

4. Limitaciones y garantías frente a intromisiones de servidores públicos

XXIII. Análisis y propuesta sobre la adición al artículo 134 de la CPEUM por su proyección en el proceso de revocación de mandato presidencial y elección partidista de candidatos presidenciales

Daniel A. BARCELÓ ROJAS*

La iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo propone añadir un último párrafo al artículo 134 concerniente con la integridad del ejercicio del gasto público, en los siguientes términos: “Las personas representantes de los Poderes de los tres órdenes de gobierno, bajo los principios de *imparcialidad y neutralidad*, podrán promover la participación ciudadana en los mecanismos de democracia directa, siempre que no influyan en sus resultados”. Ello incluye desde luego a la presidenta de la República, que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reglamentaria del citado artículo 134, define en su artículo 4 como uno de los “ejecutores de gasto”. La iniciativa de reforma constitucional no indica cómo se habrá de garantizar que la presidenta de la República efectivamente se conduzca en la ejecución del gasto público bajo los principios de imparcialidad y neutralidad, en el proceso de revocación de mandato contemplado en el artículo 35, fracción IX de la CPEUM, en la que ella misma sería la protagonista.

La adición constitucional propuesta por la doctora Sheinbaum Pardo tampoco incluye una garantía para asegurar que, durante el proceso de selección del precandidato a la presidencia de la República de su partido político, la titular del Poder Ejecutivo se conduzca imparcialmente en el ejercicio del gasto público federal; o para impedir que influya en

* Doctor en derecho por la Universidad de Salamanca (España). Ha realizado estancias de investigación y estudios avanzados en federalismo y derecho constitucional estatal en distintas universidades norteamericanas, así como en Suiza. ORCID: 0009-0004-4270-8194.

los resultados de selección de candidatos de otros partidos políticos a la Presidencia de la República, o a las gubernaturas de los estados (o de los jueces del Poder Judicial de la Federación). Ello significa que las garantías de cumplimiento de imparcialidad y neutralidad del gasto público federal seguirían siendo las contempladas en las leyes de la materia presupuestal y de control vigentes. ¿Son suficientes las garantías existentes para asegurar el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo de manera imparcial y políticamente neutral de la actual presidenta de la República, como propone la adición al artículo 134 de la CPEUM? ¿Son efectivas para inhibir el uso clientelar de los programas sociales contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2026? No, no lo son, como aquí se explica.

Los programas sociales que contempla el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2026 deben preservarse. Los efectos positivos de los programas sociales y del aumento del salario mínimo sobre la calidad de vida de las personas ya ha sido medido por el INEGI.¹ Esto es una buena noticia también desde otra perspectiva: la democracia para mantenerse en el tiempo debe tener una base social que, por sus resultados, consciente y consistentemente se sostenga por los miembros que integran la comunidad política. La observación sobre la garantía social del autogobierno no es nueva, proviene del régimen democrático ateniense de hace veintiséis siglos. En éste ya se advertía que la democracia no puede sobrevivir sin la provisión de satisfactores vitales esenciales para todos.² La observación sigue siendo válida para la democracia de hoy como apuntan científicos sociales de nuestros días. Sobre este entendido presento el problema jurídico con el que topa la iniciativa de adición al artículo 134 constitucional en cuanto al gasto imparcial en programas sociales, y la solución al problema.

Problema. Los programas sociales se introdujeron durante los gobiernos del PRI. Adquirieron el perfil conceptual que actualmente tienen en la legislación presupuestal y presupuestos de egresos hacia el último cuarto

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2024 (ENIGH)*. *Presentación de resultados*, México, INEGI, julio de 2025, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2024/doc/enigh_2024_ns_presentacion_resultados.pdf.

² Jaeger, Werner, *Paideia. Los ideales de la cultura griega* (traducción del alemán Joaquín Xirau y Wenceslao Roces), México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

del siglo XX, por efecto de la reforma administrativa impulsada por los presidentes José López Portillo y Miguel de la Madrid, así como por la concepción del Programa Nacional de Solidaridad del presidente Carlos Salinas de Gortari. En adición a la procuración del bienestar de las personas, mediante los programas sociales el PRI creó una ilegítima red clientelar para el partido en el gobierno, pues se condicionaba los beneficios al apoyo partidista. A tal efecto los programas sociales fueron regulados con enorme laxitud en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (*DOF* del 31/12/1976) promulgada por el presidente José López Portillo, y en su reglamento según lo dispuesto en el artículo 3 transitorio del decreto. La citada Ley no preveía garantía parlamentaria para su debido cumplimiento, ni garantía jurisdiccional para protección de los beneficiarios. Dicha Ley fue abrogada por la actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, promulgada por el presidente Vicente Fox Quesada en 2006, que, en los artículos 75, 76 y 77, establecen los requisitos que deben incluirse en las reglas de operación de los programas sociales. Esto en términos similares de amplia discrecionalidad concedidos al Poder Ejecutivo en la Ley que abrogaba, y sin garantías parlamentarias y jurisdiccionales. Los preceptos indicados señalan:

- Las reglas de operación no son obligatorias para la regulación de todos los programas sociales, sino sólo de aquellos programas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere necesarios.
- Las reglas de operación deben ser emitidas por los titulares de las secretarías de la administración pública federal con fundamento en la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.
- Las reglas de operación requieren la aprobación técnica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria del Poder Ejecutivo.
- Las reglas de operación se caracterizan por el uso de tiempo futuro condicional en la conjugación de los verbos que imponen un deber al secretario del ramo. El control sobre su cumplimiento en tiempo real es intra-orgánico, se atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno del Poder Ejecutivo Federal; y *ex post* inter-orgánico

por la Cámara de Diputados por medio de la Auditoría Superior de la Federación la cual, a partir de los dos años de ejecución del programa social, puede emitir recomendaciones sobre las reglas de operación aplicadas.

- En ejercicio del margen de discrecionalidad dispuesto por el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente, el artículo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2026 indica el contenido de las reglas de operación para los programas sociales listados en el anexo 25 (DOF del 21/11/2025).³

Solución. Se puede incorporar en México, mediante reforma legal, la fórmula del sistema presidencial de los Estados Unidos de América para el control parlamentario de la potestad reglamentaria del presidente de la República y de los titulares de las agencias administrativas del Poder Ejecutivo. Esta fórmula se encuentra en la *Congressional Review Act of Agency Rulemaking*⁴ (Ley de Revisión Congresual de los Reglamentos de las Agencias Administrativas). Consiste en que los reglamentos del Poder Ejecutivo, *antes* de entrar en vigor, se remiten a la comisión competente, respectivamente, de la Cámara de Diputados y del Senado para que allí analicen si el reglamento cumple con la intención del Poder Legislativo, y de ser el caso se apruebe su publicación y entrada en vigor o se niegue. Es un control previo y abstracto de legalidad administrativa a cargo del Congreso estadounidense que, de adaptarse en México para la revisión previa de las reglas de operación de todos los programas sociales, puede reducir sustancialmente las facilidades para manipular con fines electorales los programas sociales.

En adición ha de asegurarse que los funcionarios que en ventanilla gestionan programas sociales que importan beneficios en especie o dinero de personas físicas, especialmente los de la Secretaría de Bienestar, efectivamente sean seleccionados mediante un esquema de mérito profesional como dispone la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Adminis-

³ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5773717&fecha=21/11/2025.

⁴ Carey, Maeve P. y Chistopher Davis, *Congressional Review Act (CRE): Frequently Asked Questions* (Report R43992), Washington, *US Congress Congressional Research Service*, 2011, <https://www.congress.gov/crs-product/R43992>.

tración Pública Federal,⁵ que requiere de actualización. Y que se sujeten al principio de imparcialidad establecido en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente.⁶

Finalmente se sugiere como mecanismo para imbuir de imparcialidad y neutralidad política al ejercicio del gasto público a cargo de la presidenta de la República, que se reforme la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para hacerla consecuente con la potestad *constitucional* de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto y *sus reformas* (artículo 72, F, de la CPEUM). La Ley actualmente permite que los secretarios de la presidenta modifiquen el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados, sin requerir autorización de la Cámara, según disponen los artículos 57, 58 y 59. Idealmente en un futuro el Decreto de Presupuestos de Egresos debe tener naturaleza de ley formal del Congreso, al igual que en la República federal de Norteamérica. La reforma urgente a una ley de presupuesto puede contener previsiones de procedimientos legislativos preferentes en comisiones unidas de hacienda para atender ágilmente situaciones que obligan a la modificación expedita del presupuesto, como sucedió en la pandemia Covid-19.

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>.

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>.