ser aprobados por el Ejecutivo Federal. De igual forma, las observaciones a la ejecución, revisión y adecuaciones al Plan y sus programas durante la vigencia y ejercicio del mismo, no son vinculantes para el Ejecutivo federal; sólo son opiniones que podrá o no tomarlas en cuenta (artículo 5o.). Por tanto, la esperanzadora participación ciudadana en la gestión de los programas gubernamentales y del Plan que parece permitir la Constitución, se ve acotada, por la Ley de Planeación, dejando sin herramientas jurídicas al ciudadano en esta etapa del ciclo presupuestario para intervenir en las políticas públicas.

Al anterior ejercicio democrático fingido, habrá que agregar un aspecto más que tiene que ver con la limitación de las consultas populares.

Es derecho de los ciudadanos, establece el recién reformado artículo 35 constitucional (*DOF*, 10 de febrero de 2016), votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, pero no podrán ser objeto de estas los ingresos y gastos del Estado. Parece obvio y así debe ser, que el pago de impuestos no sea motivo de consulta popular. ¿Qué ciudadano no quiere pagar menos impuesto o que sea relevado del pago de uno de ellos? Pero no parece tan obvio en cuanto al gasto. Inclusive —a mi modo de ver— esta disposición constitucional podría hacer nugatoria la posibilidad de realizar presupuestos participativos en los que se le pregunta a la población las necesidades que consideran prioritarias y con ello destinar una pequeña parte del presupuesto a atenderlas, por ejemplo, alumbrado público, banquetas, mercados, rastos, etcétera.

Es cierto que las consultas populares y el procedimiento de los presupuestos participativos se llevan a cabo en momentos diferentes del ciclo pre-

supuestario y son figuras jurídicas diferentes. Las primeras durante el mismo y los segundos al momento de la elaboración del presupuesto general, no obstante ni la Constitución ni la Ley de Consulta Popular establecen una limitación o habilitación temporal de ambos procedimientos, y habrá que tomar en cuenta que los dos procedimientos se refieren al gasto público. En todo caso el debate queda abierto, pues en varias ciudades de la República ya se han aplicado sin que se cuestione su constitucionalidad.

Lo importante a señalar es que —en mi opinión—, el gasto público no debió limitarse en el objetivo de las consultas públicas. En cualquier caso debió limitarse a ciertos aspectos del gasto público, probablemente salarios, ciertos gastos administrativos, algunos gastos de inversión, pero debió dejar abierta la posibilidad de opinar sobre gastos relacionados con los servicios públicos y la prioridad que tiene la población sobre los mismos.

IV. ELABORACIÓN

La fase de elaboración del presupuesto consiste, *grosso modo*, en la conjunción de todos los anteproyectos de presupuesto de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal para integrar lo que será el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual deberá ser remitido por el presidente de la República a la Cámara de Diputados para su examen y, en su caso, modificación de conformidad con el artículo 74 constitucional. Dichos anteproyectos deberán contar con el visto bueno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), pero en el caso de ciertos órganos del Estado si bien sus anteproyectos de presupuesto se integran al proyecto del Ejecutivo, no requieren la anuencia de la SHCP ya que son entes públicos que gozan de autonomía presupuestaria por disposición constitucional. Son los casos por ejemplo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre otros, y en algunos casos los anteproyectos se sujetan a ciertos límites establecidos por la autonomía presupuestaria que establece el artículo 5o. de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) o por la ley de creación del ente público, como en el caso de la Comisión Federal de Electricidad o de Petróleos Mexicanos en los que su anteproyectos de presupuesto se sujetan a los techos de gasto previamente establecidos por la SHCP y alguna otra modalidad.

Pues bien, en esta fase del procedimiento del ciclo presupuestario, es difícil encontrar un reducto mediante el cual tenga participación la población en general. La elaboración del Presupuesto de Egresos es un procedimiento interno, con base constitucional y legal, pero cuyos términos o propuestas

no están sujetos a la opinión de la sociedad civil. Encontramos, no obstante lo anterior, un medio de participación ciudadana en esta fase del ciclo presupuestario: los presupuestos participativos.

Las características de otras técnicas de presupuestación como el presupuesto Ejecutivo, el presupuesto por programas o el presupuesto base cero, no permiten la participación ciudadana.

El presupuesto participativo, como técnica presupuestaria con características propias, nace en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, con base en la promulgación de una nueva Constitución brasileña el 5 de octubre de 1998, y se empieza a aplicar en 1989 con gran éxito. Otras ciudades del mundo (Buenos Aires, Sabadell y Rubí en España, Cerro Navia en Chile) también han aplicado esta técnica con diferentes resultados. En la Ciudad de México se viene aplicando normalmente desde hace algunos años, y cuyos resultados vinculan al Ejecutivo local y por supuesto a los parlamentos locales.

La limitante que tienen los presupuestos participativos es que deben aplicarse respecto de una parte del presupuesto global y en relación con ciertos temas, pues no todos deben ni pueden incluirse en esta consulta. Asimismo, la apatía poblacional en dicha participación y la falta de información sobre los beneficios de los mismos, hacen de estos una vía poco efectiva para solicitar al gobierno local la atención de los derechos de los ciudadanos y por tanto de la protección y cuidado de los derechos humanos. No obstante lo dicho, es un paso más que abona la democratización del presupuesto y el acercamiento, para quien ejerce dicho derecho, a las cuentas públicas del gobierno local y de alguna forma para el control de las mismas.

V. EJECUCIÓN

En cuanto a la participación ciudadana en la ejecución del gasto público, ya hemos visto que el procedimiento previsto para la revisión y modificación de los programas gubernamentales, inhibe la efectividad de aquella. Pero el ejercicio incorrecto o deficiente del gasto público en algunos rubros puede tener efectos devastadores en la ciudadanía y no existe un procedimiento que vele por el cuidado de dichos derechos.

También son importante los efectos negativos en relación al respecto de derechos humanos y la gran dificultad para exigir su cumplimiento al Estado condenado por un juez o tribunal, sobre todo cuando se trata de una suma de dinero, pues el procedimiento presupuestario vigente articula una serie de obstáculos que impiden el cumplimiento cabal de las sentencias.

Anunciados estos dos temas, y sin ánimo de extenderme porque el espacio lo impide, empezaré por el primero y respecto del cual sólo voy a poner un ejemplo de entre otros tantos: los subsidios. Después entraré al segundo tema señalado.

1. *Subsidios*

Los subsidios son los recursos públicos considerados dentro del gasto federalizado que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas y municipios a través de las dependencias y entidades de la administración pública federal, para beneficiar a dichas entidades federativas, municipios y a los diferentes sectores de la sociedad (individuos o grupos sociales), a efecto de fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias.

El efecto de la entrega de los subsidios entre la población en general es de suma trascendencia presupuestaria, pues implica una gran cantidad de dinero público,⁶ derivado de lo cual la legislación presupuestaria ha sido muy estricta en el otorgamiento de los mismos, sujetándolos a los principios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, y estableciendo unas obligaciones muy claras para las dependencias y entidades a través de las cuales se otorgan. Sólo mencionaré algunas para recalcar la importancia del otorgamiento de los subsidios a la población, en este sentido las dependencias y entidades deberán (artículo 75, LFPRH):

- i) identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio; ii) prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa; iii) procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros; iv) Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva; v) asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos, vi) prever la temporalidad en su otorgamiento.

⁶ Entre las transferencias, subsidios y donativos, el monto de recursos públicos asciende a un aproximado de entre el 40% y 50% del total de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Estos requisitos del procedimiento de otorgamiento, nos da cuenta de la importancia de los mismos como un mecanismo del Estado para atender a la población más vulnerable, pero también nos recuerda la importancia de su control. Ahora bien, ¿Qué pasa si no se cumplen algunos de estos supuestos? ¿Quién puede suspenderlos y destinar el dinero de los mismos a otros fines públicos?

La segunda oración del artículo 74 de la LFPRH, establece:

La Secretaría podrá reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios y transferencias cuando las dependencias y entidades no cumplan lo establecido en esta Ley, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes.

Varias cosas por comentar. Aunque me desvíe un poco del foco de este trabajo, pero que afecta sin duda a la democracia de este país, es la alarmante discrecionalidad que otorga la ley presupuestaria al Ejecutivo federal, a través de la SHCP, no solamente para, reducir suspender o terminar la ministración de fondos (que ya es mucho, como se verá enseguida), sino la inocua y hasta risible medida de control legal que obliga a la SHCP de sólo informar a la Cámara de Diputados sobre la decisión ya tomada con anterioridad por dicha dependencia, y a únicamente *tomar en cuenta* la opinión del órgano de representación para variar el destino de los recursos; de tal suerte que queda al libre albedrío de la SHCP decidir el destino o la reasignación de dichos recursos, cuando en realidad se trata de una facultad expresamente reconocida a la Cámara de Diputados en el artículo 74 constitucional.

Es cierto que, aunque la CPEUM no lo diga expresamente, es el Ejecutivo federal el único encargado del ejercicio administrativo del gasto público una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados, pero precisamente porque cuenta con la autorización y mandato de la representación nacional. Autorización que implica el cómo, el cuánto y el cómo debe el Ejecutivo federal ejercer esos recursos, esta es una regla presupuestaria básica y cuya delgada línea fija la frontera entre un país democrático y un país autoritario. Entonces, ¿cómo es posible que los gastos aprobados en esa triple vertiente del principio de especialidad presupuestaria, por la Cámara de Diputados, puedan ser alterados o modificados por el gobierno sin autorización de los diputados y con la sola obligación de informarles sobre dicha decisión? Estamos frente a una clara vulneración de las facultades constitucional presupuestarias de la Cámara baja, porque

la alteración en el destino de los gastos derivada del mal funcionamiento de los subsidios, suplanta y contradice la voluntad de los diputados —en definitiva de los ciudadanos— otorgada al Ejecutivo federal en el momento de la aprobación del Presupuesto de Egresos al inicio del ejercicio fiscal.

En mi opinión, dicha facultad potencializa la incertidumbre del buen ejercicio y control del gasto público y estimula la posibilidad de que los servidores públicos cometan actos de corrupción. Los legisladores que consintieron esta disposición en ocasión de la aprobación de la LFPRH, definitivamente se autolimitaron en sus funciones probablemente sin saberlo (*patere quam ipse fecisti legem*).

Retomando el hilo del presente trabajo, y concomitantemente a lo expresado, la decisión de suspender, reducir o terminar el otorgamiento de un subsidio, afecta directamente a la población. Parece como si la ley, con dicha suspensión, quisiese castigar a la dependencia o entidad que no verificó el correcto otorgamiento de los subsidios, pero en realidad a quien afecta en última instancia es a los derechos de los grupos sociales y de los individuos.

Concluyendo, en mi opinión la decisión del Ejecutivo federal para disponer de dichos recursos (que recordemos son muy cuantiosos) no puede estar por encima de lo que al efecto establezca el órgano legislativo. Es cierto que si la ley establece ciertos requisitos para ser acreedores a los subsidios, también es cierto que una vez cumplidos los requisitos, las dependencias y sobre todo las entidades deben recibir sus recursos autorizados legislativamente sin que puedan ser suspendidos o reducidos sin la autorización expresa de la Cámara de Diputados quien autorizó y ordenó el destino de los mismos. En todo caso esa medida debiera aplicarse cuando mucho a las dependencias, pero no a las entidades que en muchos casos gozan de autonomía.

Una vez más, con estas disposiciones legales se afectan los derechos humanos de los ciudadanos que de repente, y sin ser ellos responsables directamente, les suspenden, reducen o suspenden los recursos públicos con los cuales se ayudan en sus actividades económicas diarias.

2. *Los derechos de los acreedores del Estado*

El otro tema a abordar y que anunciamos al principio de este rubro tiene que ver con la difícil vía legal con la que se encuentran los acreedores del Estado, cuando un juez o un tribunal le condena a este último al pago de una suma de dinero.

En este rubro me centraré a partir del momento en el que ya existe una sentencia firme en la que se condena al Estado al pago de una cantidad de dinero, porque es en este momento en donde se revelan los problemas presupuestarios para cobrarle al gobierno y en consecuencia provocan diferentes agravios a los ciudadanos. La ley presupuestaria ha sido muy cautelosa para inclinar la balanza a favor de la protección de los intereses del gobierno en detrimento de los derechos de sus acreedores.

Para el estudio de este tema habrá que diferenciar dos tipos de regímenes en cuanto a la exigibilidad de los derechos de los acreedores del Estado, derivados de una sentencia condenatoria de carácter pecuniaria. El régimen general y el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. Sobre este último no entraré a su revisión, pues ya lo he hecho con mayor detenimiento en otro lado,⁷ y rebasaría con mucho el alcance del presente artículo.

En cuanto al régimen general es importante señalar los límites y restricciones que tiene la legislación en la materia cuya regulación es, en mi opinión, claramente favorecedora de los intereses del Estado, pues con base en ella se elude el pago derivado de mandamiento judicial y retrasa el cumplimiento del pago, provocando con ello el aplazamiento de la atención a los derechos humanos de los ciudadanos en su vertiente de una justicia pronta y expedita garantizada por el artículo 17 constitucional.

Las reglas para proceder al pago de resoluciones definitivas, se establecen en el artículo 47 de la LFPRH que a la letra dice:

Los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente. Las adecuaciones presupuestarias que, en su caso, sean necesarias para el pago de las obligaciones a que se refiere la parte final del párrafo anterior, no podrán afectar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos. Las dependencias y entidades que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentarán ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

⁷ Véase Nava Escudero, Óscar, *Derecho presupuestario mexicano*, México, Porrúa, 2014, pp. 677 y ss.

Habrá que analizar con detalle esta disposición. *Los ejecutores de gasto con cargo a sus respectivos presupuestos deberán cubrir las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.*

Esta primera afirmación nos arroja que para tales obligaciones no existe en el Presupuesto de Egresos de la Federación un fondo, como sucede en otros países, para afrontar estos gastos,⁸ ni existe la obligación de prever una partida presupuestaria en los proyectos de Presupuesto de Egresos de los ejecutores de gasto para hacer frente a este tipo de obligaciones.

Asimismo, de este párrafo se desprende lo que la doctrina internacional conoce como el “principio de autotutela” o “autoejecución administrativa” de sentencias condenatorias del Estado.⁹ Este principio es un privilegio otorgado al Estado el cual brinda la posibilidad legal de que sea la misma autoridad infractora la que ejecute o cumpla la sentencia que le condena. Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua, el verbo “cubrir”, entre otras tantas acepciones a que se refiere el párrafo aludido, significa “pagar o satisfacer una deuda o una necesidad, gastos o servicios”, por lo que, según la redacción de nuestra ley presupuestaria, es el ejecutor de gasto quien deberá proveer dinero para afrontar el pago derivado de obligaciones de cualquier índole, lo cual deja al mismo sujeto condenado el cumplimiento de su sentencia. Lo contrario a la autoejecución que pregona nuestra LFPRH sería la ejecución forzosa cuyo cumplimiento se realiza aun en contra de la voluntad del condenado en sede del derecho privado, y que actualmente no es viable en nuestra legislación. “Los pagos se realizarán mediante adecuaciones presupuestarias, las cuales no podrán afectar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas prioritarios”.

Esta parte del artículo en escrutinio, significa que es la misma autoridad administrativa (el mismo ejecutor de gasto condenado) quien deberá realizar o, en su caso, solicitar autorización, para llevar a cabo la adecuación a su presupuesto para hacer frente a este pago. Recordemos que de conformidad con la LFPRH y su Reglamento existen ciertas reglas para realizar

⁸ La legislación española, por ejemplo, prevé un fondo de contingencia de ejecución presupuestaria cuya principal misión es hacer frente a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte la adecuada dotación de crédito. Esto significa que el dinero depositado en el fondo (2% del total de gastos para operaciones no financieras) es susceptible de ser utilizado para atender gastos derivados de una sentencia condenatoria a las administraciones públicas españolas, no obstante, la autorización para realizar dicha operación recae en el acuerdo que al respecto emita el Consejo de Ministros, dependiente del gobierno central, por tanto, la dotación de dinero para tal causa depende de la voluntad del mismo ejecutado.

⁹ Por todos, véase García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 13a. ed., Madrid, Cívitas, 2006, t. I, pp. 51, 52 y 512, *passim*.

las correspondientes adecuaciones presupuestarias y que en algunos casos requieren de la autorización de la SHCP o del respectivo órgano de gobierno. De esta forma, lo que deja claro la ley presupuestaria es que el cumplimiento presupuestario de la resolución emitida por la autoridad queda al arbitrio del ejecutor de gasto, pues en todo caso es éste quien debe activar el mecanismo presupuestario de la adecuación. Por lo tanto, el acreedor del Estado está a la espera de un acto de buena fe de la administración para realizar la adecuación correspondiente y colmar de recursos la partida presupuestaria de su crédito.

Ahora bien, esas adecuaciones que realice el ejecutor de gasto no deben afectar el cumplimiento de objetivos y metas de programas prioritarios. ¿Cuáles son los programas prioritarios?, a mi modo de ver, y a falta de regulación legal sobre este asunto, cualquier programa de gasto podría considerarse prioritario porque, ¿quién se encarga de decidir si un programa es prioritario o no? Entendemos que la misma administración, por tanto basta que el ejecutor del gasto alegue que dicha adecuación afectaría al cumplimiento de alguno de sus programas para evadir el cumplimiento de la sentencia que le condena.

Es cierto, por otro lado, que si forzamos al ente público a realizar la adecuación correspondiente, se corre el riesgo de afectar o dejar sin fondos algún programa de repercusión social, como los de educación, y que inciden directamente en la población; pero hay que insistir que, quien incumplió fue el ejecutor de gasto, por eso la responsabilidad del cumplimiento de la sentencia condenatoria no debiera afectar al deudor crediticio, sino que debe castigar a la parte que incumplió con su obligación.

Si no existen recursos, se deberá realizar un programa de cumplimiento de pago que no deberá afectar los objetivos y metas de los programas prioritarios y cuyo resto de pago deberá hacerse en los ejercicios fiscales subsecuentes. Dicho programa se considerará en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido.

Lo anterior supone que si aun realizadas las adecuaciones presupuestarias por el ejecutor de gasto y éstas no fuesen suficientes para dotar de recursos públicos la partida presupuestaria, la ley permite que el ejecutor del gasto condenado presente ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, debiéndose pagar el resto de la obligación en los ejercicios fiscales subsecuentes (2, 3 o 4 años), sin que los montos de esos ejercicios futuros tampoco

afecten las metas y objetivos de sus programas, con lo cual el pago puede prorrogarse, sin exageración, *ad infinitum*.

El fraccionamiento del pago de una obligación derivada de una sentencia condenatoria del Estado es una opción a que han recurrido múltiples países con el fin de no afectar sus finanzas públicas, lo cual, por otro lado, también parece no necesitarse, pues no se ha sabido que un pago de estas características afecte las finanzas de un Estado.¹⁰

El hecho de que el programa de cumplimiento de pago sea para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, significa que para su pago en los subsecuentes ejercicios fiscales, no se requiere nuevamente de un pronunciamiento judicial de ninguna especie ni el reconocimiento de dicha obligación por parte de ninguna autoridad, pues se entiende que dichos pagos se realizan *en automático*, el problema surge —a nuestro modo de ver— cuando mientras no se presente ese programa de cumplimiento de pago, no se podrán afrontar los gastos de dichas obligaciones.

Las erogaciones para cubrir indemnizaciones y las obligaciones citadas, se consideran gastos obligatorios. En este punto, la ley junto con su reglamento estipulan que los gastos derivados de este tipo de obligaciones del Estado se considerarán como obligatorios. Los gastos obligatorios son aquéllos que no podrán dejar de señalarse en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Ejecutivo Federal ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación que apruebe la Cámara de Diputados. Son gastos que forzosamente deberán incluirse en el Presupuesto.

La declaración de estos gastos como obligatorios, *prima facie*, parecería ser de un gran avance y suponer una garantía plena para los ciudadanos de que el Estado incluirá en sus presupuestos el pago de sus condenas en tiempo y forma; pero este estado idílico no es así, habida cuenta del procedimiento establecido en el mismo artículo 47 que estamos analizando, el cual establece en términos general un procedimiento largo y probablemente sin fin.

Por tanto —a nuestro parecer—, el calificativo a ese tipo de gastos como obligatorios que establece la ley, es ilusorio o aparente, pues los verdaderos

¹⁰ A este respecto, Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 20, ha dicho “habría que apuntar en este momento que no hemos encontrado alguien que en forma científica haya demostrado los efectos amenazantes que se le pretenden atribuir. Tampoco hemos podido identificar cifras presupuestales o estadísticas totales y confiables, que en países que han adoptado desde hace muchos años esta institución, demuestren la excesiva carga financiera que algunos suponen tendría su adopción integral”.

gastos obligatorios en otras latitudes del globo terráqueo no se sujetan a los límites que exige el artículo señalado. De ser efectivamente obligatorios, la resolución de la autoridad que condenase al Estado, generaría por sí misma el crédito presupuestario suficiente para atender este tipo de obligaciones, cosa que no sucede de *lege data* en nuestra legislación.

El esquema así planteado por la ley presupuestaria con modalidades y límites de cumplimiento, evidencia lo difícil que supone para el particular que su pago se realice con prontitud como exige el artículo 17 constitucional. La ley presupuestaria otorga muchas facilidades al ejecutor de gasto para resolver el cumplimiento de sus obligaciones (que al cabo del tiempo se convierte en un incumplimiento velado) pero ninguna para resguardar los derechos del particular afectado que observa como la posibilidad del cobro de su crédito se aleja cada vez más.

3. *El derecho a una justicia pronta y expedita vs. el principio de legalidad presupuestaria*

El principio de legalidad presupuestaria exige que no se realice pago alguno si no es mediante el Presupuesto de Egresos o mediante ley posterior (artículo 26 constitucional). Esto significa que sólo a través de estos dos medios se puede pagar una obligación del Estado ya sea esta voluntaria o legal/contractual. De lo contrario, es decir, de realizar un gasto sin sustento en estas dos únicas vías supondría la realización de un acto administrativo de disposición de gasto *contra legem*. En materia presupuestaria, el acto administrativo de disposición de gasto (en las obligaciones voluntarias del Estado) debe cumplir con la regla conocida como la doble condicionalidad de la acción administrativa en donde la administración, al dictar un acto que suponga la disposición de dinero público, debe atender a dos ámbitos: el sustantivo, en cuanto atribución genérica de potestad y al aspecto material-financiero, en cuanto autorización económica necesaria para toda actividad del gobierno en la que utilice dinero público.¹¹

¹¹ Podemos aventurarnos a decir que, si bien los actos administrativos se presumen legítimos, cuando esos mismos actos pretenden disponer del dinero público deben cumplir con el aspecto material financiero, de tal suerte que la presunción de legitimidad del acto administrativo se desvanece si no se cumple con la legalidad presupuestaria; es decir, la legalidad presupuestaria se convierte así en un principio claramente disuasorio de la presunción de legitimidad del acto administrativo de disposición de gasto público. Véase Nava Escudero, Óscar, *El Estado deudor frente a sus acreedores. (La exigibilidad de las obligaciones de la Hacienda Pública)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, 2006, p. 228.

Si derivado de la actividad administrativa financiera del Estado, este incumple con alguna de sus obligaciones legales o contractuales y el juez o el tribunal le condena a pagar una cantidad de dinero —a mi modo de ver—, esa resolución judicial debiera generar por sí misma el crédito presupuestario suficiente para atender y cumplir con lo ordenado por el juez, sin que dicho cumplimiento se supedita a ninguna condición. No obstante la propuesta anterior, como hemos revisado en el apartado precedente, las reglas de cumplimiento vigentes derivadas de estos supuestos de condena no dan cabida a que el crédito presupuestario se genere de forma automática para satisfacer el derecho del acreedor, toda vez que el Estado debe atender a lo que le señala la ley para cumplir con su condena.

De esta forma, la ley presupuestaria le brinda la oportunidad al Estado de alegar el respeto al principio de legalidad presupuestaria (artículo 126 constitucional) para abstenerse de pagar o de pagar tardíamente, de tal modo que dicha alegación puede convertirse en una espiral interminable que difícilmente podrá ser superada por el particular afectado que observa cómo su derecho al crédito no se resuelve de forma expedita, pero que además no sabe si se incluirá o no en los presupuestos venideros.

Así, el principio de legalidad presupuestaria pasa de ser un principio rector y garantista del ejercicio del gasto público a ser un instrumento al servicio del Estado para incumplir con sus obligaciones.

El entramado legal presupuestario revisado y la posibilidad legal otorgada al Estado para cumplir tardíamente con las obligaciones de pago que derivan de una sentencia condenatoria, se confrontan con la necesidad de que la administración de justicia sea pronta y completa a que obliga el artículo 17 constitucional.

Este precepto en su párrafo segundo dice:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Lo anterior sugiere, entre otros extremos, que la justicia debe otorgarse rápidamente, sin dilaciones, de lo contrario se entenderá como la denegación de la misma; lo que en términos anglosajones se conoce como *A delayed justice is a denied justice*.

El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas puede concebirse como un derecho subjetivo constitucional, de carácter autónomo, aunque

instrumental del derecho a la tutela judicial, que asiste a todos los sujetos del derecho privado que hayan sido parte en un procedimiento judicial y que se dirige frente a los órganos del Poder Judicial, aun cuando en su ejercicio han de estar comprometidos todos los demás poderes del Estado, creando con él la obligación de satisfacer dentro de un plazo razonable las pretensiones y resistencias de las partes o de realizar sin demora la ejecución de las sentencias.¹² Del tal modo, que el retraso en el otorgamiento de la justicia (indebida, hay que enfatizar) puede suponer una verdadera vulneración en los derechos humanos del particular acreedor del Estado.

Pero el parágrafo constitucional citado también sugiere que la garantía de justicia pronta y completa comprende también la ejecución de lo declarado en la sentencia y que el fallo sea efectivo, es decir, que se cumpla completamente y no a mitades.

La Suprema Corte mexicana ha señalado con toda exactitud el alcance del principio de tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional:

1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes;
2. Justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;
3. Justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y
4. Justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la

¹² Véase Gimeno Sendra, Vicente, *Constitución y proceso*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 137. Aunque también hay que aceptar, por otro lado, que la celeridad y la rapidez no son bienes procesales supremos; el proceso, para ser justo y conceder oportunidades a los contendientes y al juez, por supuesto, requiere tiempo. Véase De la Oliva Santos, Andrés, “La demolición de la administración de justicia en la futura constitución de 1978”, *Comunicación a la XIV reunión de profesores de derecho procesal de las universidades del Estado español*, España, s.e., 1978, p. 409.

integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.¹³

La doctrina, por su parte, ha dicho claramente, que el derecho a una tutela judicial efectiva según lo prevé nuestro artículo 17 constitucional, surte sus efectos en tres momentos distintos: primero, el acceso a la jurisdicción, que significa evitar que se obstaculice el acceso a los órganos jurisdiccionales e impedir que se conozca una pretensión por parte de los órganos jurisdiccionales; segundo, en el proceso mismo, que implica que una vez logrado el acceso, se debe asegurar se siga un proceso que permita que el actor plantee sus pretensiones y el demandado se defienda y, además, que se obtenga una solución en un plazo razonable y, tercero, eficacia de la resolución, es decir, que una vez que se dicte la sentencia, haya una plena ejecución de ésta.¹⁴

De ahí que habrá que despojar al Estado de la posibilidad de argumentar el apego al principio de la legalidad presupuestaria si con dicha acción pretende evadir sus responsabilidades o, en suma, denegar o retrasar el acceso a la justicia.

La colisión surge, como se anunció en el título del presente rubro, en saber si debe darse preferencia al principio de legalidad presupuestaria (artículo 126 constitucional) por encima del derecho que tiene el particular de recibir una justicia pronta y completa (artículo 17 constitucional). En mi opinión debe primar el espíritu y sentido del legislador otorgado al artículo 17, por encima del principio de legalidad presupuestaria, sobre todo si con apoyo en éste el Estado pretende esquivar, dilatar o incumplir las obligaciones a que se encuentra constreñido.

Finalmente, vale la pena transcribir y comentar brevemente dos razonamientos impecables de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que concluye que las sentencias que condenan al Estado al pago de una suma dineraria deben generar automáticamente el crédito presupuestario para atenderlas, sin condición alguna y sin las condiciones o reglas previstas en el artículo 47 de la LFPRH.

¹³ Tesis 2a. L/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, mayo de 2002, p. 299.

¹⁴ Véase Hallivis Pelayo, Manuel Luciano, “Evolución y perspectivas del contencioso administrativo en México. Tecnología y tutela jurisdiccional”, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, *Estudios jurídicos en homenaje a Alfonso Nava Negrete. Administración pública contemporánea. Derecho, política y justicia*, 2010, t. III, p. 183.

En uno de ellos sentencia la Corte:

La resolución incidental de daños y perjuicios, como cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, que establece la condena al pago de una cantidad líquida, cierta y determinada, derivada de un procedimiento en el cual se le respetó a la autoridad responsable el derecho procesal de audiencia, constituye una obligación lisa y llana, cuyo cumplimiento y eficacia no se encuentran condicionados a que la autoridad responsable gestione y obtenga la partida presupuestal destinada específicamente para su pago. Lo anterior es así, en virtud de que existe una responsabilidad del Estado en la satisfacción de los deberes esenciales para restituir al gobernado en el goce de sus garantías individuales violadas, entendida ésta como la obligación ineludible de un órgano del poder público de restituir el perjuicio patrimonial o económico ocasionado a uno de sus gobernados con motivo del indebido ejercicio de la actividad que desempeña, responsabilidad que va más allá de los trámites efectuados para obtener una asignación presupuestaria específica a fin de asumir el pago del débito, pues el cumplimiento de los mandatos de amparo no está sujeto a la voluntad de las autoridades responsables, sino al imperio de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de no ser así, bastaría con que las autoridades obligadas gestionaran debidamente ante las autoridades competentes el otorgamiento de la partida presupuestal correspondiente, para quedar exoneradas de la aplicación de las medidas establecidas en la fracción XVI del artículo 107 de la propia Constitución Federal, aunque aquélla no se otorgara, lo cual permitiría tanto a la autoridad obligada al pago como a aquella que debe autorizar el presupuesto o gasto público de una oficina gubernamental, encontrar un mecanismo para evadir el cumplimiento de una resolución de pago de daños y perjuicios, hasta el grado de que ésta quedara permanentemente incumplida, con mengua del riguroso sistema dispuesto en la Norma Fundamental para el cumplimiento de los mandatos de amparo y de la garantía de administración de justicia pronta y expedita prevista en su artículo 17, a favor del gobernado, quien a través del procedimiento de inexecución de sentencia de amparo debe ser restituido en el pleno goce de sus garantías individuales violadas...¹⁵

En la otra razona de la siguiente forma:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, fundamentalmente en la Quinta y Sexta Épocas del Semanario Judicial de la Federación, emitió diversas tesis en

¹⁵ Sentencias de amparo, el pago de daños y perjuicios, como cumplimiento sustituto de aquéllas, no está condicionado a que la autoridad responsable gestione y obtenga la partida presupuestal correspondiente. Incidente de inexecución 493/2001. Francisco Arteaga Aldana. 28 de febrero de 2002. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado. Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 11.

las cuales sostuvo el criterio predominante de que tratándose de obligaciones de pago derivadas de sentencias de amparo a cargo de las autoridades responsables, no se sancionaría su incumplimiento cuando el pago no se encontrara previsto en el presupuesto autorizado, de manera que la responsabilidad de aquéllas quedaba limitada a la mera gestión ante los órganos competentes para que se autorizara el gasto correspondiente.¹⁶ En este sentido se orientan los siguientes criterios históricos, de rubros: “CASO EN QUE NO ES APLICABLE, DE MOMENTO, LA FRACCIÓN XI EL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL. DEFECTO DE EJECUCIÓN”; “SENTENCIAS DE AMPARO, EJECUCIÓN DE LAS”; “SENTENCIAS DE AMPARO, INELUDIBLE EJECUCIÓN DE LAS” e “INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA IMPROCEDENTE”, publicados, respectivamente, en el Informe de 1941, página 131 y en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXI, página 2277 y Tomo XLVII, página 4882, y Sexta Época, Volumen LXXVIII, Primera Parte, página 14. Sin embargo, estos criterios no deben prevalecer en la actualidad pues, por una parte, obedecen a la interpretación aislada del artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que originalmente era el 125) y, por otra, desconocen la fuerza vinculatoria de las ejecutorias de amparo cuya eficacia deriva del mandato constitucional. Lo anterior es así, pues si bien es cierto que el presupuesto de egresos se rige por el principio de anualidad, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un periodo de un año, para el cual se planea precisamente el gasto público que implica la programación de actividades y cumplimiento de proyectos al menos durante ese tiempo, también lo es que el citado artículo 126 de la Norma Fundamental acepta que el presupuesto no debe ser estricto, inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que pueda variarse al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, de donde se desprende que en el propio texto de la norma constitucional referida, subyace el principio de modificación presupuestaria, al permitir que el gasto pueda programarse en dos momentos, uno anterior y otro posterior, a saber: a) Al aprobarse el presupuesto de egresos; o, b) En ley posterior, la que por su cronología necesariamente sucede a aquel proyecto presupuestario original en el tiempo; de manera que el precepto constitucional en mención, en lugar de constituir un valladar insuperable para la autoridad responsable, prevé la posibilidad de modificación del presupuesto original para adecuarlo a las necesidades sobrevenidas, es decir, su virtud es la de establecer un remedio para los casos fortuitos, que le permite solicitar los ajustes presupuestarios necesarios para enfrentar las obligaciones pecuniarias del Estado, gasto que necesaria e

¹⁶ Recordemos que este era el criterio que sostenía la abrogada Ley de Depuración de Créditos de 1941, en la cual se *trasladaba* la responsabilidad del Ejecutivo federal al Poder Legislativo para que fuera de éste el encargado de dotar el correspondiente crédito. Con esto el Estado se *lavaba las manos* respecto de sus responsabilidades económico-presupuestarias.

ineludiblemente debe autorizarse por tratarse del cumplimiento de un mandato de amparo cuya ejecución es impostergable. Además, si la autoridad ya tiene autorizado un presupuesto que le permite efectuar un pago, aun cuando no esté previsto específicamente en él, debe realizarlo si con ello da cumplimiento a un mandato de amparo, pues exclusivamente en esta hipótesis no podría considerarse jurídicamente que vulnerara la prohibición contenida en el artículo 126 de la Constitución General de la República, en razón de que el cumplimiento de las sentencias de amparo no puede quedar condicionado a la determinación de si se aprueba o no una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, dado que la majestad de la Constitución Federal impone categóricamente que aquéllas sean cumplidas inexcusablemente, por lo que únicamente en esta hipótesis no puede operar el principio de responsabilidad que deriva del mencionado artículo 126 constitucional, pues técnicamente no se estaría contraviniendo, sino que se actualizaría un caso de excepción en el que no sería punible la conducta de la autoridad...¹⁷

Estos brillantes pronunciamientos que no son seguidos por la legislación presupuestaria de nuestro país, son una prueba irrefutable de dos cosas: *a*) que si bien el ejecutor de gasto (administración pública, en suma) debe respetar el principio de legalidad presupuestaria al momento de realizar un acto administrativo que disponga de recursos públicos o en la celebración de un contrato, la aplicación de dicho principio no debe convertirse en un instrumento al servicio del Estado que impida el cumplimiento de sentencias que le condenen,¹⁸ y *b*) que las sentencias condenatorias del Estado al pago de una suma de dinero generan por sí mismas el gasto que debe asignarse a la partida presupuestaria que hará frente a dicha obligación; en este mismo sentido, ya se ha comentado que

...la obligación de pago determinada por la ejecutoria de amparo no se adquiere en virtud de un compromiso de gasto por parte de la Adminis-

¹⁷ “SENTENCIAS DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRATÁNDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO”. Incidente de inejecución 493/2001. Francisco Arteaga Aldana. 28 de febrero de 2002. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado.

¹⁸ En este mismo sentido véase Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, “Puntos críticos en la ejecución de las sentencias de amparo”, *La Ciencia del derecho procesal constitucional, estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, Marcial Pons, 2008, t. V, p. 242, y Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, “Un extraño ataque a la ejecutorias de amparo: la insuficiencia presupuestaria de las autoridades administrativas”, en Nava Escudero, Óscar y Ortega Maldonado, Juan Manuel (coords.), *Derecho presupuestario. Temas selectos*, México, Porrúa, 2006, pp. 185 y ss.

tración Pública, sino que es mera e inapelable consecuencia de la propia ejecutoria de amparo dictada por los tribunales del Poder Judicial de la Federación.¹⁹

De seguirse estos valiosos criterios de la Corte, la protección y resguardo de los derechos humanos de los ciudadanos sería real y tangible. Como brillantemente se ha razonado

...es preciso reforzar la protección de los particulares para que puedan defender sus derechos e intereses legítimos, y evitar su avasallamiento frente a la administración pública, y si bien existen varios instrumentos tutelares de carácter político y social, consideramos que los más importantes son los de naturaleza jurídica, los que se encuentran comprendidos dentro del ámbito de la justicia administrativa.²⁰

VI. CONTROL

Para controlar el ejercicio del gasto público, México cuenta con tres formas de control que son utilizadas en casi todos los países del mundo aunque con características, atribuciones y regímenes jurídicos diferentes.

El control administrativo o interno, corre a cargo de la Secretaría de la Función Pública y de los órganos internos de control en cada uno de los entes públicos de la administración pública federal.

El control externo o jurisdiccional, está en manos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), si bien éste no es un órgano a semejanza de un tribunal de cuentas cuya función primordial es la de impartir justicia, es más parecido al modelo británico de control, en el que el órgano fiscalizador depende en cierta medida del parlamento o de la Cámara de Diputados, como ocurre en el caso mexicano.

Finalmente el control legislativo o político que, como su nombre lo indica, lo realizan los legisladores respecto de la actuación financiera de la administración, y de otros aspectos que las cámaras consideren.

De estas tres vertientes de control, me enfocaré en la referente al control externo que realiza la ASF, pues la reciente reforma en materia de corrupción que crea el Sistema Nacional Anticorrupción introduce el modelo de

¹⁹ *Idem.* p. 205.

²⁰ Fix-Zamudio, Héctor "Aspectos contemporáneos de la justicia administrativa", *Estudios jurídicos en homenaje a Alfonso Nava Negrete. Administración pública contemporánea. Derecho, política y justicia*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, 2010, t. I, pp. 10 y 11.

participación ciudadana en el control de la actividad financiera del Estado, el cual guarda estrecha vinculación con el respeto a los derechos humanos. Con este nuevo Sistema, las auditorías de desempeño que realice la ASE, ya no sólo estarán encaminadas a mejorar los resultados, la eficacia, la eficiencia y la economía de las acciones de cualquier orden de gobierno, sino también a verificar la progresividad de los derechos humanos mediante la gestión pública.

1. *El Comité de Participación Ciudadana*

Con la reforma al artículo 113 de la CPEUM, publicada en el *DOF* el 27 de mayo de 2015 se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Dentro de este nuevo Sistema habrá un Comité de Participación Ciudadana que deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, y cuyo objetivo es ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 15, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA).

El Comité de Participación Ciudadana tiene entre otras facultades y a lo que aquí interesa:

- i) Proponer al Comité Coordinador, la instancia encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;
- ii) Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, y
- iii) Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la ASE, así como a las entidades de fiscalización superiores locales (artículo 21, fracciones VIII, IX, y XII, respectivamente, de la LGSNA).

De lo anterior se desprende que el Comité de Participación Ciudadana no va a ser una instancia más de persecución de servidores públicos corrup-

tos, para eso ya existen el órgano interno de control y el órgano externo de control, ni servirá como una instancia de consulta popular o algún otro medio que ya estudiamos, sino que va a acompañar y sugerir al Comité Coordinador sobre los mecanismos que pueden evitar las causas que generen la corrupción, ayudándose para esto de las opiniones vertidas desde la participación ciudadana. Es decir, va existir un flujo de información entre la ciudadanía y el Comité de Participación, del que derivarán propuestas que el mismo Comité deberá proponer en el seno del Sistema Nacional Anticorrupción y que pueden ser, por ejemplo, la adopción de medidas para atemperar la corrupción. En este sentido, es de suma importancia la participación de la ciudadanía a través de este medio, pues de ella depende en gran medida que el Sistema Nacional Anticorrupción adopte las medidas necesarias para alejar y prevenir la corrupción que se da con motivo del mal manejo de los recursos públicos y de esta forma cuidar y hacer respetar los derechos humanos de los ciudadanos.

En este contexto, también es importante señalar que las propuestas ciudadanas a través de este medio no son vinculantes. En todo caso, si se detecta algún hecho público de corrupción, el Comité de Participación puede solicitarle al Comité Coordinador que emita un exhorto al ente público involucrado para que aclare dicha situación (artículo 23, LGSNA). Asimismo, las recomendaciones que emita el Comité Coordinador a los entes públicos, a través del informe anual que rinda éste, tampoco son vinculantes.

En definitiva, habrá que esperar el entusiasmo con el que la ciudadanía reciba esta nueva forma de participación, pero también la misma sociedad se encontrará expectante de los resultados que arroje el trabajo del Comité de Participación. Al ciudadano de a pie le interesa que sus propuestas y que el ejercicio de sus derechos humanos sea resguardado y respetado. Y este será el único parámetro, desde el punto de vista ciudadano, con el cual le otorgará la calificación aprobatoria o reprobatoria de la operación del Sistema Nacional Anticorrupción.

2. *La Contraloría Social*

La Contraloría Social a que hace referencia la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), no es un órgano ni tiene estructura para cumplir sus fines, sino simplemente es el nombre que la ley le da al mecanismo mediante el cual la sociedad civil vigila el desempeño de los servidores públicos de forma general. Es un mecanismo de vigilancia social que no busca sustituir las funciones de revisión y vigilancia de ninguno

de los órganos exprofesamente establecidos para tal efecto, sino es una vía para que el ciudadano se sienta parte, mediante su colaboración, de estar participando en las decisiones públicas del gobierno.

La Contraloría Social, como mecanismo y no como institución se puede definir

...como el conjunto de acciones que realiza la ciudadanía de manera individual u organizada para participar activamente en la vigilancia y control de las acciones de gobierno, y con ello elevar el cumplimiento de los compromisos de las entidades de los tres órdenes de gobierno, mejorar la credibilidad y confianza de la sociedad en la administración pública, así como la percepción acerca de la corrupción y opacidad en los programas a cargo de instituciones de gobierno.²¹

Esta figura o mecanismo ya existía en la abrogada LFRCF de 29 de mayo de 2009. Con la reforma en materia de corrupción, lo único que se hizo fue abrir el abanico de posibilidades para la presentación de peticiones, solicitudes o denuncias de la ciudadanía, incluyendo no sólo a la Comisión como receptora de las mismas, sino también al Comité de Participación Ciudadana según se analizó en el apartado precedente.

Asimismo, se modificó el órgano que recibirá las opiniones, solicitudes y denuncias de los ciudadanos respecto de la actividad de la ASF. Antes se hacían ante la misma ASF, ahora se hacen ante la Unidad de Evaluación y Control que actúa como un ente controlador de la ASF.

Sobre este apartado, sólo habrá que hacer mención que todas esas opiniones, solicitudes, denuncias o peticiones que se realizan ante el Comité de Participación Ciudadana y ante la ASF, pueden o no ser tomadas en cuenta para la realización del programa anual de auditorías que realiza la ASF el cual debe ser publicado en el *DOF*. Esto implica dos cosas: no son vinculantes y las mismas, de no ser desechadas por los órganos facultados, surten sus efectos después de terminado el ejercicio fiscal, por tanto son un medio indirecto de control *ex post*.

3. La denuncia ciudadana y los principios de anualidad y posterioridad

Uno de los reclamos sociales más enérgicos en la discusión de la reforma en materia anticorrupción, fue la eliminación de los principios de anualidad y posterioridad en la revisión de las cuentas públicas, a efecto de que la

²¹ Definición obtenida el 22 de octubre de 2016 del documento disponible en: <http://www.contraloriasocial.unam.mx>.

ASF pudiera fiscalizar en *tiempo real* los presuntos desvíos de fondos públicos. Estos principios, que a mi gusto son en realidad una limitante en la acción fiscalizadora, impedían al órgano externo de control revisar el uso de los recursos públicos durante el ejercicio fiscal. De tal suerte que toda revisión del ejercicio fiscal concluido se hacía de forma posterior sin posibilidad de auditar de forma inmediata el ejercicio de recursos y cuyos resultados sobre dicho ejercicio se ofrecían dos o casi tres años después de conformidad con los plazos constitucionales.

La reforma constitucional en materia de Combate a la Corrupción, publicada en el *DOF* el 27 de mayo de 2015, eliminó la referencia literal a dichos principios en el párrafo cuarto de la fracción I del artículo 79, pero los siguió conservando *de facto*, pues en el caso del de “posterioridad”, se mantuvo la entrada de la fracción I del artículo citado que dice textualmente: “La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo: I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda...”. En el caso del “principio de anualidad”, el mismo párrafo citado sujeta las observaciones y recomendaciones de la ASF, a que se realicen sólo respecto del ejercicio de recursos públicos de la cuenta pública en revisión y no de los ejercicios respecto de los cuales la ASF solicitó y revisó información de manera casuística y concreta. Por tanto, la observancia anual en la revisión del gasto sigue vigente.²² La reforma en este sentido quedó corta.

En cuanto a la denuncia ciudadana, que guarda estrecha vinculación con ambos principios, principalmente con el de posterioridad, la reforma al párrafo quinto de la fracción I del artículo 79 de la CPEUM quedó de la siguiente manera:

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.

²² A mi juicio, la permanencia *de facto* de este principio inhibe y anula el sentido del nuevo párrafo tercero del artículo 79, y permite a la ASF iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, debido a que la segunda parte de dicho párrafo concluye señalando que las observaciones o recomendaciones que en su caso realice la ASF, deberán referirse a la información definitiva presentada en la cuenta pública. Contribuye a la inocuidad del párrafo señalado, la sujeción de la práctica de la auditoría a que se publique en el *Diario Oficial de la Federación*, la última semana del ejercicio fiscal a auditar, el plan previo de auditorías. Los informes individuales que ahora con la reforma anticorrupción puede entregar la ASF en los meses de junio y octubre, también surten efectos hasta que se presente la información definitiva en la cuenta pública.

Es un avance —a mi modo de ver— que ahora la ASF, derivado de denuncias, pueda revisar directamente el ejercicio fiscal en curso de las entidades fiscalizadas, ya que antes de la reforma sólo podía solicitar información a dichas entidades, dándoles oportunidad de presentarla dentro de los 30 días hábiles siguientes a la solicitud, retrasando con ello la oportunidad en la fiscalización. Actualmente, no existe un plazo constitucional, pero el artículo 9o. de la LFRCF faculta a la ASF a establecer el mismo, que no será inferior a diez días hábiles ni mayor a quince días hábiles contados a partir del día siguiente a que haya surtido efectos la notificación correspondiente, con lo cual se acelera la revisión del supuesto desvío de fondos públicos.

También fue un acierto ampliar los casos para la procedencia de la presentación de denuncias, pues en ley abrogada estaban mucho más acotados, por ejemplo, la denuncia por daño patrimonial a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos y de las entidades paraestatales federales, tenía que ser por un monto superior a cien mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, de tal forma que la procedencia de la denuncia por montos menores a ese resultado no era atendida, y así sucesivamente.

Lo que no queda preciso en la CPEUM ni en la respectiva ley reglamentaria, es si la revisión de ejercicios anteriores derivado de una denuncia en los que se encuentren irregularidades en el ejercicio del gasto, provoca la apertura de la cuenta pública del o de los ejercicios revisados. Aunque el inicio del último párrafo de la fracción I, del artículo 79 constitucional establece un “sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior”, lo que hace suponer que aun en estos casos, no está permitido abrir nuevamente la cuenta pública de ejercicios pasados y cerrados. Si este último es el sentido de nuestra Constitución, se confirma que el ámbito temporal de la denuncia se circunscribe solo al ejercicio fiscal vigente.

Queda saber si en este último caso, se generan consecuencias jurídicas inmediatas, en virtud de que la auditoría realizada por la ASF por denuncia deberá rendirse en un informe que presenta la ASF a la Cámara de Diputados a más tardar a los diez días hábiles posteriores a la conclusión de la auditoría (artículo 65, LFRCF), pero la ley no establece, primero, un plazo a la ASF para realizar la auditoría en los casos derivados de denuncia (¿debería hacerlo?), y segundo, un plazo para la Cámara de Diputados a efecto de pronunciarse respecto de este tipo de auditoría —pues los informes casi siempre se archivan en un cajón— con lo cual, el tiempo que dure este procedimiento puede llegar a no ser una fiscalización en *tiempo real* ya que los efectos jurídicos no son en *tiempo real*, considerando además que los informes que rinde la ASF a la Cámara de Diputados en materia de denuncias son se-

mestres, según el artículo 38 de la LFRCE, y que la información solicitada por la ASF del ejercicio en curso sirve exclusivamente para los trabajos de planeación de auditorías que se realizan anualmente.

Con el esquema anterior, la denuncia ciudadana, que representa un bastión del cuidado y resguardo de los derechos humanos de la población, se ve limitada por la CPEUM y por la ley reglamentaria, haciendo su ejercicio un largo procedimiento sin efectos jurídicos inmediatos y sin respuesta efectiva para los denunciantes. Habrá que esperar las consecuencias jurídicas derivadas de la denuncia ciudadana, pero su futuro se ve nebuloso. Hace falta que las aportaciones de la ciudadanía, sobre todo cuando versan sobre la protección de los derechos humanos, vinculen con mayor enjundia a las autoridades infractoras y que los órganos de control no se vean limitados para controlar el gasto y la corrupción de los servidores públicos.

VII. CONCLUSIÓN

La materialización del ciclo presupuestario recae en el documento jurídico/contable llamado Presupuesto de Egresos; éste es, en forma sintética, un proceso de asignación de recursos públicos. Designación que debe tomar en cuenta a los diferentes receptores del mismo y las finalidades que el Estado persigue. Pero para que el Presupuesto sea realmente democrático, no solamente habrá de considerar la asignación de partidas basada en los resultados de los programas gubernamentales (ardua tarea, por cierto), sino también en que el mismo sea receptivo a las necesidades de los ciudadanos. En este proceso la participación ciudadana y los demás medios democráticos de participación son fundamentales para lograrlo. Sin embargo, y a fin de cuentas, es responsabilidad del gobierno y de los parlamentos, considerar e incluir las propuestas ciudadanas. Los derechos humanos se promueven y se garantizan, es obligación del Estado, pero frente a una violación de ellos, se ejerce una acción para protegerlos y hacerlos respetar. Corresponde al Estado, entonces, proporcionar los medios fundamentalmente presupuestarios, para resguardarlos y hacerlos valer, sin que el cuidado de estos se sujete a condición alguna ni que el gobierno alegue la falta de recursos públicos so pena de evadir la responsabilidad constitucional que le mandata el artículo 1o. de nuestra carta magna.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, Schick, “Redemocratizar los presupuestos”, *Los presupuestos del Estado: transparencia y democracia*, España, Fundación Modernización de España, 2003.
- ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, “Puntos críticos en la ejecución de las sentencias de amparo”, *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM-Marcial Pons, 2008.
- ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, “Un extraño ataque a la ejecutorias de amparo: la insuficiencia presupuestaria de las autoridades administrativas”, en NAVA ESCUDERO, Óscar y ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel (coords.), *Derecho presupuestario. Temas selectos*, México, Porrúa, 2006.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2006.
- CORTI, Horacio, *Derecho constitucional presupuestario*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Aspectos contemporáneos de la justicia administrativa”, *Estudios jurídicos en homenaje a Alfonso Nava Negrete. Administración pública contemporánea. Derecho, política y justicia*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, 2010.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 13a. ed., Madrid, Cívitas, 2006.
- GIMENO SENDRA, Vicente, *Constitución y proceso*, Madrid, Tecnos, 1998.
- HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano, “Evolución y perspectivas del contencioso administrativo en México. Tecnología y tutela jurisdiccional”, *Estudios jurídicos en homenaje a Alfonso Nava Negrete. Administración pública contemporánea. Derecho, política y justicia*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, 2010.
- NAVA ESCUDERO, Óscar, *Derecho presupuestario mexicano*, México, Porrúa, 2014.
- NAVA ESCUDERO, Óscar, *El Estado deudor frente a sus acreedores. (La exigibilidad de las obligaciones de la hacienda pública)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de Economía y Hacienda, 2006.
- OLIVA SANTOS, Andrés, “La demolición de la administración de justicia en la futura constitución de 1978”, *Comunicación a la XIV reunión de profesores de derecho procesal de las universidades del Estado español*, España, s.e., 1978.
- VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis, *Ética pública y participación ciudadana en el control de las cuentas públicas*, España, REUS, 2015.