

# Pluralidad y consenso

Senado de la República. LXI Legislatura

AÑO 3 ■ NÚM. 17 ■ DICIEMBRE 2011



■ Terceras  
Jornadas  
de Derecho  
Parlamentario  
Comparado  
**México-España**

Análisis del Presupuesto de  
Egresos de la Federación para  
el Ejercicio Fiscal 2012

■ **Celín García Acua**

TLC México-Perú: Funciones  
de control del Senado

■ **Teresa Libertad Ganado Guevara**

El trabajo de nuestros legisladores.  
Un estudio de caso

■ **José Carbonell, Miguel Carbonell**

# Pluralidadyconsenso

es una publicación trimestral del  
Instituto *Belisario Domínguez*

## Comité Directivo

Sen. Carlos Navarrete Ruiz  
*Presidente*

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti  
*Secretario*

Sen. Ricardo García Cervantes  
*Secretario*

Sen. Josefina Cota Cota  
*Secretaria*

## Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso  
*Secretario Técnico*

## Grupo Ejecutivo de Dirección

Dr. Luis Mendoza Cruz  
*Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública*

Dr. Eric Villanueva Mukul  
*Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales*

Mtro. Fernando Pérez Noriega  
*Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado*

AÑO 3 ■ NÚM. 17 ■ DICIEMBRE 2011

## Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Marco Antonio Andrade Romero, Armando Barrera Barrios, Jorge Alfonso Calderón Salazar, Mario Antonio Campos Mota, Silvia Chavarría Cedillo, Yolotl Fernanda Enríquez Ibañez, Rosa María Flores del Valle, Margarita Gallardo Cruz, Teresa Libertad Ganado Guevara, Celín García Acua, Yaneth Hernández Medina, Enrique Flores Ortiz, Juan José Luna Soria, Jimena Mayahuel Mojarro López, Carlos Montes Nanni, Rafael Muñoz Ordóñez, Magda Olalde Martínez, Rafael Quiroz Martínez, Lucero Ramírez León, Francisco Javier Rodríguez Carvajal.

*Los artículos y contenidos en la revista son responsabilidad del autor y representa sólo el punto de vista del suscrito y no del Instituto.*

## Coordinación Editorial

Juventina Bahena Ávila

## Diseño y formación

Diseño3/León García Dávila, Yvette Bautista, Rosa Cedillo

## Distribución

Lic. Alfredo Benítez Hernández

## Instituto Belisario Domínguez

Av. Patriotismo # 711 Ed. A, PB  
Tel.: 5611 7386  
Col. San Juan Mixcoac  
C.P. 03730, México D.F.



### Terceras Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado **México-España**

Luis Mendoza Cruz **2**

#### El debate sobre el **endeudamiento público** de las Comunidades Autónomas

Julio López Laborda **3**

#### **El control presupuestario** en el Parlamento

María Dolores Llop Ribalta **21**

#### La administración Parlamentaria. **La función de los Letrados Parlamentarios**

José Tudela Aranda **36**

#### Control jurisdiccional de los **actos parlamentarios**

Carmen Agüeras Angulo **41**

#### Análisis del **presupuesto de Egresos** de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012

Celín García Acua **51**

#### **Publicidad pornográfica** y la trata de personas

Silvia Chavarría Cedillo **63**

#### El trabajo de **nuestros legisladores.** Un estudio de caso

José Carbonell y Miguel Carbonell **69**

#### Participación Política **de la Mujer**

Yaneth Hernández Medina **80**

#### TLC México-Perú: **Funciones de control del Senado**

Teresa Libertad Ganado Guevara **87**

#### El sistema **procesal penal** acusatorio y oral en México

Carlos E. Montes Nanni **94**

#### **Una reforma política** inacabada

Mayahuel Mojarro **100**

# Terceras Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado México-España

En el marco del convenio de colaboración del Instituto *Belisario Domínguez* con la Fundación Manuel Giménez Abad, se llevaron a cabo del 10 al 14 de octubre pasado las Terceras Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado México-España, en Madrid y Zaragoza, España. La coordinación estuvo a cargo de Daniel Barceló Rojas, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ), Luis Mendoza Cruz del Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República de México, Javier García Roca del Instituto de Derecho Parlamentario de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Francisco Martínez del Congreso de los Diputados de España, y José Tudela Aranda, de la Fundación Manuel Giménez Abad.

Con la participación de expertos miembros de las Cortes de Aragón se presentaron las siguientes ponencias: "El reequilibrio de poderes en el sistema presidencial de los estados de la República mexicana. Apuntes para el fortalecimiento de los poderes legislativos"; "La formación del gobierno en el sistema parlamentario español"; "El estatuto de los parlamentarios"; "Transparencia y acceso a la información parlamentaria: análisis comparado y propuestas"; "Control parlamentario y ética pública: instrumentos parlamentarios frente a la corrupción y los conflictos de intereses"; "El debate sobre el endeudamiento público de las Comunidades Autónomas"; "La administración Parlamentaria. La función de los Letrados Parlamentarios"; "El control del presupuesto" y "El control jurisdiccional de los actos administrativos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas de España".

Los temas abordados en las Cortes de Aragón en Zaragoza, España, son de actualidad y de singular relevancia para el trabajo legislativo. Por razones de espacio únicamente se reproducen cuatro, esperando con ello contribuir al debate que en México pronto tendremos al respecto.

## **Luis Mendoza Cruz**

Director general de Estudios Legislativos:  
Gobierno y Administración Pública.

Uno de estos temas, presentado por la Letrada de las Cortes de Aragón, Dolores Llop, se refiere a la función básica del control presupuestal y al objetivo fundamental y razón de ser del Parlamento: el control sobre el Ejecutivo. A su vez, Carmen Agüeras, Letrada mayor de las Cortes, expone el tema del control hacia el interior de las cámaras, de la importancia del personal de apoyo, y de administración. En tanto que el presidente de la fundación y Letrado de las Cortes de Aragón, José Tudela, desarrolla el tema de la asesoría que realizan los Letrados en los parlamentos. Es de subrayar el control de las deudas de los gobiernos locales, expuestos por el Dr. Laborda, en su ponencia "El debate sobre el endeudamiento público de las Comunidades Autónomas".

Las Jornadas de Derecho Parlamentario se han realizado tres veces, las primeras en la Ciudad de México y las segundas en Querétaro, México; y esta ocasión en Madrid y Zaragoza, España. Son organizadas conjuntamente por el Instituto *Belisario Domínguez*, el Congreso de los Diputados y la Fundación Manuel Giménez Abad, de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico de Aragón, España.

Las jornadas son abiertas a todos los parlamentarios y sus equipos de trabajo. En esta ocasión la delegación estuvo integrada por los senadores Raúl José Mejía González y Melquíades Morales Flores; los Directores Generales de Estudios Legislativos: Política y Estado y de Gobierno y Administración Pública, Fernando Pérez Noriega y Luis Mendoza Cruz, respectivamente, e investigadores del Instituto *Belisario Domínguez*; así como por diputados de los congresos de Tabasco, Guanajuato y Michoacán; el director de la cátedra Jorge Carpizo, de la Universidad de Guadalajara, y Daniel Barceló del Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien formó parte del Comité Organizador.

# El debate sobre el endeudamiento público de las Comunidades Autónomas

Julio López Laborda



Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Derecho, y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (con premio extraordinario) por la Universidad de Zaragoza. En la actualidad, es catedrático de Economía Pública en esa Universidad; sus líneas de especialización son el federalismo fiscal, la distribución y redistribución de la renta y los efectos de incentivo de la imposición; ha publicado sus trabajos en revistas especializadas, como *International Tax and Public Finance*, *Public Finance Review*, *Fiscal Studies*, *Energy Economics*, *Environment and Planning C*, *Applied Economics*, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, *Revista de Economía Aplicada* o *Papeles de Economía Española*. Pertenece al comité de redacción de *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* y es editor asociado de la *Revista de Economía Aplicada*. Es editor ejecutivo de *E-Pública*, revista electrónica sobre la enseñanza de la Economía Pública

## 1. INTRODUCCIÓN

Sobre el endeudamiento público de las Comunidades Autónomas dividiré esta reflexión en cuatro partes; seguramente la más importante sea la última, pero me parece importante contextualizarla, y por eso empezaré con unos brevísimos aspectos generales sobre la descentralización en España para luego referirme a la distribución de competencias entre el nivel central y las Comunidades Autónomas y, en tercer lugar, a la distribución de ingresos.

En la cuarta parte me ocuparé del endeudamiento público de las Comunidades Autónomas y las reglas de disciplina fiscal, es decir, de las normas que regulan el déficit y la deuda del nivel regional de gobierno, en España, examinando en qué medida las Comunidades Autónomas han respetado o no esas reglas; esto es, cuál ha sido su comportamiento en la práctica. Presentaré algunos gráficos y algunas cifras para confrontar las normas con la realidad.

## 2. ASPECTOS GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA

Como es sabido, en España, desde 1978, hay tres niveles de gobierno: el central, el regional y el local. Hablar de esos tres niveles es una simplificación porque, dentro del nivel local, realmente hay diversos niveles o sub niveles de gobierno: las provincias, los municipios y, en Aragón, incluso unos entes locales intermedios entre las provincias y los municipios que son las comarcas.

Ciñéndonos al nivel regional, en España hay 17 Comunidades Autónomas más 2 Ciudades Autónomas africanas: Ceuta y Melilla, que son un híbrido entre un ente municipal y una Comunidad Autónoma. Las Comunidades Autónomas españolas son extraordinariamente heterogéneas, que se refleja física y geográficamente, lo cual se puede observar al comparar Andalucía y La Rioja o Navarra; hay Comunidades Autónomas continentales e insulares. La estructura administrativa también es muy diversa, pues puede abarcar muchas provincias o una sola.



### Las Comunidades Autónomas



Algunas cifras nos permiten resumir esta heterogeneidad:

- La diferencia de renta: el País Vasco es la Comunidad Autónoma más rica, con más de 30 mil euros per cápita de renta, casi el doble que Extremadura, que no llega a 17 mil.
- El índice de pobreza: para el conjunto de España es un 19.5%; en Navarra es el 7.4%, frente al 36% en Extremadura.
- La población: más de 8 millones de habitantes en Andalucía, frente a 300 mil en la Rioja.
- La superficie: Castilla y León tiene una extensión de 94 mil Km<sup>2</sup>; Baleares no llega a 5 mil.
- El número de provincias y de municipios que hay en cada Comunidad Autónoma: en España hay unos 8 mil 100 municipios, de los que 2 mil 200 están en Castilla y León, y en Murcia, 45.
- La atribución de competencias: hubo una diferencia inicial entre Comunidades Autónomas, ya que un grupo de Comunidades accedió con antelación a un nivel de competencias más elevado, competencias que básicamente se referían a los servicios de sanidad y de educación; esas diferencias ya han desaparecido y en la actualidad todas las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias sustancialmente en las mismas materias.
- Hay dos sistemas de financiamiento regional radicalmente distintos: el común o

general, que se aplica a todas las Comunidades Autónomas, salvo al País Vasco y Navarra, que tienen un régimen especial, un régimen foral. Es una diferencia no sólo formal sino en términos de los ingresos que proporciona cada sistema, pues aunque las competencias que ejercen todas las Comunidades son prácticamente las mismas, las Comunidades de régimen foral disponen de un 50% más de recursos per cápita que las de régimen común. La Comunidad de Canarias y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla también disfrutaban de algunas peculiaridades fiscales, derivadas de su localización geográfica.

#### Aspectos generales

- Desde 1978, tres niveles de gobierno: central, regional y local
- 17 Comunidades Autónomas (más Ceuta y Melilla), muy heterogéneas:
  - RENTA: País Vasco: 31.314 euros p. c. // Extremadura: 16.828 euros p. c.
  - POBREZA: Navarra: 7.4% // Extremadura: 36.2%
  - POBLACIÓN: Andalucía: 8.370.975 // La Rioja: 322.415
  - SUPERFICIE: Castilla y León: 94.225 km<sup>2</sup> // Baleares: 4.992 km<sup>2</sup>
  - NÚMERO DE PROVINCIAS: Castilla y León 9 // Navarra: 1
  - NÚMERO DE MUNICIPIOS: Castilla y León: 2.248 // Murcia: 45
  - ATRIBUCIÓN INICIAL DE COMPETENCIAS: "Nivel alto" y "Nivel bajo"
  - SISTEMA DE FINANCIACIÓN: Foral (País Vasco y Navarra) // Común (resto)

Fuente: elaboración propia.



## 2. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Para analizar las competencias autonómicas he adaptado un cuadro del profesor Aja, que creo

muestra bien cómo se distribuyen en la Constitución las competencias entre el nivel central y las Comunidades Autónomas.

La distribución de competencias

| Competencias exclusivas de las CC.AA.      | Competencias concurrentes                | Competencias compartidas                  | Competencias exclusivas del nivel central |
|--|--|---|---|
| Instituciones autonómicas                  | Ordenación general de la economía        | Legislación laboral                       | Defensa y fuerzas armadas                 |
| Agricultura y ganadería                    | <b>Educación</b>                         | Legislación mercantil y penitenciaria     | Relaciones internacionales                |
| Turismo                                    | Régimen local                            | Propiedad intelectual e industrial        | Nacionalidad                              |
| <b>Asistencia y servicios sociales</b>     | <b>Sanidad</b>                           | Legislación sobre productos farmacéuticos | Comercio exterior y régimen aduanero      |
| Caza y pesca                               | Crédito y Cajas de Ahorro                |   | Sistema monetario                         |
| Comercio y consumo                         | Administraciones Públicas y funcionarios |   | Ordenación del crédito, banca y seguros   |
| Industria                                  | Medio ambiente                           |   | Hacienda General                          |
| Urbanismo y vivienda                       | Medios de comunicación                   |   | Infraestructuras de ámbito estatal        |
| <b>Infraestructuras de ámbito regional</b> |  |   |   |

Fuente: E. Aja (1999) y elaboración propia.

Esta matriz hay que leerla de izquierda a derecha: en la columna de la izquierda están las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Aquí la idea es, seguramente, que hay un interés exclusivo de la Comunidad Autónoma en esas materias, hay un beneficio exclusivo para los residentes en cada jurisdicción y, por lo tanto, las competencias son privativas de cada Comunidad Autónoma: instituciones económicas, agricultura, turismo, asistencia y servicios sociales o infraestructuras de ámbito regional. A medida que nos desplazamos hacia la derecha, el interés ya no es exclusivo de la región, empieza a aparecer un interés nacional (por ejemplo, llevar a cabo la función de redistribución de la renta o garantizar la movilidad de los ciudadanos por todo el territorio nacional) o efectos externos (políticas que, desarrolladas en una Comunidad, producen además efectos en otras), de forma que, a medida que crece el interés general o las externalidades, aumenta la intervención del nivel central en esas materias, y por eso hablamos de competencias concurrentes o compartidas, hasta llegar a las competencias exclusivas del nivel central.

He resaltado dos competencias concurrentes en las que hay intervención conjunta del nivel central (que fija la legislación básica en la materia) y de las Comunidades Autónomas: los servicios de educación y sanidad. Estas son, seguramente, las dos competencias más importantes de las Comunidades Autónomas desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo. Entre ambas representan más del 65% del presupuesto de las Comunidades Autónomas.

Si nos vamos hasta el extremo derecho de la matriz, ahí nos encontramos con los bienes públicos nacionales y con las funciones de estabilización y redistribución. Aquí pesa de manera fundamental el interés general y, por eso, se trata de competencias exclusivas del nivel central; son las funciones clásicas del nivel central en casi cualquier país descentralizado: defensa, relaciones internacionales, nacionalidad, sistema monetario, ordenamiento del crédito, hacienda general, infraestructuras de ámbito nacional.

A continuación se presentan algunas cifras para tener idea de la importancia que ha alcanzado el nivel regional de gobierno en España y para ver cómo se está concretando en la práctica el reparto competencial.



### La distribución de competencias

**Algunos indicadores del grado de descentralización. Las CC. AA.:**

- Gestionan un 36 por 100 del gasto no financiero total.
- Gestionan un 24 por 100 de los ingresos no financieros totales.
- Realizan el 41 por 100 de la inversión pública total.
- Emplean al 54 por 100 de los empleados públicos totales.
- Se han especializado en la prestación de los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar: educación, sanidad y servicios sociales: **un 72% de todo el gasto autonómico.**
- ¡1.967 traspasos entre 1978 y 2011!

Fuente: elaboración propia.

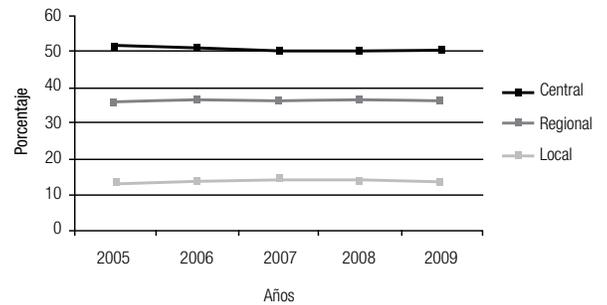
En la actualidad, las Comunidades Autónomas gestionan un 36% de los gastos no financieros de todo el Estado (una cifra superior a la de muchos países federales, sobre todo si tenemos en cuenta que, en 1978, este porcentaje era cero); son responsables de 24% de los ingresos no financieros; realizan el 41% de la inversión pública total (las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales son responsables de 70% de la formación bruta de capital de las Administraciones Públicas); emplean al 54% de los servidores públicos totales; y se han especializado -y éste es un dato sobre el que insistiré más adelante- en la prestación de los servicios fundamentales del Estado de Bienestar: la educación, la sanidad y los servicios de asistencia social, que absorben un 72% de todo el gasto autonómico.

Para tener una idea adicional de la intensidad y envergadura del proceso de transferencia de competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas, debe subrayarse que de 1978 a la fecha, se han realizado casi 2 mil traspasos de competencias, esto es, más de 100 de media para cada Comunidad. Un proceso, por lo tanto, rápido, muy intenso y que ha llevado a niveles de descentralización significativos.

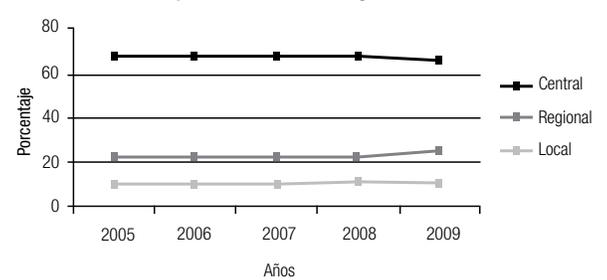
En los siguientes gráficos se refleja cómo se reparten los gastos y los ingresos no financieros entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales.

### Descentralización de gastos e ingresos

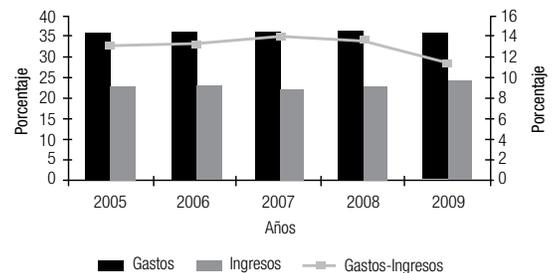
**Distribución porcentual de los gastos no financieros**



**Distribución porcentual de los ingresos no financieros**



**Participación regional en los ingresos y gastos no financieros del sector público y desequilibrio vertical**



Fuente: elaboración propia, con datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Como puede observarse, en los últimos años el proceso de descentralización es muy estable. El Estado central gestiona aproximadamente 51% del gasto no financiero total en España, las Comunidades Autónomas, un 36%, y el 13% restante, los entes locales. Lo curioso es que, si nos fuéramos hacia atrás, hasta 1979, observaríamos que el Estado gestionaba 90% de gasto público total; las Comunidades Autónomas un porcentaje nulo, porque surgieron en aquel momento, pero los entes locales seguían gestionando un porcentaje similar al actual. Es decir, que la descentralización en España, en más de 30 años, ha tenido como objetivo fundamental la consolidación del nivel regional.



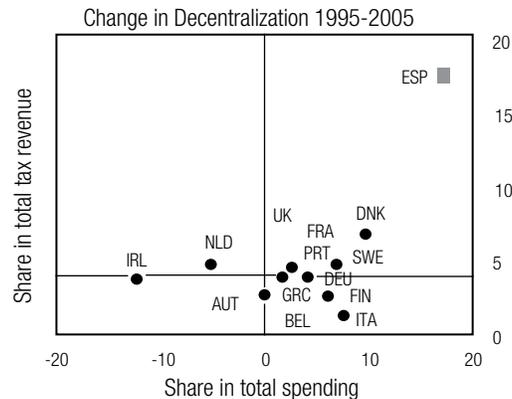
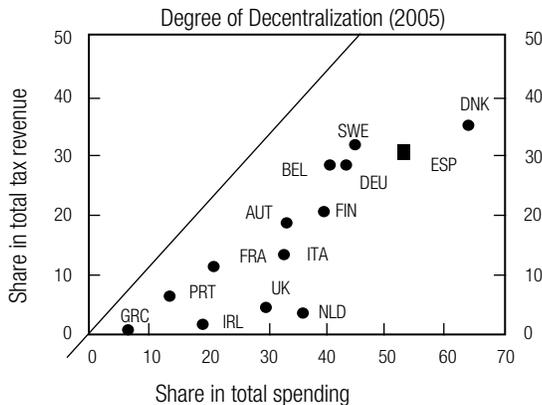
En materia de ingresos no financieros, la distribución también es bastante estable en los últimos años, pero la escala es distinta: en este caso, el nivel central es responsable de aproximadamente 65% de los ingresos totales; el nivel autonómico, de poco más del 20%, y el nivel local, del 10%.

Si comparamos los dos gráficos de ingresos y gastos, podremos observar una imagen del desequilibrio fiscal vertical, que nos muestra en qué medida el conjunto de Comunidades Autónomas precisa de transferencias para poder financiar sus gastos, ya que su participación en los ingresos es algo menor que en los gastos. La diferencia entre gastos e ingresos se ha mantenido durante los últimos años en torno al 14%. Esto quiere decir que aunque las Comunidades Autónomas obtienen una buena parte de sus ingresos con sus propios recursos, siguen siendo dependientes en alguna medida de las transferencias del nivel central, si bien en un porcentaje menor.

Los dos siguientes gráficos se refieren a la Unión Europea, pero por lo que respecta a la ubicación de España, serían prácticamente iguales si los refiriéramos a los países de la OCDE. El primer gráfico refleja, para 2005, en el eje horizontal, cuál es la participación de los entes subcentrales en el gasto total de cada país y en el eje vertical, cuál es su participación en los ingresos totales. Comprobamos que España es de los países más descentralizados en gasto y en ingreso en la Unión Europea, sólo superada por Dinamarca, un país fuertemente descentralizado a nivel local.

En el segundo gráfico se adopta una perspectiva temporal de lo ocurrido con la descentralización entre 1995 y 2005 (si lo prolongáramos hasta la actualidad, la conclusión seguiría siendo probablemente la misma). Ahora, lo que vemos es cómo ha variado el grado de descentralización en los gastos y en los ingresos. España, es el país de la Unión Europea, y de la OCDE, en el que, con mucha diferencia, más incremento de la descentralización se ha producido en esos diez años.

**Ratios de descentralización en la UE, 1995-2005**



Sources: OECD and Eurostat.  
 Fuente: Fondo Monetario Internacional (2010, p. 56).

Sources: OECD and Eurostat.

Finalmente, para reforzar la información precedente sobre la distribución de competencias entre niveles de administración, vamos a comprobar cuál es el peso de cada nivel de gobierno en las funciones de gasto público; qué hacen efectivamente el nivel central, el nivel regional y el nivel local. El siguiente gráfico refleja la distribución funcional del gasto en 2008. Para cada una de las diez funciones de gasto se representa cuál es la importancia relativa de la intervención de cada nivel de gobierno.

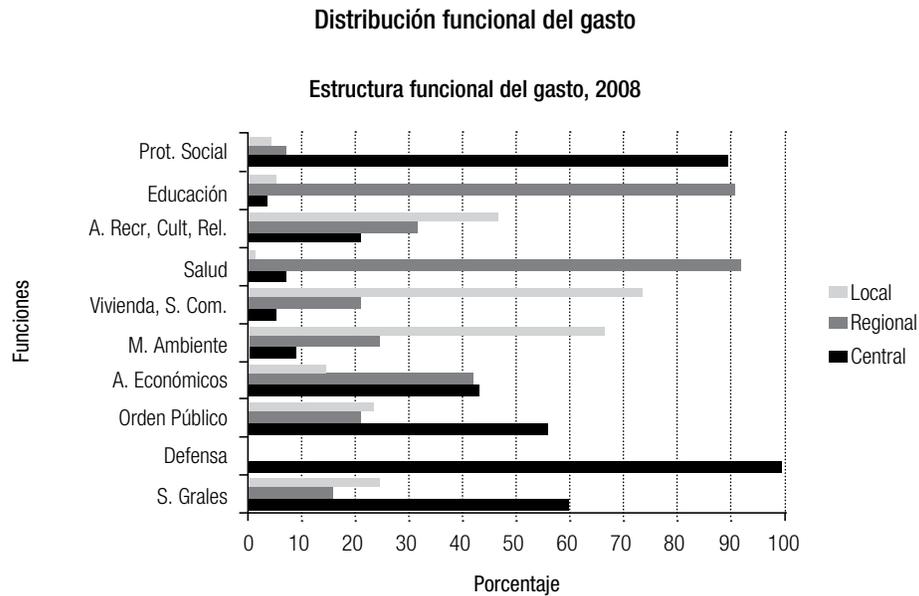
El nivel central gestiona el cien por cien del gasto en defensa, y porcentajes significativos del gasto en protección social (pensiones, prestaciones por desempleo) y servicios generales y orden público.

Como ya se apuntó más arriba, las Comunidades Autónomas se especializan en sanidad, educación y asuntos económicos, y las entidades locales, en vivienda y servicios comunitarios, medio ambiente y actividades recreativas, culturales y religiosas.



En definitiva, la actuación efectiva de los distintos niveles de administración se corresponde con el reparto normativo de competencias y también,

en buena medida, con las recomendaciones que sobre esta materia realiza la teoría del federalismo fiscal.



Fuente: elaboración propia, con datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

### 3. LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

¿Cómo financian las Comunidades Autónomas de régimen común sus competencias de gasto? Repasemos brevemente la información fundamental sobre este asunto, resumida en el cuadro siguiente.

Primero, en España, de acuerdo con la Constitución, el nivel central tiene la competencia para diseñar, mediante una ley orgánica, el sistema de obtención de recursos por las Comunidades Autónomas. Esa ley orgánica existe desde 1980, aunque ha experimentado varias modificaciones: se trata de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Lógicamente, esta competencia estatal no se puede ejercer con independencia de las Comunidades Autónomas, debe existir una negociación multilateral en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que es un órgano paritario de coordinación financiera entre el nivel central y todas las Comunidades Autónomas. Lo anterior se complementa con la negociación bilateral del nivel central con cada Comunidad Autónoma a través de las diferentes Comisiones Mixtas.

#### La distribución de ingresos: el régimen común

El nivel central tiene competencia para definir el sistema de financiación autonómica:

- La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
- La negociación multilateral: el Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- El complemento de la bilateralidad: las Comisiones Mixtas.

Los elementos básicos del sistema de financiación de régimen común:

- La cuantificación de las necesidades de gasto.
- La atribución de potestades tributarias: los tributos cedidos.
- La asignación de transferencias de nivelación: los fondos de garantía, suficiencia y competitividad.

Otros recursos de las Comunidades Autónomas

- Tributos propios
- Fondos de desarrollo (internos y externos)
- Recurso al crédito

Fuente: elaboración propia.



Pues bien, la Ley Orgánica, la negociación multilateral y la negociación bilateral acaban conformando un modelo de financiamiento de las Comunidades Autónomas, un sistema de obtención de recursos. Hay tres elementos básicos de ese sistema de financiamiento<sup>1</sup>.

El primer elemento consiste en la cuantificación de las necesidades de gasto de una Comunidad Autónoma para poder prestar el mismo nivel de los servicios de su competencia que las demás Comunidades. Una vez que se han cuantificado las necesidades de gasto, se articulan dos tipos de recursos para financiarlas: los tributos cedidos y las transferencias de nivelación.

Los tributos cedidos están establecidos y regulados por el Estado, que cede determinadas competencias sobre los mismos a las Comunidades Autónomas. Esas competencias son el rendimiento total o parcial de esos tributos y, en algunos casos, competencias de gestión y (a partir de 1997) de regulación.

La diferencia entre las necesidades de gasto de cada región y su recaudación potencial con los tributos cedidos (es decir, su capacidad fiscal) se cubre con un conjunto de transferencias de nivelación (también llamadas de igualación o de perecuación), transferencias que, en la actualidad, son verticales y horizontales y que, en todo caso, son no finalistas, por lo que las Comunidades Autónomas pueden destinarlas a las finalidades de gasto que determinen libremente.

En el siguiente cuadro se detallan los tributos cedidos actualmente a las Comunidades Autónomas de régimen común y las competencias que pueden ejercer sobre los mismos. La competencia fundamental es sobre el rendimiento de los tributos, que pertenece total o parcialmente a la Comunidad Autónoma donde se ha generado. Pero, además, las Comunidades Autónomas, en algunos casos, pueden gestionar esos tributos y tienen la facultad de adaptar su regulación a las preferencias de sus ciudadanos.

### Los tributos cedidos

| Tributo  | Rendimiento | Gestión | Normativa                              |
|--|-------------|---------|--|
| IRPF   | 50%         | NO      | SÍ (cuota tributaria)                  |
| Impuesto sobre el Patrimonio   | 100%        | SÍ      | SÍ (cuota tributaria)                  |
| Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones   | 100%        | SÍ      | SÍ (cuota tributaria)                  |
| Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD   | 100%        | SÍ      | SÍ (cuota tributaria)                  |
| Tributos sobre el Juego  | 100%        | SÍ      | SÍ (base imponible y cuota tributaria) |
| Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte  | 100%        | SÍ      | SÍ (cuota tributaria)                  |
| Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos   | 100%        | SÍ      | SÍ (cuota tributaria)                  |
| IVA  | 50%         | NO      | NO                                     |
| Impuestos Especiales de Fabricación (Cerveza, Vino y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos, Labores del Tabaco) | 58%         | NO      | NO                                     |
| Impuesto sobre la Electricidad   | 100%        | NO      | NO                                     |

Fuente: elaboración propia.

<sup>1</sup> Para conocer con mayor profundidad la evolución del sistema y su última reforma, puede consultarse, entre otros trabajos, López Laborda (2006, 2010).



Como refleja la primera columna del cuadro, casi todos los impuestos del sistema fiscal español –con la excepción señalada y lógica del Impuesto sobre Sociedades– están cedidos a las Comunidades Autónomas. En la segunda columna se especifica qué porcentaje del rendimiento generado en la región se atribuye a la misma. Puede observarse que los tres grandes impuestos –el IVA, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y los Impuestos Especiales de Fabricación– son impuestos compartidos por el Estado y las Comunidades Autónomas (y también por las provincias y algunos municipios). La recaudación de los restantes tributos se atribuye íntegramente a las regiones.

En la tercera columna se especifica si las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de gestionar ese tributo o sigue siendo de gestión centralizada. Nuevamente, los tres grandes impuestos son de gestión centralizada, pero casi todos los demás pueden administrarse por las propias Comunidades Autónomas.

La cuarta columna del cuadro es especialmente interesante, ya que en ella se indica si las Comunidades Autónomas tienen la facultad de intervenir en la fijación de la cuota tributaria, decidiendo el tipo de gravamen, las reducciones, deducciones, etc. Salvo en el IVA y los Impuestos Especiales, en todos los demás tributos las Comunidades Autónomas disponen de competencias para determinar la cuota tributaria, lo que convierte a estos gravámenes, de acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, en tributos propios regionales.

Por ejemplo, el Estado ha cedido a la Comunidad Autónoma de Aragón el 50% del Impuesto sobre la Renta que pagan los residentes en Aragón. Ahora bien, sobre la parte cedida, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene la competencia para regular su propia cuota, es decir, puede establecer una tarifa de tipos impositivos o deducciones distintas a las fijadas por otras Comunidades Autónomas. Esto es lo que efectivamente está ocurriendo, de manera que ya existen impuestos regionales sobre la renta diferenciados entre Comunidades Autónomas, además del impuesto nacional, que es el mismo en todos los territorios de régimen común. Aragón no puede gestionar su impuesto; la gestión es central, por lo tanto, los residentes pagan el impuesto al nivel central y éste entrega

a Aragón su parte, que podrá ser igual, mayor o menor al 50% inicialmente cedido, dependiendo de las medidas tributarias adoptadas, en su caso, por la comunidad.

Hasta aquí los elementos básicos del sistema de financiamiento autonómico. Adicionalmente, las Comunidades Autónomas pueden obtener ingresos de otras fuentes. En primer lugar, pueden establecer sus propios tributos, siempre que no invadan el ámbito tributario ni de las entidades locales ni de la nación. No se trata de los tributos cedidos, sino de tributos genuinamente regionales, esto es, gravámenes establecidos por las propias Comunidades (por ejemplo, impuestos medioambientales y sobre el juego) y respecto de los que éstas ejercen íntegramente, sin ninguna intervención estatal, las competencias sobre el rendimiento, la gestión y la regulación.

En segundo lugar, las Comunidades Autónomas perciben transferencias para favorecer el desarrollo regional, esto es, para corregir las diferencias de renta entre regiones. Estos fondos de desarrollo son tanto internos, procedentes del nivel central, como externos, provenientes de la Unión Europea, y son finalistas. La tercera fuente de ingresos complementarios para las Comunidades Autónomas es el crédito público, el endeudamiento, al que me referiré enseguida.

El siguiente cuadro muestra la estructura porcentual de los ingresos no financieros de la Comunidad Autónoma de Aragón en 2008. Aragón se financia en un 58% con ingresos generados directamente en la región (que, para simplificar, se identifican como ingresos propios, aunque ya hemos explicado que no todos los tributos cedidos son ingresos propios, ya que sobre algunos de ellos la Comunidad no dispone de competencias de regulación; en estos casos, se trataría, más bien, de participaciones impositivas) y un 42% con ingresos transferidos. Desde otra perspectiva, si sumamos los tributos cedidos y las transferencias incondicionadas, obtenemos el financiamiento básico de la Comunidad, esto es, los ingresos que previamente eran del Estado y ahora son regionales, y que financian los servicios que antes de la descentralización prestaba el Estado. Estos recursos básicos representan 75% de los ingresos no financieros de la comunidad.



### Ingresos no financieros de la Comunidad Autónoma de Aragón, 2008 (en %)

| Ingresos Propios                                    |      | 58.0 |
|---|------|------|
| Impuestos propios, recargos, tasas y otros ingresos |      | 5.0  |
| Tributos cedidos                                    |      | 53.0 |
| Ingresos Transferidos                               |      | 42.0 |
| <i>Transferencias Incondicionadas</i>               |      |      |
| Fondo de Suficiencia                                | 22.0 | 22.0 |
| <i>Transferencias condicionadas</i>                 |      |      |
| Otras transferencias del Estado y otros agentes     | 10.0 | 20.0 |
| Transferencias de la Unión Europea                  | 10.0 |      |

Fuente: elaboración propia, a partir de la liquidación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Puede comprobarse la escasísima relevancia de los ingresos propios en sentido más estricto, es decir, los establecidos, gestionados y regulados íntegramente por la Comunidad Autónoma: impuestos regionales, tasas, ingresos patrimoniales, etc., que sólo representan un 5% del total de ingresos no financieros. Por su parte, las transferencias condicionadas alcanzan 20% de los ingresos totales, y se reparten casi por mitad entre las procedentes de la Unión Europea y del Estado y otros agentes.

A la vista del cuadro debe reconocerse el importante avance producido en el proceso de descentralización fiscal y en la reducción del grado de dependencia de las Comunidades Autónomas de las transferencias de nivel central. Obviamente, en Comunidades más ricas, el grado de dependencia es menor que en el caso de Aragón, y en las más pobres, mayor.

Como explicaba en la primera parte de esta presentación, el sistema de financiamiento de las Comunidades de régimen foral –País Vasco y Navarra– es muy diferente del común, en su estructura y resultados. Aunque no puedo extenderme aquí en la explicación del régimen foral, los dos siguientes cuadros ofrecen una información mínima sobre su estructura y sobre las competencias tributarias de las Comunidades forales, significativamente más amplias que las de las Comunidades de régimen común. Como consecuencia, el País Vasco y Navarra se financian íntegramente con los ingresos procedentes de su sistema tributario, sin precisar de transferencias del nivel central. Al contrario, son estas Comunidades las que realizan todos los años una transferencia al Estado –el cupo vasco y la aportación navarra– para contribuir al financiamiento de los gastos derivados de las competencias centrales.

### La distribución de ingresos: el régimen foral

|  |
|--|
| País Vasco: el Concierto Económico   |
| Navarra: el Convenio Económico   |
| Los elementos básicos del sistema de financiación de régimen foral:  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistencia de cuantificación de las necesidades de gasto.</li> <li>• Atribución de potestades tributarias: <b>los tributos concertados o convenidos.</b></li> <li>• Las transferencias de las Comunidades forales al nivel central: <b>el cupo o aportación.</b></li> </ul> |

Fuente: elaboración propia.



### Los tributos concertados y convenidos

| Tributo  | Rendimiento | Gestión | Normativa                              |
|--|-------------|---------|--|
| IRPF   | 100%        | SÍ      | PLENA                                  |
| Impuesto sobre el Patrimonio                                       | 100%        | SÍ      | PLENA                                  |
| Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones                             | 100%        | SÍ      | PLENA                                  |
| Impuesto sobre Sociedades  | 100%        | SÍ      | PLENA                                  |
| Impuesto sobre la Renta de no Residentes                           | 100%        | SÍ      | PLENA                                  |
| IPT y AJD  | 100%        | SÍ      | PLENA                                  |
| Tributos sobre el Juego  | 100%        | SÍ      | SÍ (base imponible y cuota tributaria) |
| Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte          | 100%        | SÍ      | SÍ (cuota tributaria)                  |
| Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos | 100%        | SÍ      | SÍ (cuota tributaria)                  |
| IVA  | 100%        | SÍ      | NO                                     |
| Impuestos Especiales de Fabricación                                | 100%        | SÍ      | NO                                     |
| Impuesto sobre la Electricidad                                     | 100%        | SÍ      | NO                                     |
| Impuesto sobre las Primas de Seguro                                | 100%        | SÍ      | NO                                     |
| Impuesto Especial sobre el Carbón                                  | 100%        | SÍ      | NO                                     |

Fuente: elaboración propia.

#### 4. EL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO Y LAS REGLAS DE DISCIPLINA FISCAL

En esta última parte de la presentación voy a describir las reglas que han tratado de disciplinar el déficit y el endeudamiento autonómico a lo largo del tiempo y cuál ha sido el comportamiento real de las Comunidades Autónomas en esta materia.

La razón fundamental de la imposición de reglas a las Comunidades Autónomas es que la actividad financiera de una Comunidad afecta a todas las demás y al nivel central, por lo que es preciso que existan normas para disciplinar y coordinar la política fiscal de todas las administraciones que intervienen en la economía en un país. Las Comunidades Autónomas han estado sometidas a reglas fiscales desde el principio del proceso de descentralización, concretamente, desde la aprobación de la LOFCA en 1980. A medida que han sido mayores los compromisos de disciplina fiscal que ha adquirido España con sus socios de la Unión Europea, esas reglas han sido más estrictas, hasta llegar a su reciente incorporación a la propia Constitución Española, siguiendo el ejemplo de Alemania, que lo hizo hace dos años.

De acuerdo con el cuadro siguiente, podemos establecer cinco hitos en el desarrollo de las reglas fiscales, desde el nacimiento de las Comunidades Autónomas hasta la actualidad. En la exposición

que sigue haré hincapié en las consecuencias de las reglas para el nivel regional<sup>2</sup>.

#### El endeudamiento autonómico y las reglas fiscales

1. La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA (1980):
  - Las CC. AA. pueden endeudarse a más de un año para la realización de gastos de inversión.
  - Las operaciones en el extranjero y la emisión de deuda están sujetas a autorización central. Todo el endeudamiento está sujeto a coordinación.
  - Las anualidades de amortización no pueden superar el 25% de los ingresos corrientes.
2. El Tratado de la Unión Europea (1992):
  - El déficit no debe superar el 3% del PIB; la deuda, el 60% del PIB.
  - Los escenarios de consolidación presupuestaria.
3. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997):
  - Equilibrio o superávit en el medio plazo = equilibrio estructural.
  - La legislación de estabilidad presupuestaria (2001, 2006).
4. La reforma de gobernanza económica (2010):
  - El crecimiento del gasto no debe exceder el crecimiento del PIB a medio plazo.
  - Mejoras presupuestarias, contables y estadísticas, planificación plurianual, información frecuente y de calidad, sanciones automáticas, consejos fiscales independientes.
  - Regla de gasto central y entidades locales (2011)
  - Información trimestral homogénea, graduación, autorizaciones, endeudamiento y de transferencias a Comunidades Autónomas y Entes Locales.
5. El Pacto por el Euro Plus (2011):
  - Las normas del PEC deben traducirse a la legislación nacional.
  - Nuevo artículo 135 de la Constitución Española.

Fuente: elaboración propia.

<sup>2</sup> Para conocer con mayor profundidad la evolución del sistema y su última reforma, puede consultarse, entre otros trabajos, López Laborda (2006, 2010).



En primer lugar, ya la LOFCA estableció en 1980 que las Comunidades Autónomas pueden endeudarse a más de un año, pero sólo para financiar gastos de inversión, lo que se conoce como “regla de oro”. Aquí opera una razón de equidad intergeneracional: como de esas inversiones se van a beneficiar también las siguientes generaciones, está justificado que estas contribuyan a su financiamiento.

Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para emitir deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisan de autorización del Estado. Además, todas las operaciones de crédito están sujetas a coordinación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Finalmente, el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no debe exceder del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Es una regla de solvencia financiera que trata de asegurar que la Comunidad Autónoma va a disponer cada año de recursos suficientes para poder cumplir con sus compromisos.

El segundo hito lo constituye el Tratado de Maastricht de 1992, en el que se fijan los criterios de convergencia de obligado cumplimiento para los países que quisieran integrarse en la Unión Económica y Monetaria. Entre esos criterios, se establece un límite para el déficit público del 3% del PIB y otro para la deuda pública, del 60% del PIB.

En el caso español, estas nuevas reglas comprometían a todos los niveles de gobierno –central, regional y local-, lo que condujo al establecimiento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria. Se trata de acuerdos entre el nivel central y cada Comunidad Autónoma sobre la evolución a lo largo del tiempo del déficit y la deuda de la Comunidad, con la finalidad de garantizar el cumplimiento del Tratado de Maastricht. Aunque, en términos agregados, los Escenarios se respetaron y se cumplieron los criterios europeos de convergencia, el comportamiento individual de las Comunidades Autónomas fue dispar, con algunas regiones cumplidoras y otras incumplidoras. Y es que los Escenarios de Consolidación Presupuestaria tenían una debilidad fundamental, la inexistencia de mecanismos de sanción que aseguraran su efectividad.

El tercer hito es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptado en 1997. Los Estados ahora se comprometen a situar sus saldos públicos en una posición cercana al equilibrio o en superávit en el medio plazo, lo que se ha interpretado como el mantenimiento de un saldo estructural en equilibrio.

España adaptó las nuevas exigencias europeas aprobando en 2001, y reformando en 2006, la Legislación de Estabilidad Presupuestaria (integrada por una ley ordinaria y una ley orgánica aplicable a las Comunidades Autónomas). Esa adaptación es especialmente rigurosa, porque el legislador es consciente de que el proceso de envejecimiento de la población va a generar a largo plazo compromisos presupuestarios, especialmente en sanidad (competencia regional) y pensiones (competencia nacional), muy importantes, que hacen necesario disponer de un presupuesto público saneado.

Esta legislación formula el principio de estabilidad presupuestaria, conforme al cual, la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (y de las demás Administraciones Públicas, incluida la central) debe realizarse con carácter general en equilibrio o superávit, estando tasadas las circunstancias y las condiciones en las que puede incurrirse en déficit. El objetivo de estabilidad presupuestaria se negocia entre cada Comunidad Autónoma y el gobierno central, con intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La nueva legislación introduce además mecanismos para tratar de asegurar que los objetivos de estabilidad presupuestaria que se fijan para cada administración se van a cumplir, y sanciona los incumplimientos. Si una Comunidad incumple su objetivo de estabilidad presupuestaria, todas sus operaciones de crédito pasan a estar sujetas a la autorización del Estado. Además, si la Comunidad ha incurrido en un mayor déficit del autorizado, deberá formular un plan económico-financiero de reequilibrio a un plazo máximo de tres años. Finalmente, si la Comunidad Autónoma incumplidora provoca o contribuye a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aquella asumirá, en la parte que le sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se deriven.

Como comprobaremos más adelante, al comentar algunas cifras, los objetivos de estabilidad presupuestaria se han respetado mientras la situación económica ha sido buena, y han dejado de respetarse –también por el nivel central- con el cambio de ciclo. Además de las circunstancias económicas, seguramente también ha influido en el incumplimiento la propia determinación de los objetivos de estabilidad, muy estricta en los periodos de recesión y poco exigente en los de expansión.



La reforma de la gobernanza económica en la Unión Europea, impulsada en 2010, constituye el cuarto hito en el proceso de fortalecimiento de las vertientes preventiva y correctiva de las reglas de disciplina fiscal. La reforma propone el establecimiento de límites al gasto público, de manera que este no crezca por encima del crecimiento del PIB a mediano plazo, salvo que el aumento del gasto se financie con aumentos discrecionales de los ingresos. Además, se introducen mejoras presupuestarias, contables y estadísticas y un mayor automatismo en las sanciones y se recomienda el establecimiento de consejos fiscales independientes.

España ha llevado a cabo dos actuaciones para adecuarse a esta reforma de la gobernanza económica. Primero, en julio de 2011 se ha introducido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria una regla de gasto, pero sólo para el nivel central y las Entidades Locales (algunas Comunidades Autónomas están ya elaborando su propia normativa en esta materia), de acuerdo con la cual el incremento del gasto no puede superar la media de las tasas de crecimiento del PIB real del año corriente, los cinco años anteriores y los tres siguientes. No se someten a límite los pagos por intereses de la deuda ni el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo. Además, el crecimiento permitido del gasto se corrige por las medidas discrecionales adoptadas sobre los ingresos.

La segunda actuación se ha centrado en la mejora de la información que deben suministrar las Comunidades Autónomas y los entes locales sobre su grado de ejecución presupuestaria, a fin de poder tomar, en su caso, las medidas correctoras pertinentes.

El quinto y último hito, por ahora, es el denominado Pacto por el Euro Plus, de abril de 2011 que, entre otros aspectos, establece el compromiso de los Estados a traducir a la legislación nacional las normas presupuestarias de la Unión Europea contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Con la intención, seguramente, de reforzar su credibilidad ante sus acreedores, España ha modificado en septiembre de 2011 el artículo 135 de la Constitución, para incorporar al texto constitucional el principio de estabilidad presupuestaria y dar una nueva formulación a sus reglas de disciplina fiscal.

Del contenido del nuevo artículo 135 de la Constitución he resaltado seis notas en las que me gustaría detener con algún detalle:

### El nuevo artículo 135 de la Constitución

1. No se puede incurrir en un déficit **estructural** que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea (0.26% del PIB el Estado, 0.14% del PIB las CC. AA.)
2. El volumen de deuda en relación con el PIB no puede superar el valor de referencia establecido por la Unión Europea (60%)
3. Los créditos para satisfacer el capital y los intereses de la deuda pública gozan de prioridad absoluta.
4. Los límites de déficit y deuda solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.
5. Los objetivos de déficit y deuda se fijan para 2020.
6. Una Ley Orgánica desarrollará los principios anteriores.

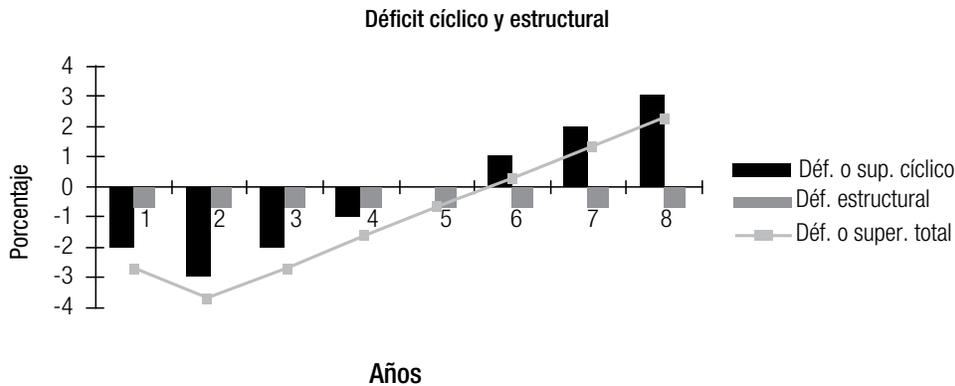
Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, el nuevo precepto establece nítidamente que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados Miembros. A tenor del acuerdo político entre el PSOE y el PP sobre la ley orgánica de desarrollo del artículo 135, esta ley fijará un límite de déficit estructural del 0.4% del PIB, del que un 0.26% corresponderá al Estado y un 0.14%, a las Comunidades Autónomas. El saldo de las entidades locales tendrá que estar en una posición de equilibrio.

Esta norma es distinta a la establecida en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que fija los objetivos en términos de déficit o superávit total. En consecuencia, y como ilustra el gráfico siguiente para un caso hipotético, el artículo 135 permite déficits totales más elevados que las leyes de estabilidad presupuestaria, pero también impone superávits totales más altos. Por ejemplo, en el primer año reflejado en el gráfico, si el déficit cíclico del conjunto de Administraciones Públicas es el 2%, la nueva norma constitucional permite un déficit total del 2.4% (2+0.4), mientras que la Ley de estabilidad presupuestaria establece –simplificando– un límite al déficit total del 1%. En el séptimo año, mientras la Ley de Estabilidad Presupuestaria podría conformarse –de nuevo, simplificando– con una situación de equilibrio presupuestario, el artículo 135 impone un superávit total del 1.6% (2-0.4). Esta mayor exigencia en las fases expansivas debe permitir reforzar la capacidad fiscal del país para hacer frente en el futuro a otra fase de recesión.



## El nuevo artículo 135 de la Constitución



Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, el nuevo artículo 135 establece que el volumen de deuda del conjunto de las administraciones públicas en relación con el PIB no puede superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la actualidad, el 60%.

Tercero, y muy significativo, para dar confianza a los acreedores, España sigue el ejemplo de algunos estados en los Estados Unidos, y afirma en la Constitución que los créditos para satisfacer el capital y los intereses de la deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta.

Un cuarto aspecto destacable se refiere a la enumeración de las circunstancias que habilitan la superación de los límites de déficit y deuda. Aquí, nuestra Constitución sigue a la Constitución alemana, y adolece de cierta ambigüedad: los límites de déficit y deuda sólo pueden superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sustentabilidad económica o social del Estado; circunstancias que tienen que apreciarse por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

En quinto lugar, los límites de déficit estructural entrarán en vigor a partir del año 2020. De la misma manera, el acuerdo político entre el PSOE y el PP sobre la ley orgánica de desarrollo del artículo 135 plantea como objetivo a alcanzar en 2020 el límite de deuda.

Finalmente, y aquí quizá radique el meollo de este nuevo artículo 135 de la Constitución, estos

principios constitucionales tienen que desarrollarse por una ley orgánica, que debe aprobarse antes del 30 de junio de 2012, y que debe fijar el déficit estructural máximo; distribuir los límites de déficit y de deuda entre las distintas administraciones públicas; regular los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse; establecer la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural; especificar la responsabilidad de cada administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria; y determinar los mecanismos que permitan cumplir el límite de deuda.

Además, el artículo 135 establece que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Cabe resaltar tres aspectos de este cambio constitucional operado en España. El primero es que las reglas fiscales se han trasladado de la legislación ordinaria a la Constitución. No obstante, la evidencia empírica no apoya de manera concluyente que esta *constitucionalización* asegure por sí sola un mayor cumplimiento y, derivadamente, una mayor credibilidad. España tendrá que ganarse con el paso del tiempo una reputación de país respetuoso con sus compromisos de disciplina fiscal.

Segundo, la nueva regulación establece, de una manera más clara y precisa que la anterior, el principio de estabilidad presupuestaria, al fijarlo



en términos de un déficit estructural que es compatible con la intervención de los estabilizadores automáticos para corregir los movimientos cíclicos de la actividad económica.

Y tercero, seguramente, el éxito o el fracaso de este nuevo precepto dependa de manera sustancial del contenido de la ley orgánica que lo desarrolle, porque es en ella donde, entre otros aspectos, se establecerán los mecanismos que garanticen el cumplimiento y sancionen el incumplimiento de las reglas.

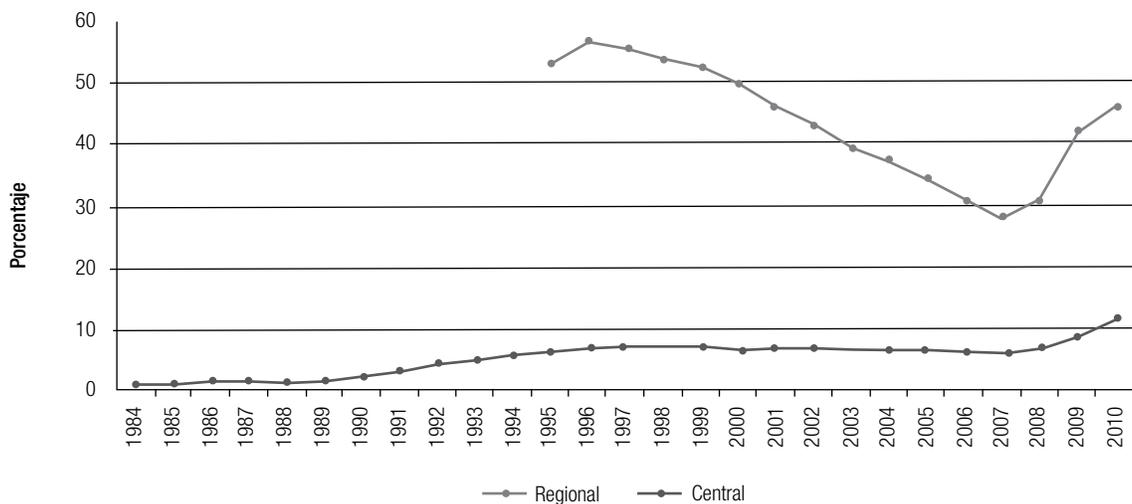
Hasta aquí los cinco hitos en la evolución de las reglas fiscales aplicables –aunque no sólo, como hemos visto– a las Comunidades Autónomas españolas.

Pasaremos ahora de las normas a las cifras para observar cuál ha sido el comportamiento de las Comunidades Autónomas en materia de déficit y endeudamiento, desde mitad de los años 80 hasta la actualidad.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la relación entre la deuda y el PIB en el periodo 1984-2010.

### El endeudamiento autonómico

Evolución de la ratio deuda/PIB, 1984-2010



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de España.

Puede observarse que el endeudamiento autonómico creció hasta 1997, donde alcanza su máximo en un 6.8% del PIB; desde entonces desciende suavemente hasta 2008, cuando inicia un fuerte crecimiento que le conduce hasta el 10.8% del PIB, en 2010.

Este buen comportamiento del endeudamiento autonómico hasta el inicio de la crisis se debe a varias razones. Desde luego, en términos agregados, han funcionado adecuadamente las reglas fiscales, los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y la Legislación de Estabilidad Presupuestaria. Además, las Comunidades Autónomas se han beneficiado en buena parte de ese periodo de una

reducción importante de los tipos de interés de la deuda y de un crecimiento económico extraordinario en España que, a su vez, se ha traducido en un aumento de los ingresos autonómicos.

Por supuesto, este comportamiento global ha sido compatible con el incumplimiento de sus objetivos por algunas Comunidades Autónomas, que ahora se encuentran en una situación muy preocupante. El siguiente gráfico muestra la ratio deuda/PIB para todas las Comunidades Autónomas en 2010. Mientras algunas Comunidades están en el entorno del 7% (Cantabria, Asturias, Madrid), otras superan el 15% (Balears, Cataluña, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana).

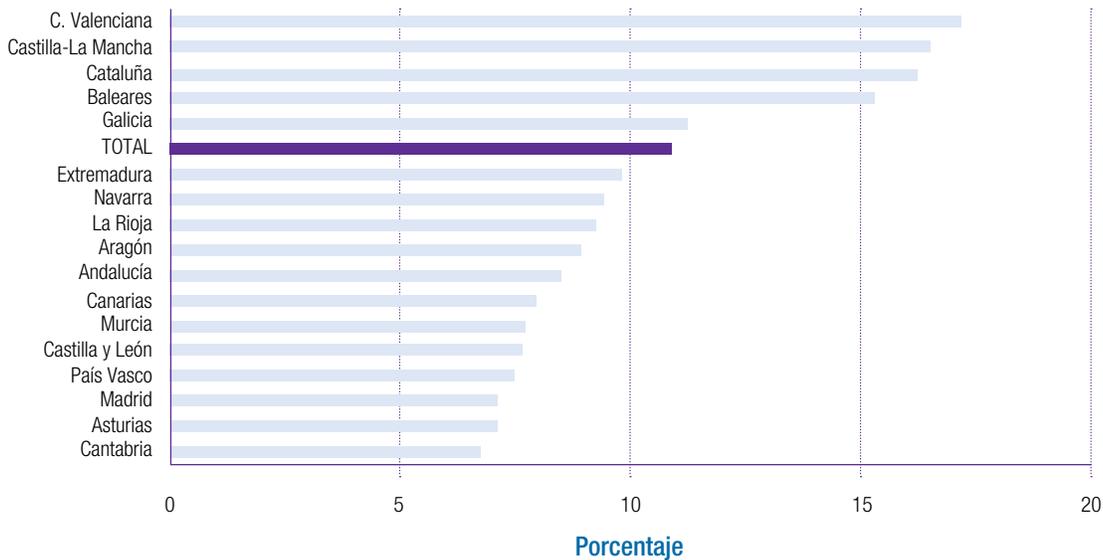


No puede descartarse que la situación de alguna Comunidad Autónoma –como Baleares y la Comunidad Valenciana- se explique, en parte, por tratarse de Comunidades que tradicionalmente han recibido un tratamiento desfavorable por el

modelo de financiamiento autonómico, en relación con las restantes Comunidades, y que hayan tenido que recurrir al endeudamiento para suplir su insuficiencia de recursos.

### El endeudamiento autonómico

Deuda/PIB por Comunidades Autónomas, 2010



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de España.

Si volvemos a examinar el gráfico que muestra la evolución de la relación entre deuda y PIB, salta inmediatamente a la vista la diferencia entre el perfil del endeudamiento central y el autonómico en el período 1997-2007. En la época de crecimiento económico, el nivel central ha mejorado su posición financiera, reduciendo de una manera extraordinaria su nivel de deuda, desde el 55% hasta el 28% del PIB. En cambio, las Comunidades Autónomas han aprovechado la bonanza económica y los mayores ingresos para gastar más. Una de las causas que explican este comportamiento es la insuficiente responsabilidad fiscal autonómica, motivada por el diseño del sistema de financiamiento regional, tradicionalmente muy dependiente de las transferencias procedentes del nivel central y con unos tributos autonómicos poco visibles para los ciudadanos.

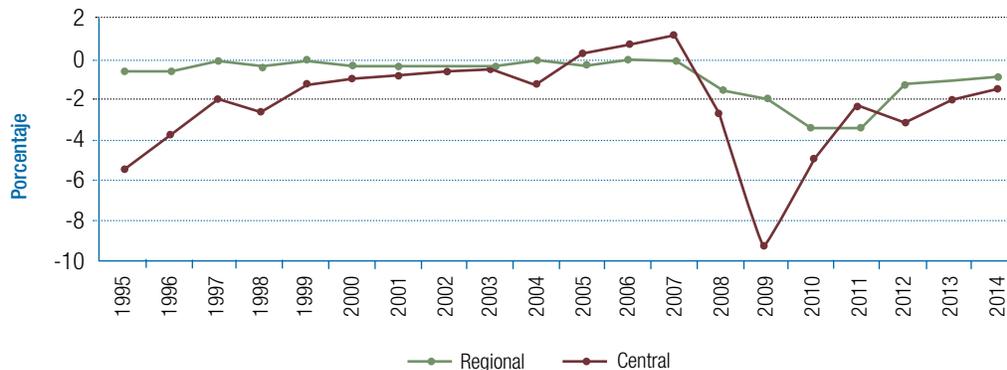
En los últimos años, el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria ha sido generalizado. El mayor crecimiento de la deuda central, hasta el 46% del PIB en 2010, se explica por la política de estímulo fiscal llevada a cabo por el Estado y por el aumento de algunos gastos derivados directamente de la recesión económica, como las prestaciones por desempleo.

La información que ofrece la relación entre la deuda viva y el PIB se complementa con la que suministra el gráfico siguiente, que refleja la evolución del déficit en relación al PIB entre 1995 y 2014 (los cuatro últimos años son previsiones). Mientras el nivel central ha reducido su déficit de manera continua, teniendo superávit en los años 2005, 2006 y 2007, el nivel regional siempre ha liquidado sus cuentas con déficit (y equilibrio en 2006). El gráfico muestra asimismo la intensidad del ajuste necesario para los años 2011 a 2014.



### El endeudamiento autonómico

Evolución de la ratio déficit/PIB, 1995-2010 y previsión 2011-2014



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de España y del Ministerio de Economía y Hacienda.

Lógicamente, el deterioro de las cuentas públicas y las débiles perspectivas de crecimiento económico tienen su traducción en una degradación de la calificación crediticia del país y de las Comu-

nidades Autónomas. El siguiente cuadro muestra las calificaciones asignadas recientemente por las tres agencias de calificación crediticia.

### El endeudamiento autonómico

#### Calificaciones de deuda de las comunidades

Actualizado a 10 de octubre de 2011

Largo Plazo

Deuda

|                    | Fitch-IbCA   |                 | S&P          |                 | Moody's      |          |
|--------------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|----------|
|                    | Calificación | Signo           | Calificación | Signo           | Calificación | Signo    |
| <b>España</b>      | <b>AA-</b>   | <b>Negativo</b> | <b>AA</b>    | <b>Negativo</b> | <b>Aa2*-</b> |          |
| Andalucía          | A+           | Negativo        | AA-          | Negativo        | Aa3          | Negativo |
| Aragón             |              |                 | AA           | Negativo        |              |          |
| Asturias           | AA-          | Negativo        |              |                 |              |          |
| Baleares           |              |                 | A+           | Negativo        |              |          |
| Canarias           | A+           | Negativo        | AA-          | Negativo        |              |          |
| Cantabria          | AA-          | Negativo        |              |                 |              |          |
| Castilla-La Mancha | A            | Negativo        |              |                 | A3*-         |          |
| Castilla y León    |              |                 |              |                 | Aa3          | Negativo |
| Cataluña           | A-           | Negativo        | A            | Negativo        | Baa1         | Negativo |
| Extremadura        |              |                 |              |                 | Aa2*-        |          |
| Galicia            |              |                 | AA-          | Negativo        | Aa2*-        |          |
| Madrid             | AA-          | Negativo        | AA           | Negativo        | Aa2*-        |          |
| Murcia             | A            | Negativo        |              |                 | A2           | Negativo |
| Navarra            |              |                 | AA+          | Negativo        |              |          |
| País Vasco         | AA           | Negativo        | AA+          | Negativo        | Aa1*-        |          |
| Valencia           | A-           | Negativo        | A*-          |                 | A3           | Negativo |

#### GRADO DE CALIDAD

S&P y Fitch Moody's

|               | S&P  | Fitch | Moody's |
|---------------|------|-------|---------|
| Óptima        | AAA  |       | Aaa     |
| Alta          | AA+  |       | Aa1     |
|               | AA   |       | Aa2     |
|               | AA-  |       | Aa3     |
| Buena         | A+   |       | A1      |
|               | A    |       | A2      |
|               | A-   |       | A3      |
| Satisfactoria | BBB+ |       | Baa1    |
|               | BBB  |       | Baa2    |
|               | BBB- |       | Baa3    |
| Cuestionable  | BB+  |       | Ba1     |
|               | BB   |       | Ba2     |

\*La calificación está en proceso de revisión. El signo que la acompaña, positivo o negativo, indica el sentido más probable del movimiento (si es positivo se prevé que la revisión sea al alza y si es negativo, a la baja).

Fuente: AFI.

Fuente: El País, 11 de octubre de 2011, p. 12.



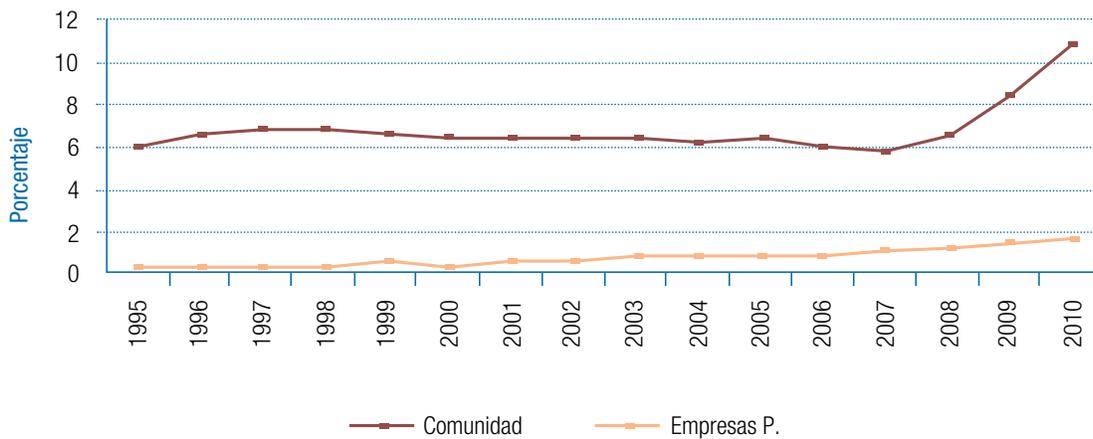
Un último dato, para completar la información sobre el comportamiento de las Comunidades Autónomas en términos de déficit y endeudamiento. Existe evidencia de que las Comunidades Autónomas intentan evitar los límites al déficit y la deuda creando empresas públicas, cuyas características (la prestación de servicios o la producción de bienes que se financian mayoritariamente con ingresos comerciales) les permiten acudir al endeudamiento sin que compute a efectos del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Es decir,

que estas empresas quedan fuera del denominado “perímetro de consolidación”.

Efectivamente, el gráfico siguiente muestra un crecimiento continuado de la deuda de las empresas públicas regionales en relación al PIB entre 1995 y 2010. Prescindiendo de los tres últimos años de la serie, existe una correlación negativa muy elevada (68%) entre la evolución de la deuda de las administraciones públicas regionales y la de sus empresas públicas.

### El endeudamiento autonómico

Evolución de la ratio deuda/PIB de las empresas públicas autonómicas, 1995-2010



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de España.



## REFERENCIAS

- AJA, E. (1999): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2010): "Spain: 2010 Article IV Consultation", *IMF Country Report* nº 10/254. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10254.pdf>)
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011): "La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público", *Boletín Económico*, septiembre 2011, Banco de España, Madrid, pp. 58-76. (<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/11/Sep/Fich/art4.pdf>)
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006): "Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas", *Mediterráneo Económico*, nº 10: "Un balance del Estado de las Autonomías", pp. 197-219.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2010): «El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas», en J. López Laborda, M. Kölling y F. Knüpling, eds, *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 151-173.

## Legislación básica

### Constitución Española de 1978

([http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/act.php?id=BOE-A-1978-31229](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1978-31229))

### Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas

([http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/act.php?id=BOE-A-1980-21166](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1980-21166))

### Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

(<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>)

### Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

([http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/act.php?id=BOE-A-2002-9969](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-2002-9969))

### Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011.

([http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?id=BOE-A-2007-18577](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2007-18577))

### Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra

([http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/act.php?id=BOE-A-1990-31117](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-31117))

### Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

([http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/act.php?id=BOE-A-2007-22528&p=20110707&tn=1](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-2007-22528&p=20110707&tn=1))

### Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

([http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/act.php?id=BOE-A-2001-23632](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-2001-23632))

# El control presupuestario en el Parlamento

María Dolores Llop Ribalta



Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona; funcionaria del ministerio de Economía y Hacienda, especialidad en Contabilidad Pública; interventora de las Cortes de Aragón y del Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma de Aragón (Justicia de Aragón); miembro del Comité Ejecutivo de la Fundación Manuel Giménez Abad; ha realizado diversas publicaciones como *El Presupuesto*, en "Derecho de las Instituciones Públicas", *La Cuenta General de la Cámara*, en "Parlamento y Presupuestos"

## 1. INTRODUCCIÓN

En esta ponencia pretendo exponer el marco en el cual se ejercita la función de control presupuestario por el Parlamento en España y qué modificaciones deberían introducirse para adaptarse a los nuevos tiempos que viven las democracias parlamentarias. Para encuadrar la discusión no podemos olvidar la estrecha relación entre presupuesto y parlamento, y entre control y parlamento. Parlamento y presupuesto nacen prácticamente juntos y la función de control es para muchos la función parlamentaria por excelencia.

La forma en que se desempeñe esa función de control presupuestario permitirá revitalizar al Parlamento y volverlo a colocar en el centro del debate político y recuperar su papel de garante de la calidad democrática. Esto es sumamente importante, si no es que imprescindible, en un mundo sometido a turbulencias económicas inimaginables, que afectan directamente las finanzas públicas con efectos sumamente negativos en la confianza de

los ciudadanos en el funcionamiento de las instituciones democráticas.

El análisis se centrará básicamente en las Cortes Generales, pero es extensible en gran parte a los Parlamentos Autonómicos que, con las lógicas limitaciones de su regulación estatutaria y de la dimensión territorial, han copiado prácticamente los procedimientos establecidos en las Cortes para la aprobación y el seguimiento de la ejecución de los presupuestos de sus comunidades autónomas.

## 2. PARLAMENTO Y PRESUPUESTO

Parlamento y presupuesto han estado íntimamente ligados desde su origen. El propio Tribunal Constitucional así lo ha manifestado<sup>1</sup>, situando el origen remoto de las leyes de presupuestos en la autorización que el monarca debía obtener de las asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos<sup>2</sup>. Sin embargo, el papel protagonista del Parlamento adquiere todo su peso cuando de

<sup>1</sup> STC 003/2003, de 16 de enero, por la que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 1/2002, de 23 de enero, del Parlamento Vasco (prórroga presupuestaria, leyes de contenido presupuestario y seguridad jurídica).

<sup>2</sup> Como ejemplo se pueden citar la garantía ofrecida por Pedro III, en 1283, a las Cortes Catalanas de Barcelona de no introducir nuevos tributos sin su consentimiento o la prohibición de la Carta Magna inglesa de 1215 que prohibía, en su artículo 12, la existencia de tributos sin el consentimiento del "Consejo Común".



controlar los ingresos pasa a controlar también los gastos. Es decir, cuando surge el derecho de los ciudadanos no sólo a consentir los tributos, sino a conocer el destino dado a los mismos<sup>3</sup>.

Más adelante, hacia la segunda mitad del siglo XIX, y como consecuencia del mayor peso que los tributos tienen en el financiamiento de los gastos públicos, se produce el desdoblamiento o bifurcación del principio de legalidad financiera. La Ley de Presupuestos mantiene su carácter de autorización respecto de los gastos máximos que el Ejecutivo puede realizar -principio de legalidad presupuestaria-, pero únicamente realiza una previsión acerca de los ingresos. El establecimiento y regulación de los ingresos públicos se producirá por normas específicas de vigencia indefinida -principio de legalidad tributaria-<sup>4</sup>.

Pero a medida que se va consolidando el Estado Social, sobre todo a partir de la II Guerra Mundial, cuando se produce un crecimiento espectacular del gasto público y el gobierno deja de verse como un enemigo de la representación popular, se empiezan a establecer limitaciones a las facultades del Parlamento en el procedimiento presupuestario. Se considera que el gobierno está mejor preparado para asumir todos los cambios que el Estado de Bienestar demanda y que los mecanismos de control financiero del Parlamento no son los adecuados para este tipo de Estado.

La hegemonía de los partidos políticos en la vida parlamentaria en este periodo supone un escaso interés de la mayoría por controlar un presupuesto que es la concreción económica del programa político del gobierno sustentado por esa mayoría. Esto ha supuesto una significativa pérdida de la preeminencia parlamentaria en materia presupuestaria en los sistemas parlamentarios. No

ha sido lo mismo en los sistemas presidencialistas donde, frente a este aumento del peso del gasto público en el conjunto de la economía, se decidió dotar al Parlamento de los medios necesarios para ejercer un control eficaz de los mismos. Este es el caso de los Estados Unidos que, a partir de 1974, con la aprobación de la Congressional Budget and Impoundment Control Act, el Congreso recuperó el poder que había perdido a partir de 1921<sup>5</sup>.

En la actualidad, la crisis del Estado del bienestar, la internacionalización de la economía, la repercusión de las decisiones de ámbito supranacional en la política económica de los distintos países, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, hace absolutamente necesaria una reflexión acerca del papel del Parlamento en las decisiones relativas a la política financiera de un país y ello debe pasar por la recuperación del papel primordial del Parlamento en el proceso presupuestario.

Sintetizando, podríamos decir con Paloma Biglinio<sup>6</sup> que la historia del presupuesto es la historia del Estado Constitucional, porque la Ley de Presupuestos resume los principios básicos de esa forma de Estado entendido en un sentido amplio, es decir, un modelo en el que el poder del Estado se divide, se limita y se sujeta a derecho. En palabras de nuestro Tribunal Constitucional se debe subrayar la existencia de una conexión esencial entre presupuesto y democracia, ya que el presupuesto "constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos"<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Estos derechos, que se recogieron en la Bill of Rights de 1689, fueron claramente expresados en el artículo 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En España es la Constitución de Cádiz de 1812 la que establece la facultad de las Cortes de fijar los gastos de la administración pública y establecer anualmente las contribuciones e impuestos. El presupuesto adquiere en el Estado liberal un fuerte significado político caracterizado por un gasto público mínimo y un fuerte control parlamentario. El Parlamento pasa a controlar toda la actividad financiera del Estado. (La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa de 1789, establece en su art. 14: "Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración").

<sup>4</sup> Esta separación clara entre los principios de legalidad tributaria y de legalidad presupuestaria tiene su plasmación en España en la Constitución de 1869. La ley de presupuestos mantiene todo su potencial político como mecanismo de control del ejecutivo. Un control completo y periódico que viene a ser un primer intento de intervención en un ámbito de decisión política reservado hasta entonces al monarca. (La Constitución de 1869, promulgada el día 6 de junio, recoge el principio de legalidad tributaria y de legalidad presupuestaria, en los artículos 15 y 100, respectivamente).

<sup>5</sup> 1921 es el año en que se aprueba la Ley de Presupuesto y Contabilidad que concedió al ejecutivo la prevalencia en el proceso presupuestario.

<sup>6</sup> Véase BIGLINIO CAMPOS, P., "Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas", revista de las Cortes Generales, nº 37, 1996, pág. 17.

<sup>7</sup> Véase el Fundamento jurídico tercero de la STC 003/2003, de 16 de enero.



### 3. PRESUPUESTO Y CONTROL PARLAMENTARIO

De acuerdo con la regulación constitucional española<sup>8</sup>, en la Ley de presupuestos confluyen las tres funciones atribuidas a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, a través de ella, se controla la acción del gobierno.

La mayoría de la doctrina coincide en considerar que la función de control es la que caracteriza especialmente al Parlamento constituyendo el instrumento de limitación del poder inherente a las democracias parlamentarias. La importancia del control parlamentario viene dado porque, como señala M. Aragón “El control Parlamentario es, entre todas las funciones parlamentarias, el más significativo a este respecto, el más general, el que es capaz de estar presente en todos los procedimientos de la cámara” y, además, “el control resulta imprescindible para la existencia misma del Parlamento en cuanto que es capaz de actuar como cámara de crítica y no de resonancia de la política gubernamental. De ahí que la función de control penetre la total actividad de la cámara”<sup>9</sup>.

La debilidad o fortaleza del Parlamento irá unida a la debilidad o fortaleza de la función de control y en consecuencia determinará la calidad de la democracia y del pluralismo de un país. La importancia de dicho control residirá en la escenificación del debate en el Parlamento más que en la obtención de un resultado concreto. Estamos refiriéndonos a la importancia del juego de las mayorías y minorías y, para ello, en palabras de M. Aragón, tan importante es el control del Parlamento como el control en el Parlamento<sup>10</sup>.

El debate presupuestario constituye un claro ejemplo de ese control en el Parlamento. Es el momento en que se somete a crítica pública el programa político del gobierno. El control continúa existiendo aunque el gobierno tenga la mayoría política del Parlamento porque, si bien la minoría no pueda modificar las previsiones del Ejecutivo, si puede evidenciar frente a la opinión pública sus contradicciones para contribuir a su desgaste. Como dice P. Biglinio la aprobación del presupuesto es

un instrumento formidable de control en manos de las cámaras<sup>11</sup>. El control del presupuesto no sólo es control sobre la actividad económica-financiera del gobierno, es control sobre la totalidad de su actuación política con incidencia en el control social o en el control político electoral.

La importancia del control presupuestario como garantía de calidad democrática es tal que la OCDE ha señalado la necesidad de ampliar el papel del Parlamento en el proceso presupuestario como uno de los elementos fundamentales para lograr gobiernos responsables. Para ello, el Parlamento debe introducir modificaciones sustanciales en la forma de ejercer el control, además debe disponer de los instrumentos adecuados que le permitan ejercerlo de una forma eficaz.

En estos momentos el control presupuestario evidencia por una parte las dificultades inherentes al ejercicio de esa función y por otra la necesidad de la misma como garantía de calidad democrática, de transparencia, de la rendición de cuentas en un sentido amplio, que constituyen los pilares sobre los que se basa la recuperación de la confianza de los ciudadanos en la democracia parlamentaria.

Estas dificultades y algunas de sus posibles soluciones es lo que vamos a intentar desarrollar a continuación.

El control parlamentario del presupuesto se desarrolla en dos fases: control en la discusión y aprobación anual de la Ley de Presupuestos y control de su ejecución que puede ser concomitante, mientras se está ejecutando o a posteriori a través del Tribunal de Cuentas.

### 4. EL CONTROL PRESUPUESTARIO EN LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

Como dice nuestro Tribunal Constitucional<sup>12</sup> la “Ley de Presupuestos es una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria”, a través de la cual se asegura el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública, aprobando o rechazando el programa político, económico y social

<sup>8</sup> El artículo 66.2 de la Constitución establece que “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”.

<sup>9</sup> Para comprender el verdadero significado del control parlamentario véase ARAGÓN REYES, M., “El control Parlamentario como control político”, Revista de Derecho Político, UNED, nº 23, 1986, págs. 9-39.

<sup>10</sup> Véase ARAGÓN REYES, M., “El control Parlamentario como control político”, op. cit., pág. 26.

<sup>11</sup> Véase BIGLINIO CAMPOS, P., “Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas”, op. cit. pág. 20.

<sup>12</sup> Fundamento Jurídico cuarto de la STC 003/2003, de 16 de enero.



que ha propuesto el gobierno y controlando que la asignación de los recursos públicos se efectúe de una forma equitativa. Estamos pues frente a un procedimiento que comprende, como ya hemos dicho anteriormente, además de la función legislativa de aprobación de la Ley de Presupuestos, la de control del gobierno y hasta la de dirección política.

En los sistemas parlamentarios, la verdadera importancia de la aprobación de la Ley de Presupuestos reside en el control completo y anual que se hace de cómo el gobierno ha gastado los recursos públicos y qué prioridades tiene, en consonancia con su programa político, para el ejercicio siguiente<sup>13</sup>.

Durante mucho tiempo en España el debate presupuestario fue el gran debate político anual que, sin embargo, en los últimos años perdió su trascendencia frente a la centralidad que había tomado el debate del estado de la nación. Parte importante de la pérdida de esa relevancia reside en palabras de Rodríguez Bereijo<sup>14</sup> en el desequilibrio entre los poderes del Estado, a favor de un Ejecutivo fuerte y un Parlamento débil, dependiente para su información del Ejecutivo y excesivamente racionalizado. Sin embargo, la crisis económica y su repercusión en las finanzas públicas ha supuesto que el debate presupuestario retome su papel de escenario principal en el debate acerca de las grandes políticas públicas.

El desequilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo queda claramente patente en todo el procedimiento de tramitación del presupuesto en el Parlamento hasta su aprobación, evidenciando las dificultades con que se encuentra el Legislativo para poder ejercer de una forma efectiva y visible el control anual sobre la política económica del gobierno.

Los principales obstáculos que encuentra el Parlamento para el ejercicio del control en la fase de aprobación y que condicionan el debate presupuestario son:

- a) La limitación al derecho de enmienda.
- b) La estabilidad presupuestaria.
- c) Las limitaciones del procedimiento de tramitación del presupuesto.
- d) Las limitaciones a la transparencia.

#### a) La limitación al derecho de enmienda

La limitación al derecho de enmienda del Parlamento deriva de la interpretación que se ha dado del artículo 134 de la Constitución, que en sus apartados 5º y 6º establece:

“5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del gobierno para su tramitación”.

Inicialmente, en el anteproyecto de Constitución y durante parte de su tramitación, los dos apartados constituían un único párrafo cuyo sentido residía en limitar la posibilidad de que las Cortes pudiesen tramitar proposiciones de ley o enmiendas a otras iniciativas, que supusiesen un incremento de los créditos autorizados en la Ley de Presupuestos en vigor. Es decir, se reconocía la facultad de veto del gobierno, que es el que tiene la iniciativa en materia presupuestaria, y que puede entenderse por la necesidad de mantener el equilibrio de las cifras del presupuesto del ejercicio en curso<sup>15</sup>.

Sin embargo, la separación de las dos disposiciones en la aprobación del texto constitucional, ha dado lugar a una interpretación más amplia del derecho de veto del gobierno, extendiéndolo también a la posibilidad de enmendar un presupuesto que todavía no está aprobado y que se está tramitando para que tenga su efectividad en un ejercicio posterior.

Muchos autores han considerado que esta interpretación no es correcta y que no cabe la aplicación del precepto constitucional a la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y no sólo por la literalidad de la norma, sino porque entraría en contradicción con el derecho de enmienda reconocido por el artículo 134.1 al Parlamento. Otros autores, sin embargo, consideran que esto no supone ninguna merma de la capa-

<sup>13</sup> Véase GIMÉNEZ SANCHEZ, I.M., “Las competencias presupuestarias del Parlamento”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pág. 284.

<sup>14</sup> Véase RODRIGUEZ BEREJO A., “El Control Parlamentario de la política económica”, Hacienda Pública Española, nº 97, 1985, págs. 132 y ss.

<sup>15</sup> Véase MARTÍNEZ LAGO, M. A., “Las restricciones de los Debates Parlamentarios sobre los Presupuestos”, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 15, 2006, pág. 5.



cidad general de enmienda, que es habitual en el derecho comparado y que era el sentido de la modificación que dio lugar al texto definitivamente aprobado<sup>16</sup>.

Los reglamentos parlamentarios han ido todavía más allá y así el Reglamento del Congreso (Art.133) y el Reglamento del Senado (Art.149) exigen que las enmiendas que supongan aumento de créditos deberán compensarse con una baja de igual cuantía en la misma sección, y las que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del gobierno para su tramitación.

El Tribunal Constitucional reconoció inicialmente que esa limitación al derecho de enmienda no tenía su origen en el texto constitucional, sino en los reglamentos de las cámaras, lo cual no le quitaba legitimidad. Posteriormente, sin embargo, relacionó directamente la limitación al derecho de enmienda con el artículo 134 de la Constitución. Este reconocimiento del Tribunal Constitucional de las limitaciones al derecho de enmienda de la Ley de Presupuestos, ha constituido la base de sus restricciones al ámbito material de la Ley<sup>17</sup>, que tuvieron como consecuencia el surgimiento de las denominadas Leyes de Acompañamiento.

### b) La estabilidad presupuestaria

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (reformada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y cuyo Texto Refundido se ha aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre) ha tenido una clara influencia en el procedimiento parlamentario establecido para la aprobación de los presupuestos Generales del Estado, sin que esa tramitación se haya alterado para adaptarse al nuevo escenario presupuestario que la Ley de Estabilidad dibuja.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria tiene su origen en el Tratado de la Unión Europea, que incluyó un nuevo artículo condenando el déficit excesivo. Ese compromiso de contención del gasto público se reforzó con el denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) adoptado en 1997 por el Consejo Europeo de Ámsterdam, que establecía la supervisión fiscal de los países miembros de la Unión para asegurar la continuación de la disciplina fiscal después de la entrada del euro. Estaríamos, pues, frente a una limitación del déficit

que tiene su origen en el Tratado de la Unión y no en las constituciones de los estados miembros.

Las obligaciones de mantener el rigor presupuestario no nacen de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y permanecen al margen de ella. Estamos ante una modalidad nueva del denominado “constitucionalismo económico”<sup>18</sup>.

La profundidad de la crisis económica y las incertidumbres de los mercados que están afectando de una forma dramática a la deuda soberana de los países de la Unión Europea, lastrando la posibilidad de salida de esa crisis, ha conducido al gobierno español a reforzar el concepto de estabilidad presupuestaria, convirtiéndolo en un valor estructural que condicione la actuación del Estado, tanto de la administración central como de las Comunidades Autónomas, para recuperar la confianza en la estabilidad de la economía española, promoviendo una reforma constitucional que ha sido aprobada el 2 de septiembre de 2011<sup>19</sup>.

La reforma del artículo 135 de la Constitución fija como principio de actuación para todas las administraciones públicas la estabilidad presupuestaria. Introduce el concepto de déficit estructural, que deberán mantenerse dentro de los márgenes establecidos por la Unión Europea y establece la prioridad en el pago de los intereses y del capital de la deuda pública. Se limita el volumen de deuda pública en relación con el PIB a lo que establezca el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, permitiendo excepciones a estos límites como consecuencia de catástrofes naturales, recesión económica o emergencias.

El desarrollo de todos estos principios se postpone a la aprobación de una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012, que deberá fijar el máximo déficit permitido y definir un concepto tan ambiguo como el de déficit estructural. Un importante sector de expertos, políticos y opinión pública consideran que la reforma era innecesaria al existir ya una ley, la de Estabilidad Presupuestaria, que recogía estos principios y que con una adaptación a las nuevas circunstancias era suficiente. En cualquier caso, esta reforma influirá en el debate anual del Proyecto de Presupuestos introduciendo un nuevo escenario que lo condiciona como ya estaba ocurriendo con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

<sup>16</sup> Véase GIMÉNEZ SANCHEZ, I. M., “Las competencias presupuestarias del Parlamento”, op. cit., págs. 234 y 235.

<sup>17</sup> Véase MARTÍNEZ LAGO, M.A., “Las restricciones de los Debates Parlamentarios sobre los presupuestos”, op. cit., págs. 3-24.

<sup>18</sup> Para entender las repercusiones de la Ley General de Estabilidad en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado véase el trabajo de JIMÉNEZ DÍAZ A., “La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado”, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 8, 2003, págs. 193-214.

<sup>19</sup> Esta reforma se había hecho ya en Alemania y próximamente se hará en Italia y Francia.



El artículo 8 de la LGEP establece que en el primer semestre de cada año, el gobierno, por acuerdo del Consejo de Ministros, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes para el conjunto del sector público. Ese acuerdo lo remitirá a las Cortes Generales que, en forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el gobierno. Si fuese rechazado, el gobierno, en un plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento. El artículo 12 añade que “el acuerdo previsto en el artículo 8 fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado”.

Aparece, por tanto, un nuevo espacio de debate parlamentario en el que se fijan las cifras globales del gasto no financiero del Estado coincidiendo, en una buena parte, con el contenido del debate de totalidad de los presupuestos y que se celebra tan sólo unos meses después. El primer debate condiciona el segundo por varios motivos. No tiene sentido tener, en tan poco espacio de tiempo, dos grandes debates sobre política económica general con contenidos similares quedando el segundo, de alguna manera, minusvalorado con el peligro de ser reiterativo y por lo tanto vaciándolo de contenido.

Por otra parte limita la posibilidad de la oposición a presentar enmiendas de devolución por su desacuerdo con las cifras totales de gasto. Si previamente se han aprobado ya éstas, queda, en cierta forma, sin contenido la disposición reglamentaria del artículo 134, según la cual las cuantías globales de los presupuestos quedarán fijadas en el debate de totalidad. Aunque no existe una obligación que vincule ambas decisiones, sería ilógico un cambio de criterio con tan poco tiempo, salvo que se produjese en ese periodo un cambio de mayorías políticas. Este cambio puede producirse en el Senado sin que haya elecciones generales, como consecuencia de las elecciones autonómicas que pueden modificar los senadores por designación autonómica. La fijación anual del objetivo de estabilidad, aunque el escenario sea plurianual, permite ajustarse tanto a los cambios de coyuntura económica como a los cambios que se hayan producido en el Legislativo.

Pero a pesar de todos estos límites, el debate presupuestario puede recuperar su fuerza original precisamente como consecuencia de estos mismos límites. Si el gasto total está previamente limitado, más importancia reviste las preferencias acerca de la distribución del mismo. La elección de programas de gasto a los que se aplican esos recursos limitados, devolverá al debate presupuestario toda su importancia, convirtiéndolo en el gran debate político anual.

Pero para conseguir recuperar un ámbito propio para el debate presupuestario deberían introducirse cambios sustanciales en el proceso de tramitación de los presupuestos en las cámaras. Una oportunidad que se perdió para hacer los cambios que permitiesen diseñar ese nuevo escenario fue el de aprobación de la Ley General Presupuestaria.

### **c) La técnica presupuestaria y el procedimiento de tramitación del presupuesto**

La aprobación de la LGEP impuso al gobierno la obligación de remitir a las Cortes Generales un Proyecto de Ley General Presupuestaria que recogiese los principios rectores de la LGEP: plurianualidad, transparencia y eficiencia. La nueva Ley General Presupuestaria, nuestra ley financiera, fue aprobada el 26 de noviembre de 2003 (su antecedente es el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, el cual, a su vez, tiene su origen en la ley 11/1977, de 4 de enero).

Según se señala en la exposición de motivos, el cumplimiento de los principios rectores de la LGEP supone reforzar la previsión presupuestaria, garantizar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y asegurar un adecuado uso de los recursos públicos. La ley, en resumen, pretende racionalizar el proceso presupuestario estableciendo un sistema de gestión por objetivos, disminuyendo la rigidez en la ejecución de los créditos presupuestarios e introduciendo el principio de responsabilidad de los centros gestores en la ejecución de los créditos presupuestarios y sistematizando, al mismo tiempo, las normas de contabilidad y control a nivel de eficacia y eficiencia. Una de las novedades de la ley es la definición de los programas plurianuales, vinculándose la asignación de recursos con el cumplimiento de los objetivos en los ejercicios anteriores.

Todas estas modificaciones deberían haber dotado de nuevos instrumentos de control presupuestario al Parlamento, al mismo tiempo que



debería haber traído como consecuencia un nuevo diseño del proceso de tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos Generales del Estado o, al menos, debería haber propiciado los cambios en los reglamentos de las cámaras que permitieran adecuar todo el procedimiento de aprobación de los presupuestos a los nuevos principios y objetivos de la presupuestación definidos en la LGP. Sin embargo no ha sido así: La LGP únicamente dedica dos artículos (37 y 38), de un total de 182, para referirse a la fase de aprobación del presupuesto y tan sólo para reiterar los preceptos constitucionales de remisión del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado antes del 1 de octubre del año anterior, detallando la documentación que obligatoriamente deberá acompañar el proyecto, y de prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior si los correspondientes al ejercicio en curso no estuviesen aprobados antes del día 1 de enero.

Tampoco los reglamentos de las cámaras han sufrido modificación alguna que haya producido un cambio en la forma de debatirse el proyecto de Presupuestos Generales del Estado en sede parlamentaria y que haya puesto en manos del Parlamento los medios e instrumentos que necesita para que las mejoras introducidas en la presupuestación por la LGP no se queden en meras mejoras técnicas, sino que le permitan ejercer en toda su amplitud la función de control y por tanto evaluar la eficacia y la eficiencia de la propuesta del gobierno<sup>20</sup>.

Otros países de nuestro entorno sí han realizado transformaciones importantes de alcance institucional, que incluyen no sólo modificaciones en el procedimiento presupuestario sino en la propia relación Ejecutivo-Legislativo.

Francia es, seguramente, el país de la Unión Europea, que ha llevado a cabo una transformación más trascendental de todo el procedimiento presupuestario, a partir de la aprobación de la Ley Orgánica núm. 2001-692, del 1 de agosto, relativa a leyes de presupuestos (LOLF). Su origen se encuentra en un grupo de trabajo sobre la eficacia del gasto público y el control parlamentario, que concluyó con la presentación de un informe por su portavoz Didier Migaud, en 1999. Es la primera vez que la Ley Financiera no procede del Ejecutivo sino que es fruto del consenso parlamentario, aunque contó con la participación de la Secretaría de Estado de Presupuestos y el apoyo decidido tanto del Primer Ministro (Lionel Jospin) como del Presidente de la República (Jacques Chirac).

La reforma, que fue producto de la reacción del Parlamento frente a los excesos del Ejecutivo; se realizó desde un doble enfoque: el técnico-administrativo y el político-institucional. Con el primero se pasaba de una administración de medios a una administración de resultados, y con el segundo se reforzaban los poderes del Parlamento en materia presupuestaria y se dotaba de mayor transparencia a la hacienda pública.

La ley se empezó a aplicar en 2002, pero el primer presupuesto confeccionado completamente de acuerdo con la LOLF fue el de 2006. Las novedades fundamentales que se introdujeron consistían en dotar de mayor flexibilidad a la gestión pero aumentando la responsabilidad. Ya no hay capítulos presupuestarios, sólo programas. Se cambia el principio de especialidad, se abandona la clasificación económica y surge como nuevo concepto las líneas de crédito, que reducen el número de programas aunque se aumenta el montante de cada uno de ellos. En contrapartida, se obliga a rendir cuentas a priori, fijando los objetivos a alcanzar (PAP), y a posteriori, respondiendo por los objetivos alcanzados (RAP). Se pasa de un control de medios a un control de objetivos y resultados.

Todas estas transformaciones han supuesto una ampliación de los poderes del Parlamento:

- En materia de financiamiento y tesorería.
- En la mejora de la información. El presupuesto se vuelve más inteligible y fiable.
- Se les reconoce el derecho de acceso a la información y de solicitar la apertura de procedimientos ante el Tribunal de Cuentas.
- Reforzando la autorización presupuestaria que recupera su alcance y trascendencia originales, destacando la novedad que supone la facultad reconocida a los parlamentarios de crear un programa o de proponer modificaciones de gastos dentro del tope máximo asignado a una misión, que es el término que se utiliza para la agrupación de varios programas<sup>21</sup>.

Aunque la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley General Presupuestaria no hayan tenido en cuenta que las modificaciones del procedimiento de elaboración de los presupuestos, no podían afectar sólo al Ejecutivo, sino que debían tener consecuencia en el procedimiento de discusión y aprobación en sede parla-

<sup>20</sup> Véase GIMÉNEZ SANCHEZ, I.M., "Las competencias presupuestarias del Parlamento", op.cit., pág. 38.

<sup>21</sup> Véase GIMÉNEZ SANCHEZ, I.M., "Las competencias presupuestarias del Parlamento", op.cit., págs. 46-47.



mentaria, ambas leyes tienen como principios rectores la transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. El cumplimiento de estos principios no puede garantizarse sin la colaboración necesaria del Parlamento cuando ejerce su función de control presupuestario.

Debería plantearse una modificación sustancial de la estructura del presupuesto, que permitiese centrar la discusión presupuestaria en los grandes objetivos de política económica y en los medios financieros necesarios para obtenerlos, aliviando el debate de la tramitación de miles de enmiendas ajustadas a una clasificación presupuestaria que convierte la tramitación parlamentaria del presupuesto en algo farragoso y muchas veces ineficaz, ya que la mayoría de esas enmiendas no obligan al gobierno para su cumplimiento, dada la naturaleza de la vinculación de los créditos presupuestarios y la capacidad del Ejecutivo para modificarlos.

#### d) Las limitaciones a la transparencia

Un proceso presupuestario es transparente cuando permite conocer la verdadera situación de las finanzas públicas y verificar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios y, para conseguirlo, debe ser capaz de generar toda la información necesaria y contar con los medios técnicos y humanos que permitan hacer inteligible toda esa información.

La gran cantidad de información que contienen las cuentas públicas, como consecuencia del enorme peso del sector público en la economía, ha convertido el estudio del proyecto de presupuestos en un ejercicio para auténticos expertos en la materia, que sean capaces de desentrañar el contenido de las miles de páginas de textos y cuadros numéricos que se remiten al Parlamento.

A la ingente extensión de la documentación presupuestaria se une el limitado tiempo de tramitación presupuestaria que supone que, en dos meses para el Congreso y prácticamente en 20 días para el Senado, transcurra todo el proceso de aprobación del presupuesto. Tal cantidad de información no constituye ninguna garantía de transparencia, pues a las dificultades para seleccionar lo relevante de lo mero accesorio se une, muchas

veces, un grado de desagregación no adecuado añadido al gran volumen de fondos públicos no incluidos en los presupuestos<sup>22</sup>.

Importantes partidas de gasto público quedan fuera del control del Parlamento como consecuencia de la creación de empresas que no se integran en el presupuesto y que se financian con cargo a los activos y pasivos financieros (adquiriendo acciones, concediendo préstamos u otorgando avales), eludiendo el cumplimiento del objetivo de estabilidad, que sólo contabiliza los gastos no financieros del presupuesto.

Desde 1993 y hasta 2004, y como consecuencia de la delimitación que el Tribunal Constitucional hizo en la STC 76/1992, de 14 de mayo, del contenido material de las leyes de presupuestos<sup>23</sup>, la tramitación de estos se hacía de manera simultánea con la de la denominada "Ley de Acompañamiento" (leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social), que modificaba cada año un sinnúmero de cuestiones fundamentales de los campos más variados.

La tramitación conjunta de ambas leyes complicaba considerablemente todo el proceso y así, a las dificultades inherentes a la tramitación conjunta de dos leyes con tanta trascendencia, se unía la contradicción de aprobar medidas en la Ley de Acompañamiento con incidencia presupuestaria, sin que los presupuestos hubiesen podido incorporarlas. Afortunadamente, desde 2005, estas leyes han desaparecido del ámbito estatal. En el ámbito autonómico simultáneamente a las Leyes de Presupuesto se tramitan las leyes que denominan "tributarias, de medidas fiscales o financieras", lo que complica aún más el debate presupuestario<sup>24</sup>.

Las dificultades de los parlamentarios para conocer con profundidad el contenido de la cada vez más extensa y compleja documentación presupuestaria, unido a la escasez de medios con que cuentan las Cortes Generales, para proporcionar el apoyo técnico necesario para facilitar ese conocimiento, que afecta fundamentalmente a la minoría parlamentaria (la mayoría tiene todo el aparato del gobierno para darle el respaldo técnico que

<sup>22</sup> Para entender las deficiencias de transparencia en el procedimiento presupuestario ver el interesante trabajo de LUCENA BETRIU, M., "La Transparencia Presupuestaria. Problemas y soluciones". Fundación Alternativas. Documento de trabajo 20/2003.

<sup>23</sup> La STC 76/1992, de 14 de mayo, por la que se declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 130 de la LGT, en la redacción dada al mismo por el art. 110 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988, por tratarse de una norma típica de derecho codificado que regula una materia que no tiene un grado de vinculación suficiente o directa con el ámbito del contenido posible de las Leyes de presupuestos. En esta Sentencia el Tribunal Constitucional realiza una recopilación de toda su doctrina sobre los límites materiales de la Leyes de presupuestos.

<sup>24</sup> Las Comunidades Autónomas que han tramitado leyes de acompañamiento a los presupuestos para 2010 son: Asturias, Cantabria, Madrid, Cataluña, Aragón, La Rioja, Murcia y Navarra.



necesite), ha provocado un descenso del interés en el debate anual de los presupuestos en las cámaras. En palabras de Ramallo, nos encontraríamos entre la bulimia presupuestaria y la anorexia parlamentaria<sup>25</sup>.

Como señala Miguel Ángel Martínez Lago<sup>26</sup>, es todavía válido lo que sostenía el profesor Puviani en 1897, al denunciar que, “El presupuesto moderno continúa siendo una región oscura, misteriosa, llena de sorpresas para la gran masa del pueblo, para la prensa, para la mayor parte del Parlamento”.

## 5. EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Una vez aprobado el presupuesto, el control parlamentario debe extenderse a la verificación de que las actuaciones del Ejecutivo en materia económica se ajustan a las previsiones, cuantías y destinos que el Parlamento ha decidido otorgar (artículos 66.2 y 134.1 de la CE). Este control puede desarrollarse en sede parlamentaria mientras se ejecuta el presupuesto, o bien a través del Tribunal de Cuentas, una vez se ha ejecutado el presupuesto en su totalidad.

### a) El control parlamentario en la ejecución del Presupuesto

El control de la ejecución del presupuesto se encuentra con multitud de limitaciones, que en muchos casos coinciden con las ya señaladas para la fase de aprobación y que limitan seriamente la transparencia presupuestaria.

Si cuando hablábamos del control en la fase de elaboración del presupuesto, poníamos en evidencia la falta de medios de las Cortes a la hora de desentrañar la maraña de documentación que acompaña al documento presupuestario, esta carencia se ve incrementada si hablamos del ejercicio del control en la fase de ejecución presupuestaria. La información que el Parlamento recibe acerca de los grados de ejecución del presupuesto en sus diversas clasificaciones y fases contables, las modificaciones presupuestarias, la utilización del fondo de contingencia, etc., es absolutamente inmanejable con los medios de que disponen las cámaras.

<sup>25</sup> Véase RAMALLO MASSANET, J., “El bloque presupuestario en España: Presupuesto, acompañamiento, estabilidad”, Revista jurídica de les Illes Balears, nº 1, año 2003, pág. 13.

<sup>26</sup> Véase MARTINEZ LAGO, M.A., “El Control Parlamentario sobre el Presupuesto Público”. Presupuesto y Gasto Público, Madrid, nº 48, 2007, pág. 130.

<sup>27</sup> RECODER DE CASO, E., “El control parlamentario del presupuesto”. V Jornadas de Letrados celebradas en Pamplona, 1998. pág. 337.

<sup>28</sup> Véase LUCENA BETRIU, M., “La Transparencia Presupuestaria. Problemas y soluciones.”, op. cit., pág. 16.

Para ejercer el control no es suficiente con la voluntad de ejercerlo, debe disponerse de información veraz y de los medios suficientes que permitan examinar tanto su legalidad como su eficacia y su eficiencia. La información de que dispone el Parlamento para ejercer el control proviene en su totalidad del gobierno, y al no contar con instrumentos propios que permitan contrastarla y elaborar una información propia no existe la posibilidad real de ejercer un control efectivo de la ejecución presupuestaria<sup>27</sup>.

Durante la ejecución del presupuesto el Ejecutivo realiza múltiples modificaciones presupuestarias que alteran los créditos aprobados por el Parlamento y reduce la transparencia presupuestaria al permitir, en muchos casos, elevaciones del gasto sin que las Cortes Generales tengan opción de discutirlo previamente. Hasta la aprobación de la LGEP, las modificaciones presupuestarias se aprobaban masivamente impidiendo el cumplimiento de los objetivos presupuestarios marcados por las Cortes Generales. Valga como ejemplo que en el año 2001, las modificaciones presupuestarias representaron el 15% del total del presupuesto de gastos<sup>28</sup>.

Las modificaciones presupuestarias son un instrumento de flexibilidad necesario para permitir que el gobierno pueda hacer frente a situaciones imprevistas que no pueden esperar para resolverse a un ejercicio posterior. El problema no reside en la figura de la modificación sino en su utilización discrecional y abusiva.

La LGEP y la LGP, con el objetivo de garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad, han establecido una nueva sección presupuestaria denominada “Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria”, dotada con el 2% del gasto fijado anualmente. Este fondo se destina a atender las necesidades no previstas en el presupuesto aprobado siempre que no tengan carácter discrecional. Los créditos extraordinarios, suplementos de créditos, ampliaciones e incorporaciones se financiarán con recurso al citado fondo. Cada trimestre el gobierno remitirá un informe sobre la aplicación del fondo a las comisiones de presupuestos del Congreso y del Senado.

Con la creación de este fondo se pretende, por una parte, limitar las modificaciones del pre-



supuesto y, por otro, agilizar los trámites para la realización de aquellas modificaciones no discrecionales que el gobierno tiene que realizar como consecuencia de situaciones inesperadas. De esta forma, el gobierno no tiene que presentar necesariamente un proyecto de ley si quiere aumentar el gasto público o disminuir los ingresos en el mismo ejercicio en que se han aprobado los presupuestos (Art. 134.5 CE), siempre que las variaciones se financien con bajas en el fondo de contingencia. Los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios se han transformado en transferencias de créditos entre secciones presupuestarias.

La creación de este fondo de contingencia debería haber provocado una reordenación de la tipología de las modificaciones presupuestarias, sin embargo no ha sido así; la LGP utiliza la misma denominación: suplementos de crédito, créditos extraordinarios e incorporaciones, que tanto si se financian con cargo al fondo de contingencia como si se financian con otros recursos. En este último caso suponen un incremento de la cifra total de gasto y que obligan a la tramitación de un proyecto de ley. Mantener la misma denominación para figuras distintas introduce una confusión innecesaria en una materia ya de por sí compleja.

En cualquier caso, y aunque no se eleve la cifra final del presupuesto, las múltiples transferencias presupuestarias alteran sustancialmente el diseño presupuestario aprobado por las Cortes, sin su conocimiento, disminuyendo la eficacia del control del gasto público ejercido por el Parlamento. Aumentar los márgenes de libertad del gestor puede ser hasta razonable siempre que se pueda ejercer un control posterior completo.

Aquí haré una breve referencia a las modificaciones del presupuesto utilizando la figura del Decreto-Ley.

Evidentemente la Constitución impide la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado por un Decreto-Ley, teniendo en cuenta que el artículo 134.1 atribuye la competencia exclusiva para la aprobación a las Cortes Generales. Sin embargo, se han dictado numerosos Decretos-Ley en materia presupuestaria con contenido de índole presupuestario diverso<sup>29</sup>: suplementos de créditos y créditos extraordinarios, aprobación de medidas

presupuestarias urgentes, incrementos retribuciones de empleados públicos y de pensiones, resarcimiento de daños, condiciones de las prórrogas presupuestarias, etc.

Para una parte de la doctrina, la utilización del Decreto-Ley recorta, en gran medida, la competencia parlamentaria para la aprobación del presupuesto. Si durante el ejercicio surge la necesidad inexcusable de realizar algún gasto y el fondo de contingencia resulta insuficiente, el procedimiento adecuado es solicitar una nueva autorización legislativa que permita a las Cortes conocer los motivos que determinan esa necesidad y adoptar un acuerdo previa deliberación. Es decir, que le permita ejercer el control<sup>30</sup>.

Las Comunidades Autónomas no disponían de la posibilidad de utilizar la figura del Decreto-Ley, pero tras las últimas reformas estatutarias, todas la han incorporado a su normativa.

#### **b) El control parlamentario en la liquidación del Presupuesto. El Tribunal de Cuentas**

La Constitución y las Leyes Orgánicas de Funcionamiento definen al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del Estado, así como del sector público, sin perjuicio de las atribuciones fiscalizadoras de los OCEX de las Comunidades Autónomas. Esta función, que ejercerá por delegación de las Cortes Generales de las cuales depende directamente, consiste en comprobar si la actividad económico-financiera del sector público respeta los principios de legalidad, eficiencia y economía, y su destinatario serán las Cortes (o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas).

El Tribunal de Cuentas, puede informar a las Cortes Generales de distintas maneras: remitir memorias o informes de carácter extraordinario a petición del propio Parlamento o a iniciativa del propio Tribunal, o enviando un informe anual sobre la gestión del sector público. Pero, fundamentalmente, el Tribunal de Cuentas deberá elevar a las cámaras, en el plazo de seis meses desde que la hubiese recibido, la declaración definitiva acerca de la Cuenta General del Estado, incluyendo una propuesta sobre ella de la que dará traslado al gobierno.

<sup>29</sup> Según el estudio de MARTINEZ LAGO, M.A., "El control Parlamentario sobre el Presupuesto Público.", op. cit., del total de 387 Decretos-Leyes tramitados en el período 1978-2007, 116 tenían incidencia presupuestaria, es decir, casi el 43%.

<sup>30</sup> MARTINEZ LAGO, M.A., "El Decreto-Ley en materia presupuestaria", publicado en Quincena Fiscal, Aranzadi, nº 15, 1997, págs. 9-20.



En ese momento empieza el control político o parlamentario sobre el Ejecutivo con base en la información técnica y jurídica que ha elaborado el Tribunal de Cuentas. Como señala P. Biglinio<sup>31</sup>, aunque el debate parlamentario se sustente en un informe técnico-jurídico del Tribunal de Cuentas, el control ejercido por las cámaras no varía de naturaleza. Se trata de una decisión política, basada por tanto en razones de oportunidad.

La actividad del Tribunal de Cuentas, que constituye la base en la que se apoya el control parlamentario sobre la liquidación del presupuesto, presenta varias deficiencias:

1. El retraso con que el Tribunal de Cuentas presenta el informe definitivo sobre la liquidación del presupuesto y sobre la cuenta general. Este retraso no es sólo imputable al Tribunal de Cuentas, sino que muchas veces son las propias instituciones del sector público las que no presentan las cuentas en plazo (en el año 2009 se presentó el informe sobre 2007). Pero, en cualquier caso, el retraso disminuye el interés acerca de las conclusiones del informe. En ocasiones, cuando se debate el informe, ya no está en el gobierno el grupo político que ejecutó el presupuesto.

2. El peso que la verificación del principio de legalidad tiene todavía para el Tribunal de Cuentas. La evaluación de la eficacia y la eficiencia es una asignatura pendiente para el Tribunal de Cuentas.

3. La falta de relevancia del procedimiento parlamentario del acto de control que supone la aprobación del informe del Tribunal de Cuentas sobre la cuenta general, que consiste en una comunicación que el Tribunal de Cuentas dirige a las Cortes y que éstas aprueban o rechazan, añadiendo algunas resoluciones, queda prácticamente solo dentro del ámbito de relaciones intraparlamentarias, cuando debería ser un momento álgido en la función de control del gobierno.

Es importante revitalizar y agilizar esa fase del control presupuestario dándole la transcendencia política que debe tener.

## 6. LAS OFICINAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO

En toda la exposición se contraponen la necesidad de un control presupuestario fuerte por parte del Parlamento, con las dificultades que esta institución enfrenta para que ese control sea realmente

efectivo y no quede en algo meramente formal. Una de las dificultades que merman de una forma importante la capacidad de las Cortes para ejercer el control presupuestario es, sin duda, la de escasez de medios puestos a disposición de los parlamentarios para que puedan enfrentarse al proyecto de presupuesto que remite el Ejecutivo, al cúmulo de documentación relativa a la ejecución y liquidación del mismo y a la evaluación del impacto presupuestario de otras iniciativas parlamentarias.

La experiencia comparada nos dice que la única manera de lograr una mayor transparencia del proceso presupuestario, que permita que las Cortes ejerzan el control del gasto del sector público, es la existencia de oficinas presupuestarias independientes del Ejecutivo, que elaboren información propia y asesoren de forma independiente a los parlamentarios y a las comisiones especializadas en las tres fases del proceso presupuestario: discusión y aprobación, ejecución y liquidación.

Las características que debe reunir una Oficina Presupuestaria para que garantice la elaboración de una información imparcial y fiable que ayude al Parlamento a ejercer el control de las cuestiones presupuestarias de forma eficaz, se establecieron claramente en el simposio internacional acerca del cambio de papel de los parlamentos en el proceso presupuestario celebrado por la OCDE, en octubre de 2008 en Turquía<sup>32</sup>.

Este simposio recogió el interés de la OCDE en fortalecer el papel de los legislativos en el procedimiento presupuestario, y si bien se reconocía que en los últimos 10 años el papel de los parlamentos se había reforzado, consideraba que era necesario ayudarles dotándoles de una unidad de investigación independiente que proporcione toda aquella información imparcial y fiable que permita participar en la formulación del presupuesto de una manera constructiva y poner al legislador en pie de igualdad con el Poder Ejecutivo.

Los objetivos de las Oficinas de Control son:

- Simplificación de la información presupuestaria.
- Promoción de la transparencia.
- Aumentar la credibilidad del documento presupuestario.
- Mejorar el proceso presupuestario.
- Servir tanto a la mayoría como a la minoría parlamentaria.

<sup>31</sup> BIGLINIO CAMPOS, P., "Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas", op.cit., pág. 30.

<sup>32</sup> BARRY ANDERSON, es el responsable actual de la Dirección de Presupuestos y Gastos Públicos de la OCDE, y fue director interino de CBO de 1999 a 2003. La ponencia su publicó en el Journal on Budgeting de la OCDE en volume 2009/1.



- Facilitar la posibilidad de respuestas rápidas.
- Promover la rendición de cuentas.

Y sus funciones básicas consisten en:

- Realizar previsiones económicas con datos objetivos, utilizando estimaciones de referencia. Hacer proyecciones no predicciones.
- Analizar técnicamente las propuestas del Poder Ejecutivo.
- Realizar informes que incluyan análisis a medio y a largo plazo.
- Analizar las propuestas políticas y su impacto presupuestario.
- Proponer opciones y alternativas para la reducción del gasto.
- Analizar el impacto económico de la normativa.
- Analizar las modificaciones tributarias.

Para cumplir esos objetivos y realizar todas las funciones esa Oficina Presupuestaria debe tener un carácter eminentemente técnico, no partidista. Debe ser dirigida por un profesional de reconocido prestigio con un mandato largo, no renovable. Su actuación debe ser totalmente transparente; estar a disposición de todo el mundo y las funciones deben estar claramente detalladas y definidas, fijándose las prioridades por el Parlamento. Debe establecerse la obligación del Ejecutivo de facilitar toda la información que se le requiera y disponer los medios para que la Oficina Presupuestaria pueda acceder directamente a esa información. Los medios tecnológicos permiten que en la actualidad, sea totalmente factible tener información veraz en el preciso momento en que se necesite.

Al mismo tiempo que se recupera el papel de los Parlamentos en el proceso presupuestario se van creando más oficinas presupuestarias. En un informe de la Comisión Europea de 2006 se señalaba que existían 22 oficinas en 14 de los estados

miembros. En otro estudio de la OCDE, de 2007, se concluía que de 30 países de la OCDE y ocho que no pertenecen a esta organización, 16 disponían de oficinas presupuestarias. La más antigua es la Oficina de Control de la Planificación, de Holanda (CPB), las más recientes son las de Corea, México y Canadá, y la mayor sin ninguna duda la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos de América (CBO)<sup>33</sup>.

Evidentemente, las dimensiones de la CBO se corresponden con el tamaño de la economía de EU y, por lo tanto, no puede trasladarse a otros países cuyas dimensiones económicas no son comparables a las de EU, pero dado el alto grado de eficacia de esta institución, puede servir de referencia en cuanto a estructura y funcionamiento.

En España, desde hace 20 años, ha sido recurrente el debate parlamentario sobre la necesidad de la creación de una Oficina Presupuestaria dependiente del Parlamento.

La Disposición Adicional Vigésima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, dispuso que se crearía, dependiente de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, una Oficina Presupuestaria "destinada a asesorar técnicamente a los órganos de la Cámara, y a informar a los grupos parlamentarios, y a los diputados y senadores sobre la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y gasto público". La regulación de su organización y funcionamiento se dejaba al Reglamento de la Cámara.

Su puesta en marcha se pospuso hasta la modificación del Reglamento de la Cámara. Dicha modificación no llegó a producirse por falta de acuerdo político y, por lo tanto, la Oficina Presupuestaria se quedó en mero proyecto.

En 2006 el Grupo Parlamentario Popular presentó una proposición de ley de creación de la oficina que fue rechazada; la misma proposición fue nuevamente presentada en agosto de 2008, para

<sup>33</sup> La CBO, creada en 1975, como consecuencia de la disputa entre el Ejecutivo y el Congreso, que finalizó con la promulgación en 1974 de la Ley de Control de Bloque y Presupuestos del Congreso. Con la Ley de Presupuesto del Congreso el Poder Legislativo recobró el control constitucional de los recursos. La creación de la CBO proporcionaba a las comisiones de presupuestos y al Congreso una información presupuestaria y económica neutral e independiente. El director de la CBO es designado conjuntamente por el Presidente del Congreso y del Senado previa recomendación de las dos comisiones de presupuestos. La duración del cargo es de cuatro años pero puede ser renovado sin límites. Está formado por alrededor de 240 técnicos, principalmente analistas de políticas públicas y el 80% de ellos han realizado postgrados en Economía o en Política Pública. En el resto de las cuestiones tiene el mismo tratamiento que los empleados de la Cámara de Representantes, su estructura se organiza en la Oficina del Director y en las divisiones de Análisis del Presupuesto, Salud y Recursos Humanos, Análisis Macroeconómico, Servicios de Administración e Información, Estudios Financieros y Microeconómicos, Seguridad Nacional y la de Análisis de Impuestos. Cuenta también con un panel de asesores económicos compuestos por exdirectores de la CBO y eminentes economistas, el cargo de asesor se desempeña por dos años.



ser rechazada nuevamente en marzo de 2009. El Grupo Parlamentario Catalán en el Congreso también presentó, en abril de 2008, una proposición de ley de creación de una Oficina Presupuestaria que no siguió su tramitación. Lo mismo hizo Esquerra republicana-IU-Iniciativa per Catalunya els Verds, también en 2008. Esta Proposición sí se tomó en consideración y, tras una tramitación de más de año y medio, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó definitivamente, el 28 de octubre de 2010, la creación de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, aunque se pospuso su entrada en vigor hasta febrero de 2011. A partir de ese momento, la Mesa del Congreso y del Senado, deberían haber aprobado una resolución para regular la organización y funcionamiento de la oficina, lo que no ha ocurrido.

Las Cortes Generales se disolvieron el pasado 27 de septiembre sin que ninguno de los grupos parlamentarios haya exigido la puesta en marcha de la Oficina Presupuestaria antes del final de la legislatura.

Como se puso de manifiesto en el debate parlamentario de la toma en consideración de las proposiciones de ley, el grupo del gobierno se ha opuesto alternativamente a la creación de esta oficina por temor al daño que podía hacer al gobierno. Así, el Partido Popular, que tuvo el gobierno de 1996 a 2004, no tuvo ningún interés en ella y, el Partido Socialista, que incluyó en su programa electoral de 2004 la creación de la oficina Presupuestaria, se ha limitado a apoyar las iniciativas presentadas por dos grupos minoritarios sin demostrar ningún entusiasmo en la existencia de esa oficina.

La reticencia de los grupos mayoritarios de las cámaras a la puesta en marcha de la Oficina de Control Presupuestario por miedo a que el resultado de su trabajo pudiese perjudicar al Ejecutivo, pone en evidencia la necesidad de la misma al reconocer claramente que sin apoyo técnico calificado, la función de control presupuestario de las cámaras se encuentra absolutamente limitado, si no es que totalmente impedido. Esta postura refleja también el sometimiento del grupo mayoritario del Parlamento al gobierno al que apoya y una mirada puesta en el corto plazo, olvidando que quien en un momento gobierna en otro será oposición y, lo que es más importante, también olvida que dotar al Parlamento de medios es fortalecerlo y fortalecer el Parlamento es fortalecer la democracia.

El texto que finalmente se aprobó, fue afortunadamente consensado y apoyado por todos los grupos políticos y ha mejorado sustancialmente

con la tramitación parlamentaria, aproximándose bastante al ideal que Barry Anderson definía. Las principales características de esta Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, adscrita orgánicamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados son las siguientes:

- El director de la Oficina Presupuestaria será nombrado por las mesas de las cámaras, a propuesta del presidente del Congreso, oídas las respectivas Juntas de Portavoces, entre personas de reconocido prestigio profesional en disciplinas económicas, financieras o presupuestarias. No se establece limitación a su mandato.
- Las funciones, además del seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación, incluye la recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas, y el seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos.
- La Ley dispone que la Oficina Presupuestaria tendrá acceso a todas las bases de información contable y presupuestaria de la Administración General del Estado, incluido el sector público empresarial y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. En particular, se prevé la posibilidad de acordar la creación de un canal de información específico y directo entre la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales y los servicios de información, coordinación y programación presupuestaria del ministerio de Economía y Hacienda.

Hay una cuestión, en la que incidieron todos los grupos parlamentarios, tanto en el debate de toma en consideración como en el de aprobación de la proposición de ley, que es la de la moderación en las dimensiones de la Oficina Presupuestaria. Esta prudencia, lógica, en el momento de reducción de gastos públicos que estamos viviendo, tiene el peligro de que, si desde un principio no cuenta la Oficina Presupuestaria con los medios suficientes para prestar las funciones asignadas, puede provocar frustración y decepción en los grupos parlamentarios y diputados, al convertirse en una institución más de las muchas que se han creado sin



un contenido claro. Es decir, los medios deben ser los necesarios para que los grupos parlamentarios y los diputados perciban una clara mejoría en su función de control del Ejecutivo.

Esto es lo que ha ocurrido con las Oficinas Presupuestarias de los Parlamentos autonómicos; estas Oficinas Presupuestarias, que existen en Madrid, Andalucía, Canarias, Murcia y Cataluña<sup>34</sup>, no han resultado, hasta ahora, una experiencia positiva. En realidad solo tienen el nombre de Oficina Presupuestaria porque casi ninguna cuenta con los medios personales y técnicos adecuados a las funciones que se pretenden de ellas.

En mi opinión, existe una institución en la mayoría de las Comunidades Autónomas que podría asumir este papel y es la de los órganos de control externo que dependen directamente de los parlamentos y disponen, en la mayoría de los casos, de una estructura técnica calificada que, aunque de modo menos ambicioso que una Oficina Presupuestaria en sentido estricto, podría perfectamente desempeñar ese papel de asesoramiento de sus respectivos parlamentos.

En resumen, la creación de una Oficina Presupuestaria independiente es absolutamente prioritaria si se quiere conocer la situación real de las finanzas públicas. En estos momentos de incertidumbre económica, una oficina de esas características hubiese sido fundamental para que el Parlamento hubiese podido tener evaluaciones objetivas del impacto económico de las medidas presupuestarias acordadas por el gobierno, permitiendo que la toma de decisiones políticas acerca de esas medidas y el control de sus posibles efectos, se hiciese con la información y transparencia que se requiere.

## 7. CONCLUSIONES

El control presupuestario ejercido por el Parlamento, es decir el control político del gasto público, presenta en España una serie de deficiencias que ha tenido como consecuencia la pérdida de importancia del debate presupuestario anual como de las actuaciones que el Parlamento realiza para

controlar la ejecución de ese presupuesto; como dice Allen Schick<sup>35</sup> la historia de los presupuestos y el desarrollo de la democracia occidental están fuertemente relacionados. Sin embargo, los presupuestos han perdido parte de su papel de liderazgo como institución democrática a medida que los gobiernos se fueron expandiendo y los presupuestos se volvieron más opacos e inaccesibles. El papel del legislativo se ha ido reduciendo y hay cada vez más divergencia entre los medios que el gobierno posee para elaborar y ejecutar el presupuesto y los que posee el Parlamento para controlarlo.

En el momento actual, la recuperación del papel de los parlamentos en el proceso presupuestario es esencial como signo de calidad democrática. Ese papel reviste mayor importancia porque esta grave crisis económica que padecemos, tiene como una de sus consecuencias que algunas de las decisiones presupuestarias no sean tomadas ni siquiera por los gobiernos nacionales, sino por instituciones supranacionales como la Unión Europea o por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial; pero estas decisiones afectarán no sólo a los procedimientos sino a los objetivos de política económica de un país y no pueden quedar fuera del control; la dimensión nacional vuelve a tener un considerable protagonismo; ésta es una de las paradojas de la crisis actual, y así lo estamos viendo con la prima de riesgo como un indicador de la reputación económica de un país<sup>36</sup>.

Si no queremos que al final todos estos procesos vayan en detrimento de la calidad democrática y que quienes tomen las decisiones sobre la política económica no sean elegidos por los ciudadanos, el Parlamento deben retomar el protagonismo en el proceso presupuestario.

Los nuevos tiempos demandan una nueva forma de ejercer la democracia y ésta necesita de un nuevo parlamento y como dice José Tudela<sup>37</sup> "El nuevo Parlamento pasa, ineludiblemente, por una nueva concepción de control, por un control más visible y eficaz y hablar de ello es hablar de responsabilidad. El Parlamento debe ser el escenario fundamental donde escenificar la exigencia social de responsabilidad política".

<sup>34</sup> Recientemente se ha aprobado una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura para la creación de una Oficina de Control Presupuestario que todavía no se ha puesto en marcha.

<sup>35</sup> Véase el interesante trabajo presentado por el profesor de la Universidad de Maryland SCHICK, A., "Redemocratizar los Presupuestos", en la obra de varios autores: Los Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia. Fundación para la Modernización de España, 2003.

<sup>36</sup> Véase SERRANO SANZ, J. M<sup>a</sup>, "De la crisis económica en España y sus remedios", Prensas Universitarias de Zaragoza. Universidad de Zaragoza. 2011, pág. 105.

<sup>37</sup> Véase el interesante libro de TUDELA ARANDA, J., "El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI". Congreso de los Diputados, Colección monografías 77, 2008.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M., "El control Parlamentario como control político", Revista de Derecho Político, UNED, nº 23, 1986.
- BIGLINIO CAMPOS, P., "Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas", revista de las Cortes Generales, nº 37, 1996.
- GIMÉNEZ SANCHEZ, I.M., "Las competencias presupuestarias del Parlamento", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- JIMÉNEZ DÍAZ A., "La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado", Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 8, 2003.
- LUCENA BETRIU, M., "La Transparencia Presupuestaria. Problemas y soluciones". Fundación Alternativas. Documento de trabajo 20/2003.
- MARTINEZ LAGO, M.A., "El Decreto-Ley en materia presupuestaria", publicado en Quincena Fiscal, Aranzadi, nº 15, 1997.
- MARTINEZ LAGO, M. A., "Las restricciones de los Debates Parlamentarios sobre los Presupuestos", Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 15, 2006.
- MARTINEZ LAGO, M.A., "El Control Parlamentario sobre el Presupuesto Público". Presupuesto y Gasto público, Madrid, nº 48. 2007.
- RAMALLO MASSANET, J., "El bloque presupuestario en España: Presupuesto, acompañamiento, estabilidad", Revista jurídica de les Illes Balears, nº 1, 2003.
- RECODER DE CASO, E., "El control parlamentario del presupuesto". V Jornadas de Letrados celebradas en Pamplona, 1998.
- RODRIGUEZ BEREIJO A., "El Control Parlamentario de la política económica", Hacienda Pública Española, nº 97, 1985.
- SCHICK, A., "Redemocratizar los Presupuestos", en la obra de varios autores: Los Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia. Fundación para la Modernización de España, 2003.
- SERRANO SANZ, J. M<sup>a</sup>, "De la crisis económica en España y sus remedios", Prensas Universitarias de Zaragoza. Universidad de Zaragoza. 2011.
- TUDELA ARANDA, J., "El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI". Congreso de los Diputados, Colección monografías 77, 2008.

# La Administración Parlamentaria.

## La función de los Letrados Parlamentarios



José Tudela Aranda

Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad; Doctor en Derecho con la calificación de “*apto cum laude*” por la Universidad de Zaragoza; Letrado de las Cortes de Aragón desde 1986; Letrado Mayor de las Cortes de Aragón desde 1995 hasta 2003; Secretario de la Junta Electoral de Aragón desde 1995 hasta 2003; Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico desde su creación en 2002; Profesor asociado de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza desde 1989; recibió del gobierno vasco el premio “Jesús María de Leizaola” en 1993, al mejor trabajo sobre Comunidades Autónomas por su libro “Derechos constitucionales y autonomía política”; ha coordinado diversas obras colectivas y publicado numerosos trabajos sobre derecho parlamentario, organización territorial del Estado y derecho administrativo, especialmente relativos al derecho del turismo

En el presente texto explicaré los principios de la Administración Parlamentaria, describiré sus rasgos generales y algunas de sus debilidades.

El modelo de la Administración Parlamentaria en España es común para las Cortes Generales y para los 17 Parlamentos Autonómicos. En España, hay 19 cámaras parlamentarias que operan prácticamente con el mismo modelo de administración, aunque en una escala distinta. No es lo mismo el Congreso los Diputados que el Parlamento de La Rioja ni éste al Parlamento de Cataluña. La escala es diferente pero el modelo es el mismo. Las comunidades autónomas podían haber optado por modelos distintos pero no han querido, es un modelo que está inserto en nuestra tradición cultural y, por lo tanto, no era fácil cambiar.

Los cambios más relevantes se han producido en las comunidades autónomas, en contraste con las Cortes Generales que ha quedado un poco

rezagada. La administración es el conjunto de medios materiales y personales al servicio de diputados y grupos parlamentarios, pero evidentemente no ligados con ellos, sino que está caracterizada por su profesionalismo, completamente independiente de diputados y de grupos parlamentarios.

El presupuesto para este modelo de administración es de naturaleza constitucional: la administración de los Parlamentos goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo, pues éste no puede interferir de ninguna manera en la gestión de medios materiales y personales del Parlamento. La autonomía se proyecta en materia normativa, presupuestaria y en lo relativo al personal, con lo cual se garantiza la esencia de su funcionamiento y la neutralidad del personal administrativo frente a las distintas opciones políticas.

En el Poder Ejecutivo, la administración es políticamente neutral, pero lógicamente sometida a



la línea jerárquica de un poder, es decir, el del gobierno como instrumento para la realización de su política. Una administración políticamente neutral un día servirá a un gobierno del Partido Popular y otro a un gobierno del PSOE, pero sobre la que se ejerce una jerarquía. No sucede lo mismo en el modelo administrativo parlamentario, porque esa administración parlamentaria se debe a todos los grupos políticos de la Cámara, en este caso a los 67 diputados; un funcionario no se debe a la mayoría, no se debe exclusivamente a los grupos que tengan mas diputados como sucedería en un esquema Ejecutivo. Los funcionarios parlamentarios nos debemos a todos por igual; nuestra función es servir al diputado para que éste pueda cumplir en igualdad de condiciones su tarea; ésta es la verdadera esencia, lo que verdaderamente singulariza nuestro modelo de administración parlamentaria.

Para proyectar esta neutralidad, este objetivo de autonomía, se cuenta con ciertos instrumentos; en primer lugar, el procedimiento de selección del personal al servicio de la institución. Es el Parlamento el que selecciona bajo criterios de mérito y capacidad, y normalmente por oposición pública, mediante un tribunal integrado por académicos o funcionarios de distintas opciones políticas. En todo caso, la parte técnica es siempre mayoría frente a la parte política y este es otro requisito de los tribunales de oposición. El resultado es una selección rigurosa guiada por criterios de mérito, que ignora cualquier adscripción política.

Como segundo instrumento está la habilitación de una carrera profesional independiente del liderazgo político. En ella, no interviene la dirección política. No obstante, la carrera es un tema complicado, porque el Parlamento tiene una administración reducida y, por lo tanto, la posibilidad de carrera no es mucha. Normalmente ello se compensa con sistemas retributivos algo más beneficioso que la administración ejecutiva.

En tercer lugar, es importante contar con un estricto catálogo de compatibilidades y deberes. Los hay, pero deberían reforzarse más. Mencionar este tema es abundar en la idea de ética. Hay que decir en voz alta que la idea de ética es fundamental para el funcionario parlamentario. Los funcionarios parlamentarios pueden militar en un partido político, pero deben abstenerse de realizar cualquier pronunciamiento político en su trabajo parlamentario y, en opinión de muchos, incluso fuera de su trabajo parlamentario, ya que aunque ello no necesariamente obstaculiza su ser imparcial, pero sí su imagen y ya sabemos que la mujer del César tiene

que ser las dos cosas, ser honrada y aparentarlo. En mi opinión, estos tres instrumentos son básicos para conseguir esa neutralidad. Junto a ello, lógicamente hay profesionalismo, una cualificación, que se pide a cualquier funcionario. Pero lo que es algo distinto es la noción de administración neutra.

El modelo de administración parlamentaria es común y se ha reproducido en las 19 cámaras parlamentarias que existen en el Estado español. Ese modelo está construido sobre la existencia de una Secretaría General; al frente de la misma se encuentra el Secretario General o Letrado Mayor, ya que en cada parlamento recibe una denominación u otra. En todos los casos, el Secretario General o Letrado Mayor, proviene del cuerpo de letrados del parlamento.

Ese Secretario General tiene dos funciones distintas. Ello es importante porque además en ocasiones se ha generado alguna controversia. Por una parte, por supuesto, dirige la asesoría jurídica de la institución, de él van a depender todos los servicios jurídicos. Pero también dirige la gestión del parlamento, es el jefe de personal y dirige toda la administración parlamentaria. Así, en una misma figura se concentran, por una parte la asistencia jurídica y, por otra, la gestión del parlamento. En ocasiones ello ha despertado algunas dudas porque tiene dos funciones complejas y hay quien plantea que sería conveniente separar lo que es la dirección jurídica de la dirección de gestión.

En mi opinión, puede haber gestores de origen diverso para diferentes facetas de la administración parlamentaria. Pero la dirección última, la referencia última de la pirámide, es conveniente que esté concentrada en una persona que representa la totalidad de la administración parlamentaria, y con ella también los servicios jurídicos.

Subordinados al Secretario General se encuentran los diferentes servicios de la cámara. Entre los más importantes están el servicio jurídico, formado por el cuerpo de letrados; asuntos económicos que a veces como es el caso de las Cortes de Aragón, es al mismo tiempo intervención; biblioteca y documentación, otro servicio clásico del Parlamento que, en la actualidad, se enfrenta a apasionantes retos; estudios, un servicio de apoyo a diputados y grupos parlamentarios que se ha separado de biblioteca y documentación y que en la actualidad forma una unidad diferente.

Otra unidad clásica es la que denominamos Servicios Generales de la Gestión del Parlamento, que se encarga de la logística general del parlamento. Parte importante de su trabajo es la ges-



ción de la contratación. También hay que aludir a servicios que han irrumpido con fuerza en los últimos años, prueba de la evolución del dinamismo del parlamento, como son el área de informática que hace 15 años era una unidad incipiente, no relevante, pero que hoy es una unidad central en el funcionamiento del parlamento.

También ha irrumpido con fuerza en los últimos años el área de comunicación. Hay que recordar que no hace tantos años las cámaras de televisión tenían prohibida la entrada en el parlamento británico, que vivía al margen de la comunicación. La irrupción de la comunicación en el parlamento es un fenómeno muy contemporáneo que hoy cobra una nueva dimensión con el uso de instrumentos como la página web. A través de la incorporación de estos servicios

El Parlamento se identifica con el mundo jurídico; no obstante, se ignoran las necesidades de gestión de una institución, cada vez más compleja; con presupuestos muy elevados, con numeroso personal, con volúmenes de contratación muy significativos. Quizá hace cien años no requería gran cosa para ser gestionada adecuadamente, pero en la actualidad exige una evidente especialización.

Esa gestión, se podría atribuir, como ha sido el caso tradicional en España, a los propios letrados o a otro personal capacitado, pero creo que en estos momentos, la gestión del parlamento no es distinta a otras grandes entidades públicas y necesita también una cierta cualificación. Por tanto, es importante ir definiendo el perfil de ese gestor, distinto del ejecutivo, porque un parlamento tiene su propia cultura y ésta es muy diferente de la del Ejecutivo. La mentalidad del gestor debe adecuarse a la cultura del parlamento; una cultura que se proyecta sobre la administración parlamentaria. Evidentemente, ello no obsta para que el sometimiento de la administración parlamentaria a las reglas del Estado de derecho sea el mismo que cualquier otra administración

El parlamento debe ser comprendido. Es una cultura distinta y el que esté llamado a gestionarlo debe comprenderlo desde su raíz. Si no es así, habrá problemas. El parlamento necesita un perfil de gestor competente y especializado, y esto no acaba de ser entendido porque a veces el funcionario parlamentario y el propio político se escudan en exceso en la singularidad del parlamento para olvidar las exigencias propias de la gestión.

Habría cuestiones singulares que pueden tratarse en relación con la institución parlamenta-

ria y que tienen una cierta relevancia como, por ejemplo, la cualificación del personal parlamentario. Está estudiado que la cualificación media del personal del parlamento es baja frente a otras administraciones públicas, no por el nivel de cada persona en sí misma, sino por el número de funcionarios de alto nivel. Por ejemplo, el de doctores o licenciados es muy escaso proporcionalmente al de otras administraciones públicas. Este es un dato significativo sobre todo en función de lo que queramos que el parlamento sea, y está muy unido a un segundo dato, el número de funcionarios que también es bajo y ello es relevante porque ayuda a explicar el desequilibrio entre parlamento y Poder Ejecutivo, común a regímenes parlamentarios y presidencialistas. Se dice que el Parlamento está en crisis, que no funciona bien. Pero no se dice de qué medios dispone para atender sus necesidades. Así, no es ninguna sorpresa que el único parlamento del mundo que realmente controla al gobierno, que tiene una fortaleza inequívoca, sea el de los Estados Unidos de Norteamérica. Para comprenderlo, no hay más que conocer cuáles son medios. Compárenlo con el Congreso de los Diputados.

Con los medios a disposición de un parlamento español, si un diputado desea resolver una duda técnica, no jurídica, que le plantea el articulado o una enmienda de un proyecto de ley, no tiene cómo hacerlo. En consecuencia, resuelve la duda fuera del Parlamento, normalmente preguntando a partes interesadas. El sistema se pervierte porque dentro del parlamento no tiene esa posibilidad; sí la tienen los grupos que apoyan al gobierno, ya que pueden utilizar los medios a disposición de éste. Pero la oposición no tiene esta posibilidad, por lo que siempre está en una situación de desventaja. Cualificación y número no son cuestiones anecdóticas, no hay un parlamento fuerte sin una administración parlamentaria fuerte. Si se cree en el parlamento, se necesita una administración fuerte, bien construida, racional y adecuada a sus funciones.

Hay una cuestión importante, que tiene también su trascendencia en México, y es la relación con el personal de los grupos parlamentarios, de las bancadas, es decir cuál es el papel que corresponde a cada cual. Personalmente, entiendo que los grupos, las bancadas, tienen que estar también dotadas de un asesoramiento notable, pero tiene que ser un asesoramiento totalmente independiente de la administración parlamentaria, tiene que haber una barrera que distinga claramente en-



tre el personal que asesora a una y el personal que asesora a la otra. Sé que el modelo mexicano es distinto, que la cultura es distinta y que la tradición es diferente. Pero me parece que la regla del juego de la separación es útil para todos, a lo mejor el modelo se desplaza y del 100% de los recursos el 60% va a los grupos de las bancadas y el 40% para la administración de todos, a lo mejor ése es el modelo, pero deben delimitarse con claridad las barreras entre uno y otro, pues eso ayudará a construir un mejor modelo parlamentario.

Otra cuestión que a veces no se le presta la suficiente atención es la formación del personal parlamentario. Todos los ejecutivos de España tienen institutos de formación dedicados a sus funcionarios de gran capacidad. Ello es así porque la idea de formación es consustancial a la carrera funcional. Parece algo evidente, pero los parlamentos no desarrollan estos programas; pareciera que sus funcionarios ingresan formados para toda la vida. En un momento en que todo es cambiante, no hay formación específica, por lo menos en España, en sede parlamentaria. Siempre ha sido importante, pero hoy es una cuestión fundamental por la evolución del parlamento y su necesidad de adecuación a las nuevas exigencias sociales. Cuando hay un cuestionamiento general de la cultura parlamentaria, por lo menos de la que tenemos ¿no deberían los funcionarios recibir algún tipo de formación sobre estos debates? ¿No somos todos, cultura parlamentaria? ¿No somos todos, imagen del parlamento? ¿No todos contribuimos a ella?



Por último, me referiré al papel del Letrado Mayor o Secretario General y al Cuerpo de Letrados. El cuerpo de letrados son los funcionarios especialistas en derecho, ya que una exigencia indeclinable para poder acceder a la oposición es ser licenciado en derecho. Es un cuerpo de larga trayectoria y prestigio en la historia de la administración española. Al Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales han pertenecido algunos de nuestros más brillantes constitucionalistas como el profesor Rubio Llorente, políticos relevantes como Manuel Fraga Iribarne o escritores como Francisco Ayala. Es un cuerpo de honda tradición jurídica, que se ha proyectado a los parlamentos autonómicos. Los requisitos de entrada son exigentes y alrededor de ellos se ha vertebrado no sólo la asesoría jurídica sino también la gestión del parlamento, asumiendo en muchos casos funciones de dirección administrativa.

El Letrado Mayor sólo asesora directamente al Pleno, a la Mesa y a la Junta de Portavoces. Junto a ello, le corresponde la dirección de los demás letrados que, a su vez, asesoran ponencias y comisiones, y realizan otras funciones jurídicas propias de una institución parlamentaria. Por otra parte, como mencioné antes, asume la dirección de la organización administrativa. La explicación de ello es la necesidad de garantizar tanto una visión de conjunto de las exigencias funcionales de la administración parlamentaria como su propia independencia.

Los letrados también realizan, junto a su labor de asesoramiento jurídico básico, a todos los órganos parlamentarios, llevan a cabo tareas de gestión, a veces con carácter exclusivo, y otras veces compartidos con otros técnicos. Es evidente que la dirección de servicios jurídicos debe corresponder a un letrado, pero en otros supuestos no veo por qué razón tiene que ser así. Creo que hay que definir por perfiles profesionales.

El rol del letrado en el parlamento es relevante con independencia del posible ejercicio de funciones administrativas; lo es porque en la neutralidad de la administración parlamentaria se ha construido en buena medida su asesoramiento neutral y objetivo, equitativo, a todas las formaciones políticas. El letrado se reivindica por su propio trabajo, por su labor de asistencia a las ponencias en la tramitación de las leyes o a otros órganos parlamentarios.

Por último, el parlamento, como institución, se encuentra en una encrucijada. El cambio de cultura parlamentaria que les mencionaba está acaeciendo en nuestro país, no es exclusivo de España,



es un debate que está hoy en todo occidente. El parlamento es una institución que va acabar concentrando el debate político porque es la política por excelencia, porque es el sistema democrático por excelencia y en él se van a fijar al final todas las atenciones. Se encuentra en una encrucijada, y si quiere responder a los retos de una nueva sociedad, debe cambiar y debe hacerlo con agilidad, con flexibilidad, con un equilibrio.

Antes me decía un compañero mexicano, escribes diferente de lo que hablas, porque en la última exposición que tuve el honor de realizar precisamente en la UNAM, dije que cada día defendiendo más la democracia representativa frente a otras fórmulas participativas y por el contrario, he escrito a favor de un parlamento más abierto, de un parlamento más participativo. Aunque puede parecer que hay contradicción, no la hay. Creo que es absolutamente necesario el equilibrio, que es frontal-

mente necesario reivindicar la democracia representativa y mejorarla desde fórmulas participativas. No hay un sistema que tenga menos inconvenientes que la democracia representativa, la decisión al final debe ser de los representantes, pero para que eso se pueda mantener necesita estar complementado por una esfera de participación y diálogo continuo con la sociedad, que hace veinte años no se requería, y que hoy es imprescindible. En este contexto ¿qué corresponde a los funcionarios parlamentarios? Simplemente servir lo mejor posible, de la manera más neutral posible y con el mayor profesionalismo a diputados y grupos parlamentarios. No nos corresponde nada más. Es como el árbitro en un partido de fútbol, que le corresponde no hacerse notar. A nosotros, al buen funcionario le corresponde también no hacerse notar, que el juego discurra sin ninguna interferencia por su parte, pero que haya sido posible gracias a su trabajo.

# Control jurisdiccional de los actos parlamentarios

Carmen Agüeras Angulo



Licenciada en Derecho por la Universidad de Zaragoza (1996). Letrada de las Cortes de Aragón desde el año 2000, y Letrada Mayor desde 2009 hasta la actualidad. Asiste a la Mesa, Junta de Portavoces y Pleno de la Cámara, dirige los Servicios Jurídicos del Parlamento y ejerce la jefatura de la administración parlamentaria. Ha realizado colaboraciones en publicaciones en relación con el trabajo desarrollado en las Cortes de Aragón y ha actuado como ponente y participante en jornadas y seminarios organizados por la Fundación *Manuel Giménez Abad*, así como en actividades académicas relacionadas con otros organismos e instituciones

## 1. CONCEPTO DE AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y SUS MANIFESTACIONES

Para abordar el tema del control jurisdiccional de los actos parlamentarios, es necesario plantear previamente el concepto de autonomía parlamentaria porque de sus diferentes manifestaciones provendrán los actos y disposiciones que puede generar un Parlamento en el devenir de su vida cotidiana. Para referirnos al concepto de autonomía parlamentaria es necesario volver la vista al Derecho inglés, puesto que es la base del derecho parlamentario del resto de Europa y de los sistemas parlamentarios que actualmente se desenvuelven en el ámbito contemporáneo.

Algunas soluciones británicas se trasladaron directamente a otros países europeos, a veces sin suficiente análisis y a pesar de reticencias iniciales. Así, los franceses decían negarse, por ejemplo, a “imitar a nadie” y a trasladar soluciones británicas a su derecho, pero lo innegable es que los conceptos de autonomía parlamentaria y el control jurisdiccional de los actos parlamentarios tienen su base en el concepto de soberanía parlamentaria acuñada en el Derecho inglés y en la inmunidad ju-

risdiccional de sus actos y procedimientos internos (*internal proceedings*).

En Inglaterra, por tanto, en un primer momento, se opuso al derecho divino de los reyes el derecho divino de las legislaturas, la llamada “omnipotencia parlamentaria”, de manera que jueces y tribunales y Parlamento estaban siempre actuando en esferas absolutamente separadas, sin inmiscuirse los unos en los asuntos de los otros. La formulación clásica de este concepto la encontramos precisamente en la *Bill of Rights* de 1689, según la cual la libertad de palabra y de debate y los procedimientos parlamentarios no pueden ser puestos en cuestión en ningún lugar fuera del Parlamento.

Esta formulación clásica contiene en su primera parte el concepto que ahora se corresponde con el principio o el privilegio de inviolabilidad del parlamento por las opiniones vertidas en el curso de los debates. La segunda parte se ancla más en el tema de la autonomía parlamentaria y es la concepción inicial de la inmunidad jurisdiccional del Parlamento ante los órganos jurisdiccionales.

Los límites en el Derecho inglés, como corresponde a un sistema en el que no existe control concentrado de constitucionalidad, se fueron dan-



do a través de casos concretos; así por ejemplo, uno de los que determinó el primer conflicto entre Parlamento y jueces, fue el caso de un editor y escritor británico que inició un proceso contra la Cámara de los Comunes por haberse distribuido, entre la documentación de los parlamentarios, un panfleto en el que se tachaba una obra suya de “extremadamente indecente”.

En ese caso, se inició un procedimiento contra el Parlamento, y los tribunales entraron a conocer del asunto, considerando que trascendía los muros del Parlamento, de tal modo que la inmunidad jurisdiccional únicamente podía ser aplicable en aquellos casos en los que el acto parlamentario se quedaba dentro del Parlamento. Esto supuso un conflicto claro entre jueces, tribunales y el Parlamento que, al final, se saldó con la “victoria” del Parlamento, ya que a partir ese momento los jueces dieron marcha atrás y a no entrar a conocer de aquellos supuestos estrictamente parlamentarios.

Posteriormente, hubo otro supuesto en el que un parlamentario ateo se negaba a prestar juramento de fidelidad a la Corona, pero en cuanto se declaraba vacante su escaño por esa razón, volvía a ser reelegido en su circunscripción. Así se mantuvo la situación durante un tiempo, hasta que al final el parlamentario se avino a jurar; pero la Cámara de los Comunes seguía entendiendo que el juramento no era válido porque seguía declarándose ateo. El caso estaba muy claro para los jueces y no entraron a conocer del asunto, pues el Parlamento tenía el poder exclusivo y excluyente para interpretar la ley dentro de sus propios muros y con sus propios procedimientos.

En Inglaterra no existe un control concentrado de constitucionalidad como lo tienen otros países como España y, por tanto, rara vez se cuestiona la validez material de sus leyes propias. La validez formal en algunas ocasiones ha dado lugar a cuestionamientos en cuanto a su categoría de “leyes privadas” (*private acts*) pero, en general, los jueces tienden a abstenerse de entrar en aquellos supuestos que son estrictamente parlamentarios. Se exceptúan de norma general las cuestiones relativas a los empleados del Parlamento, con objeto de evitar que esta zona de inmunidad jurisdiccional pueda al final traducirse en efectos negativos para los trabajadores del Parlamento.

Para valorar la recepción de este principio general de inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios en países como el nuestro y los de nuestro entorno, hay que partir de la base de la configuración de nuestros sistemas parlamentarios,

en los que el Parlamento se convierte en eje central del sistema político.

Se ha optado tradicionalmente en el ámbito europeo por regímenes parlamentarios frente a los presidencialistas por múltiples razones históricas, básicamente porque en los sistemas parlamentarios (aunque a veces con alguna tendencia al presidencialismo, criticada porque supone unir los inconvenientes de ambos sistemas y ninguna de sus ventajas), se garantiza en mayor medida el contrapeso entre Ejecutivo y Legislativo que necesariamente debe existir en la vida política de las cámaras y de los países europeos correspondientes.

Hoy se aboga por revitalizar el Parlamento, por darle una mayor relevancia como exponente de la representatividad, como elemento fundamental de control al Ejecutivo y como clave de la legitimación democrática de cualquier decisión política.

En el Derecho español, la recepción de la teoría de inmunidad jurisdiccional mencionada respecto de los *internal proceedings* parlamentarios fue plena durante mucho tiempo, y se admitía sin mayores cuestionamientos como resultado de la configuración del Parlamento como una institución de especial naturaleza. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1978 y, por tanto, de la configuración de nuestro país como Estado social y democrático de derecho, se estableció en el artículo 9 del texto constitucional un principio general de sometimiento de cualquier poder público a la ley y al derecho, formulación amplísima que no admitía ya excepciones.

En un primer momento, algunos autores volvían la vista a formulaciones como la que contenía la ley fundamental de Bonn, que distinguía entre la sumisión a la ley y al derecho del Poder Ejecutivo y el Judicial y la sumisión únicamente al orden constitucional para el Poder Legislativo. Sin embargo, al final, en el derecho español el principio de sumisión a la ley y al derecho se considera generalmente aplicable a todos los poderes constitucionales. Volveremos de todas formas sobre este tema al hablar ya del control concreto de los diferentes actos parlamentarios.

La autonomía parlamentaria, por tanto y en resumen, es un elemento consustancial a la configuración, en un sistema parlamentario como el español, del Parlamento como eje fundamental del sistema, y es un principio que trata de garantizar que las decisiones de los parlamentos se adopten con independencia y libertad, sin injerencias extrañas provenientes de cualquier otro poder público. Al existir múltiples conexiones entre el Legislativo y



el Ejecutivo se hace incluso mucho más necesario garantizar la autonomía parlamentaria.

La autonomía parlamentaria se concibe hoy desde un punto de vista teleológico o finalista, es decir, se considera un instrumento para que el Parlamento pueda cumplir adecuadamente las importantes funciones constitucionales a las que está llamado, siempre partiendo de la base que ya he mencionado de que todo poder público debe estar sometido a la ley y al derecho, de que todo debe ser justiciable y de que en ningún caso puede ampararse la ilegalidad o la arbitrariedad creando una isla jurídica inmune al control de los órganos jurisdiccionales.

En cuanto a las manifestaciones concretas de este principio de autonomía parlamentaria, son tres los ámbitos fundamentales en los que se desenvuelve: autonomía normativa, autonomía presupuestaria y autonomía organizativa de personal y de administración.

En la *autonomía normativa* hay que mencionar como primera y fundamental al Reglamento parlamentario, donde se plasma de manera inicial y principal la autonomía normativa de las cámaras parlamentarias. Este Reglamento, instituido directamente en la Constitución, es una norma de valor primario, es decir, únicamente está supraordenada a la Constitución y tiene, a pesar de su denominación de “reglamento”, valor de Ley. Por tanto, su control jurisdiccional estará también obviamente vinculado a esta configuración como norma de rango legal. La Constitución contiene una reserva material al Reglamento, de manera que es la propia Constitución la que especifica que es el Reglamento parlamentario la norma fundamental de las cámaras parlamentarias.

El Reglamento parlamentario, por tanto, se relaciona con la ley en virtud del principio de competencia y no del de jerarquía, de manera que ambos instrumentos regulan ámbitos materiales diferentes. Esto conlleva la necesidad de evitar los intentos de la ley ordinaria de entrar en materia reservada al Reglamento. No existe, creo, inconveniente en que una ley ordinaria cree, verbigracia, una comisión parlamentaria para el control de un determinado asunto. Sin embargo, si una ley ordinaria entrara a regular directamente la composición, los mecanismos de toma de acuerdos o decisiones, o los procedimientos internos de la comisión, ahí sí podría entenderse que existiera un choque con la reserva reglamentaria que establece la Constitución y que sería, por lo tanto, el Reglamento parlamentario el que debería determinar ese tipo de cuestiones.

El Reglamento, por su especial naturaleza jurídica, actúa también como parámetro de validez formal de las leyes, ya que son los procedimientos establecidos en el Reglamento los que determinan que una ley se apruebe por la Cámara de una forma válida. Sin embargo, esta validez formal es vista también desde la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional de una forma estricta y limitada; solamente cuando el procedimiento haya sido alterado de tal manera que afecte a la formación de la voluntad de la Cámara, es decir, altere las mayorías en la Cámara o altere de una manera sustancial el resultado de las votaciones, se entenderá que ese defecto tiene relevancia constitucional.

En las Comunidades Autónomas no es la Constitución la que se refiere específicamente al Reglamento parlamentario, sino que son en general los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma los que hacen referencia específica a la autonomía de las Cámaras parlamentarias y al Reglamento como su norma fundamental. En el caso de Aragón, está específicamente establecido en el artículo 34 de su Estatuto de Autonomía. Hay otras Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha, que no lo recogen, lo cual no implica consecuencia alguna en relación con la naturaleza jurídica de esa norma.

La norma es especial puesto que tiene valor de Ley; por tanto, tiene la eficacia pasiva de la ley, ya que sólo puede ser modificada por una norma de las mismas características y con las mayorías establecidas en el propio Reglamento y en la Constitución, es decir, mayoría absoluta. Sin embargo, carece de la eficacia activa de la ley, pues no tiene la eficacia general y abstracta que tiene una ley entendida en sentido estricto, ya que su razón de ser está en procedimientos parlamentarios internos y se dirige a sujetos también muy determinados, a sujetos parlamentarios.

Algunos autores han hablado incluso del carácter “disponible” del derecho parlamentario, de manera que existiendo, como ha dicho por ejemplo Piedad García Escudero, una norma según la cual la unanimidad en el Parlamento lo puede prácticamente todo. Se podría hablar de cierta disponibilidad de las normas parlamentarias cuando existe esa unanimidad, que permite eximir o flexibilizar determinados procedimientos cuando existe un acuerdo unánime de todos los grupos representados en la Cámara. Más que de disponibilidad, lo correcto sería hablar de flexibilidad, porque nunca puede entenderse que una norma reglamentaria pueda ser obviada por la mayoría parlamentaria, vulne-



rando los derechos de las minorías. Estos casos se limitarían a aquellos que suscitan la unanimidad de todos los grupos parlamentarios que tienen representación en la Cámara.

Vinculadas al Reglamento están las denominadas Resoluciones interpretativas o supletorias, que son normas que buscan suplir omisiones del Reglamento que no pueden hacerse por la vía interpretativa general. Son normas que plantearon dudas en relación con su naturaleza jurídica, ya que se dudó si eran normas asimilables al Reglamento y por tanto con valor de ley, o eran normas de carácter infra reglamentario. La variación en cuanto a su control jurisdiccional es obvia si se le da a la norma uno u otro valor.

Actualmente hay acuerdo en general de la doctrina y la jurisprudencia sobre su naturaleza jurídica, en el sentido de que el rango formal de las resoluciones interpretativas o supletorias del Reglamento es infra ordenado al mismo, y nunca pueden constituir una modificación encubierta del Reglamento obviando los especiales requerimientos procedimentales y la mayoría calificada necesaria para aprobar una reforma reglamentaria.

Más bien son normas que buscan flexibilizar el Reglamento en determinados puntos, aclarar, o resolver cuestiones no planteadas inicialmente (son muy habituales, por ejemplo, las resoluciones referentes a nuevas tecnologías, porque son cuestiones novedosas que en principio no estaban en los primeros reglamentos parlamentarios y que requieren soluciones). En nuestro caso, por ejemplo, tenemos normas relativas a resolución de empates, a votaciones por separado de iniciativas con varios puntos, a comparencias de colectivos ante la Cámara; cuestiones vinculadas al Reglamento pero no previstas expresamente en él.

Hay que distinguir estas normas de las facultades que ostenta el presidente en el curso de los debates; así, cuando el Presidente da la palabra por alusiones o la deniega, o admite o no una solicitud de observancia del Reglamento, no está generando un acto jurídico en sentido estricto que pueda ser susceptible de control jurisdiccional, sino que está resolviendo la discrepancia planteada entre varios diputados en conflicto. La eficacia de su acto se agota en el caso concreto, sin perjuicio de que si las decisiones en un mismo sentido son reiteradas en el tiempo puedan pasar a ser usos o costumbres parlamentarias con cierta relevancia normativa.

Las consecuencias de esta distinción entre las distintas clases de normas las veremos después

cuando veamos el control jurisdiccional que es posible sobre cada una de ellas, atendida esta diferente naturaleza jurídica.

No entraré en la *autonomía presupuestaria*, susceptible de generar escasos conflictos a nivel jurisdiccional, y me centraré más, vista la autonomía normativa, en la autonomía administrativa y de personal.

La *autonomía administrativa* busca que el Parlamento pueda hacer frente a sus necesidades materiales y personales a través de medios propios y por procedimientos de carácter interno para el cumplimiento de sus fines y funciones. En este caso, lo que genera el Parlamento son actos materialmente administrativos que se distinguen de los actos normativos o disposiciones de carácter general mencionados anteriormente.

Los ámbitos en los que más se producen los actos administrativos del Parlamento son, cuantitativamente, el de la contratación y el del personal. En estos campos, el Parlamento actúa como administración en sentido estricto, y lo que genera son actos de indudable naturaleza administrativa.

Para poner en relación la autonomía parlamentaria con la actuación materialmente administrativa del Parlamento hay que ser muy cuidadoso porque, por ejemplo, en materia de contratación, la tendencia general y en cualquier caso la que respetamos en las Cortes de Aragón, es la de llevar a efecto un mimetismo prácticamente total con la legislación general en materia de contratación del sector público. Ello se traduce en escasos litigios que, en nuestro caso, supone el respeto estricto de los principios de publicidad y concurrencia en la contratación pública. Sin embargo, ello no es óbice para que ocasionalmente en que este mimetismo exacto se produzca un conflicto con la autonomía parlamentaria.

Dos ejemplos concretos pueden ilustrar lo expuesto. En un supuesto de resolución de un contrato se nos exigía que cumpliéramos un trámite establecido en la legislación general en materia de contratación, que era someter el asunto a informe Consejo Consultivo del gobierno de Aragón. En las Cortes de Aragón se emitió el informe por los Servicios Jurídicos de la Cámara, interpretando que un órgano consultivo creado para ejercer sus funciones en relación con el Ejecutivo no tenía porqué conocer una cuestión que afectaba al Poder Legislativo. Así, suplimos el informe del Consejo Consultivo del gobierno de Aragón por el informe de los propios Servicios Jurídicos de la Cámara. Este asunto fue planteado ante el Tribunal Superior de



Justicia de Aragón y resuelto por éste en el sentido de que sí debíamos someternos al dictamen del Consejo Consultivo. En conclusión, recurrimos el Tribunal Supremo y el asunto se encuentra todavía pendiente de resolución. En este caso lo que hemos hecho ha sido incorporar a nuestros pliegos en materia de contratación la referencia específica a la autonomía parlamentaria y a la emisión de informes por nuestros Servicios Jurídicos, pliegos que hasta el momento no han sido recurridos.

Otro caso fue el del Tribunal de Recursos Contractuales creado en el gobierno de Aragón para resolver determinadas cuestiones en materia de contratación. Al tramitarse en las Cortes la ley que establecía su creación, se introdujo por los grupos parlamentarios dentro del procedimiento parlamentario, una disposición adicional en la ley que permitía a las Cortes crear su propio tribunal de recursos contractuales, sin tener que someter estos asuntos a un órgano vinculado al Ejecutivo.

Por otro lado, en cuanto a la autonomía del personal, es otra de las cuestiones en las que el Parlamento genera más actos administrativos susceptibles de conflicto y de litigio. Es el principio que permite que el Parlamento tenga sus propios medios personales sometidos a su exclusiva dependencia y con una calificación profesional muy específica, vinculada precisamente con la especificidad de las funciones parlamentarias. En este caso, al igual que la contratación, lo habitual es un mimetismo general con la legislación en materia de función pública aplicable a la Comunidad Autónoma o al Estado, con algunas peculiaridades derivadas organizativas del Parlamento y que hace que existan ciertas diferencias, por ejemplo, en estructura retributiva, en licencias, permisos, vacaciones, entre el personal de un Parlamento y el personal general de la Comunidad Autónoma o el Estado.

La problemática a nivel de autonomía de personal es doble: por un lado, la naturaleza jurídica de las normas que regulan el personal propio de las cámaras parlamentarias y, por otro, una cuestión más interna relacionada con la dificultad de la política del personal en administraciones como las parlamentarias. Son administraciones muy pequeñas, con escasas posibilidades de movilidad funcional, prácticamente nulas de movilidad geográfica y con problemas de búsqueda de la motivación o del incentivo profesional por vías que no son tan sencillas, como pueden serlo en administraciones más grandes que permiten mayores posibilidades de movilidad física o funcional de los trabajadores. A ello se une la calificación profesional muy especí-

fica de determinados puestos del Parlamento, que hace que no sean profesionales intercambiables con otras administraciones.

Un elemento fundamental del control jurisdiccional de los actos derivados de esta cuestión y de las normas que la regulan, es la naturaleza jurídica de los denominados Estatutos de personal de las cámaras. No existen dudas sobre la naturaleza jurídica del Estatuto del personal de las Cortes Generales, puesto que es la propia Constitución la que establece su carácter de norma primaria, pues el Tribunal Constitucional admite sin problema alguno su caracterización como norma con valor de ley para efectos de recurso contra el mismo.

No sucede así en el caso de las cámaras autonómicas, porque no es la Constitución la que lo establece y muchas veces tampoco lo contempla el Estatuto de Autonomía; a veces es el propio Reglamento parlamentario el que prevé la existencia de esta norma así denominada. Un problema adicional es que normalmente los Estatutos de personal no son aprobados por el Pleno de la Cámara o por una Comisión con potestad legislativa, sino por las Mesas de los parlamentos, es decir, por órganos internos que no tienen potestad legislativa ni expresan por tanto la voluntad general de la Cámara. De hecho, las Mesas no tienen siquiera porqué guardar una correspondencia en la composición numérica del Parlamento, ni tienen porqué estar representados en ellas todos los grupos que conforman la Cámara. Por ejemplo, en las Cortes de Aragón hay cinco grupos parlamentarios y en la Mesa únicamente están tres.

Algunos autores consideran que esta situación hace que los Estatutos de personal carezcan de valor de ley, incluso en el caso del de las Cortes Generales, y no puedan ser equiparadas a una norma de rango legal aprobada por el Pleno o por una comisión con potestad legislativa.

En las Comunidades Autónomas la situación es muy variada: en nuestro caso, por ejemplo, lo aprueba la Mesa de las Cortes; en otras asambleas, como la de Madrid, sí que se prevé su aprobación por una Comisión con potestad legislativa. La situación es variada en los diecisiete parlamentos, lo que hace que su naturaleza jurídica realmente pueda resultar controvertida en algunos supuestos.

En cualquier caso, no debemos obviar, creo, en el caso de los Estatutos de personal, que también existe una reserva legal general en la Constitución en materia de función pública. Ello, unido a la configuración del Reglamento como norma con



valor de ley, de mayoría calificada, además, habilitaría a éste para dar cobertura a una norma con estas características. Lo contrario podría suponer que hagamos de peor condición al empleado parlamentario que al empleado de cualquier otra administración, que tiene las garantías de la cobertura por una norma de rango legal.

En cualquier caso, los tribunales se han abstenido de entrar sobre esta cuestión concreta, la relativa a la naturaleza jurídica, y lo que hacen es examinar el caso concreto. Entienden que en el caso concreto del Estatuto del personal de las Cortes Generales es la Constitución la que le da la validez legal, y prescinden del procedimiento seguido para su aprobación; y en el caso de los Estatutos de personal de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, entienden que son normas de carácter administrativo y por tanto su control no se radica ante el Tribunal Constitucional sino ante la jurisdicción ordinaria, la contencioso administrativa.

## 2. CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS

Vistas las diferentes manifestaciones de la autonomía parlamentaria y las diferentes disposiciones y actos que pueden emanar del Parlamento, expondré cuál es el control jurisdiccional que recae sobre cada uno de ellos, y hasta qué punto subsiste en el Derecho actual la teoría de la irreversibilidad de determinados actos parlamentarios, esa traslación del Derecho inglés de esa zona exenta de control jurisdiccional que aquí se denomina la teoría de los *interna corporis acta*.

Esta teoría fue admitida sin cuestionamientos, como hemos mencionado, durante un tiempo, hasta la aprobación de la Constitución de 1978, que estableció el principio general de sumisión a la ley y al derecho de todos los poderes públicos. Ello supuso una clara ruptura con esa situación preexistente, unido también al abandono del concepto de autonomía parlamentaria, entendido éste como privilegio en sentido estricto y considerándolo ya como un concepto más de carácter teleológico o finalista, lo cual se tradujo en una extraordinaria limitación de la teoría los *interna corporis acta*, y prácticamente en su abandono, aunque queda algún reducto, como veremos.

El sometimiento del Parlamento al control jurisdiccional es positivo desde varias perspectivas: por un lado supone una garantía para el diputado y para el tercero que actúa con el Parlamento;

también supone la pérdida de un "privilegio" en la vertiente más negativa del término, como referido a la inmunidad jurisdiccional, y también supone una garantía para el propio Parlamento frente a injerencias indebidas por parte de otros poderes públicos.

Como principio general, es el Tribunal Constitucional el "juez ordinario predeterminado por la ley" para el Parlamento, siempre e indubitadamente respecto a los actos con valor de ley, y también por la vía del recurso de amparo cuando un acto afecte a algún derecho o libertad fundamental. La jurisdicción ordinaria, la contencioso administrativa, conocerá sin embargo de aquellos actos en los que el Parlamento actúa como administración, actos en materia de personal, organización, administración o gestión patrimonial.

El Reglamento parlamentario, en cuanto norma con valor de Ley, está sometido a los procedimientos de recurso y cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Es difícil caer en el supuesto de que un juez ordinario pueda plantear una cuestión de inconstitucionalidad, porque la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional señala que para presentar ese recurso es necesario que de la validez de la norma enjuiciada dependa el fallo. Lo habitual es que el procedimiento utilizado sea el del recurso de inconstitucionalidad en relación con el Reglamento parlamentario. Esto es así tanto si se trata del Reglamento de las Cortes Generales, como de los reglamentos de las asambleas legislativas de las diferentes Comunidades Autónomas, ya que es la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la que señala expresamente la sumisión del reglamento parlamentario al procedimiento del recurso de inconstitucionalidad.

En relación con las Resoluciones Interpretativas o Supletorias del Reglamento, éstas han enfrentado mayores avatares a lo largo del tiempo a nivel doctrinal y jurisprudencial. El Tribunal Constitucional, en un primer momento, en 1984, consideró que se trataba de normas asimilables al Reglamento, y por tanto, con valor de ley, y entró a conocer en algunos supuestos de conflictos planteados en relación con Resoluciones interpretativas o supletorias. Sin embargo, esta doctrina se matizó y posteriormente cambió y, a partir de 1995, el Tribunal Constitucional considera que las normas interpretativas o supletorias del Reglamento no tienen el valor del Reglamento parlamentario para efectos de control jurisdiccional; solamente por la vía indirecta del recurso de amparo, cuando estas normas vulneren algún derecho o libertad funda-



mental, puede conocer de ellas el Tribunal Constitucional, sin que sea posible plantear sobre ellas recurso de inconstitucionalidad. Esto se ha criticado por lo que supone de restricción en cuanto al control jurisdiccional, pero en cualquier caso es la teoría que sigue manteniendo el Tribunal Constitucional, también en sus últimos pronunciamientos al respecto.

Hubo un caso, en relación con la catástrofe del petrolero "Prestige", en 2002, que dio lugar a un pronunciamiento jurisdiccional al respecto. En tal caso, una norma interpretativa del Parlamento gallego estableció un procedimiento para la disolución de una comisión de investigación creada para estudiar aquel suceso. En aquel caso, grupos parlamentarios del Parlamento recurrieron ante el Tribunal Constitucional, y éste anuló esa norma, entendiendo que se trataba de una modificación encubierta del Reglamento, ya que había establecido un procedimiento para resolver un supuesto concreto, prescindiendo de los requerimientos establecidos reglamentariamente para la reforma reglamentaria. Es decir, anuló la Resolución por vicio de *ultra vires*, recurso que normalmente se emplea en derecho administrativo, bien para los excesos que pueda cometer el gobierno en relación con la delegación legislativa que le ha realizado el Parlamento, o bien para los excesos del reglamento administrativo respecto a la Ley.

Es una técnica de derecho administrativo que en este caso se utilizó curiosamente para anular una norma de carácter parlamentario, lo cual fue muy controvertido. Algunos autores consideran que supone el riesgo de una *administrativización* de la vida parlamentaria y el sometimiento a moldes formales y a técnicas pertenecientes a otras ramas del ordenamiento jurídico que pueden hacer imposible una relativa pero indispensable autonomía. Otros autores, sin embargo, consideran que no se trata de una tendencia a la *administrativización*, sino de un préstamo instrumental de técnicas correspondientes a otras ramas del ordenamiento jurídico que lo que busca es precisamente garantizar la tutela judicial efectiva en los términos que señala el texto constitucional.

En relación con los usos y costumbres parlamentarias, que es una tercera categoría a la que no me he referido antes sino de forma tangencial, está claro que su naturaleza es infra ordenada al Reglamento, es decir, en ningún caso tendría la naturaleza jurídica que tiene un Reglamento parlamentario, ni su naturaleza puede ser dudosa como sucede en las Resoluciones interpretativas

o supletorias. En estos casos los órganos jurisdiccionales conocen de los conflictos pero de una forma secundaria, o bien cuando existe alguna vulneración del derecho fundamental; de lo contrario, consideran que ningún órgano constitucional puede sustituir al Parlamento a la hora de analizar si se han observado o no usos o costumbres parlamentarias.

En cuanto a la segunda norma fundamental, el Estatuto de personal, la polémica en relación con su naturaleza jurídica determina su control jurisdiccional. Así, el Estatuto de Personal de las Cortes Generales es admitido como norma con valor de ley y es conocido por el Tribunal Constitucional, no así los Estatutos de personal de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, de los que la jurisdicción contencioso administrativa conoce habitualmente. Se entiende que sería deseable una unificación en este ámbito, porque no tiene mucho sentido que existan dos procedimientos jurisdiccionales diferentes para normas que tienen los mismos sujetos, el mismo objeto y las mismas consecuencias jurídicas.

En relación con el Estatuto de personal de las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional prescinde de la polémica sobre si es aprobado o no por un órgano con potestad legislativa, considerando que su valor de ley viene dado por la reserva constitucional directa y por la reserva general de ley en materia de función pública. También los tribunales ordinarios prescinden de esa polémica y en el caso de los Estatutos de personal de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas consideran con total normalidad que son actos administrativos en materia de personal y por tanto los vinculan a la jurisdicción contencioso administrativa.

Como anécdota mencionaré que en la Asamblea de Madrid hubo un supuesto en el que se estableció por la vía del Estatuto de personal un mecanismo de adscripción de funcionarios provenientes de otras administraciones que adquirirían directamente la condición de funcionarios de carrera de la Asamblea. Recurrida la cuestión, se calificó la norma de rango infra reglamentario y entró a conocer del asunto el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, a pesar de que el propio Reglamento de la Asamblea de Madrid prevé expresamente en una de sus disposiciones transitorias que el Estatuto de personal tiene el mismo rango que el Reglamento parlamentario, y que está, por tanto, revestido de su misma fuerza y valor. A pesar de ello, el Tribunal Superior de Justi-



cia consideró no sólo que debían entrar a conocer del asunto y que no era una norma de rango legal, sino que además consideró esta argumentación como una “maniobra” de los Servicios Jurídicos de la Asamblea de Madrid para sustraer el conocimiento de la cuestión a los órganos jurisdiccionales. Eso sí, consideró que era una maniobra “ingeniosa”, así que por lo menos algo es algo.

En todo caso, el tema dista mucho de ser pacífico y ha planteado muchas cuestiones y seguirá planteando muchas otras mientras no se produzca esta unificación a nivel jurisdiccional que comentáramos.

En cuanto a los actos sin valor de ley, y ya entrando en el ámbito del acto materialmente concreto y dejando a un lado la disposición de carácter general, la norma es que conoce la jurisdicción contencioso administrativa de los actos en materia de personal, administración y gestión patrimonial. Con esta formulación lo recoge la ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa. Estos actos son también susceptibles de recurso de amparo con carácter subsidiario, una vez agotadas las instancias previas, en los casos en los que se afecte un derecho o libertad fundamental.

El recurso de amparo también es aplicable a los actos y decisiones sin valor de ley de carácter estrictamente parlamentario, es decir, los que proceden de los propios procedimientos parlamentarios. En estos casos no existen ni han existido nunca vías jurisdiccionales previas, pero sí los denominados “recursos de reconsideración” ante las Mesas de las Cámaras; una especie de recurso de reposición ante la Mesa, ante el mismo órgano que ha adoptado el acuerdo. Son el equivalente parlamentario al agotamiento de la vía judicial previa al recurso de amparo, nunca con un carácter externo sino siempre dentro del propio ámbito parlamentario.

Cuando un asunto se plantea a través de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional se ha alegado en algunos supuestos el derecho de la tutela judicial efectiva, el derecho de petición o el derecho al principio de legalidad en materia sancionadora, pero el que normalmente es la base del recurso de amparo parlamentario es el derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 de la Constitución, es decir, el derecho a la participación política, el derecho a participar libremente en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos libremente por sufragio universal. Es en este precepto en el que se amparan la mayor parte de los parlamentarios cuando recurren

al Tribunal Constitucional. Por ejemplo, es el habitual para aquellos supuestos en los que parlamentario considera que se ha vulnerado su *ius in officium* (en terminología empleada por el Tribunal Constitucional), es decir, aquellos elementos de su función parlamentaria que integran su estatus de parlamentario.

Sobre esta cuestión el Tribunal Constitucional tiene una teoría muy amplia y elaborada a lo largo de múltiples pronunciamientos. Es el caso de los posibles recursos contra la no calificación por las Mesas de las Cámaras de iniciativas parlamentarias -en caso de que la Mesa no admita a trámite una solicitud de comparecencia, una proposición no de ley, o cualquier iniciativa que presenta el parlamentario-, el Parlamento tiene la vía del recurso de reconsideración ante la Mesa y, en caso de que sea desestimado, la vía del recurso del amparo ante el Tribunal Constitucional por infracción de su derecho a la participación política, por infracción del artículo 23.2 de la Constitución.

No se entienden integrados en esta posibilidad los actos, por ejemplo, del Presidente en el curso de los debates, pues se entiende que no generan un acto de decisión recurrible a este nivel; tampoco los actos denominados consultivos, por ejemplo, la consulta a la Junta de Portavoces en determinados asuntos, ni los que se denominan por la jurisprudencia “actos libres en cuanto al fin”, que son aquellos que se producen en el seno de un procedimiento parlamentario y que en sí mismos no son recurribles, sin perjuicio de que pueda recurrirse el acto final.

Supone la traslación al ámbito parlamentario de la doctrina administrativa del acto de trámite y del acto de resolución: el acto de trámite como no recurrible *per se*, salvo en supuestos concretos, y la resolución del proceso como recurrible. Tampoco las meras infracciones reglamentarias tienen relevancia constitucional. Por ejemplo, no se ha considerado de relevancia constitucional la adopción de una decisión sin quórum, la alteración de un orden del día sin un procedimiento reglamentariamente adecuado, o la fijación de personal eventual en un Parlamento. Este tipo de cuestiones se consideran meras infracciones reglamentarias y normalmente no tienen para el Tribunal Constitucional relevancia constitucional, y por tanto no entra a conocer de ellas.

En estos supuestos existe un reducto de la teoría de los *interna corporis acta*, un reducto en verdad muy limitado, pero de exención jurisdiccional real de determinados actos que tienen lugar



en los procedimientos parlamentarios. Serían por tanto aquellos actos puramente parlamentarios, no vinculados a la actuación del Parlamento como administración, que no afectan al núcleo esencial de las funciones parlamentarias ni a ningún derecho ni libertad fundamental. En esos casos el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios se abstienen de intervenir. Son actos muy limitados, pero ahí están, reflejando ese pequeño reducto de inmunidad jurisdiccional.

Hay algunos actos difíciles de incluir en una u otra categoría; en efecto, son actos que emanan del Parlamento, pero difícilmente pueden ubicarse en el ámbito parlamentario o administrativo. Por ejemplo, actos de contenido económico o material que afectan a ex diputados. En estos casos, el sujeto ya no es parlamentario, el objeto no es tampoco estrictamente parlamentario, pero tampoco es un acto materialmente administrativo en sentido estricto. Para efecto, por ejemplo, de recursos, es dudosa su calificación: si pertenece a una categoría u otra, o si está en esa pequeña isla inmune al control jurisdiccional. Son actos que tienen una catalogación muy complicada.

En cualquier caso, en este pequeño reducto de la teoría de los *interna corporis acta*, en esta pequeña isla jurídica de inmunidad que subsiste se establece la necesidad de proteger la peculiaridad del Parlamento, su singularidad, y la necesidad también de protegerse frente a las injerencias por parte de otros poderes, en particular del poder judicial. Esta necesidad proviene del carácter inmediato de las resoluciones judiciales, que dejan al Parlamento ciertamente indefenso, ya que, o bien cumple sin rechistar la resolución judicial o recurre a la “pataleta” política, o los diputados individualmente deben asumir consecuencias personales graves derivadas de la desobediencia ante un pronunciamiento jurisdiccional.

Ha habido algunos casos llamativos en ese sentido, uno por ejemplo en el Parlamento asturiano: un Auto del Tribunal Superior de Justicia de Asturias suspendió como medida cautelar un Pleno de la Cámara, porque en él se iban a aprobar unas normas de designación de consejeros de una caja de ahorros local. Consideró el Tribunal que estas eran normas materialmente administrativas y por tanto suspendió como medida cautelar el Pleno de la Cámara, dejando al Parlamento totalmente indefenso y teniendo por tanto que cumplir la resolución judicial o asumir consecuencias por desobediencia en la ejecución de una resolución judicial.

En este caso hubo muchos artículos doctrinales al respecto, destacando uno de Ignacio Arias, rubricado precisamente “Crónica de una perplejidad”, destacando que era una situación nunca vista en el derecho parlamentario actual que realmente dejaba al Parlamento indefenso, teniendo que cumplir una resolución judicial por una norma claramente parlamentaria y no administrativa. No se ha conseguido, sin embargo, un pronunciamiento jurisdiccional que reconozca el carácter parlamentario de aquella norma, ya que los sucesivos recursos planteados han sido desestimados por razones formales sin entrar a conocer el fondo. Alberto Arce, Secretario General de ese Parlamento, calificó en aquel momento al Parlamento asturiano como “Parlamento herido”, por haber sido objeto de esta indebida injerencia jurisdiccional.

Otro supuesto con mucha relevancia mediática fue un Auto del Tribunal Supremo, de la Sala Especial del artículo 61, en el que se instaba al Parlamento vasco a la disolución de un Grupo parlamentario. En este caso, tampoco sirvieron de mucho las alegaciones del Parlamento vasco, entendiendo que sus procedimientos reglamentarios no contemplaban esa vía para disolver un grupo parlamentario y por tanto negándose a hacer efectiva la resolución judicial.

Vemos por tanto que sí, que no sólo pueden darse esa serie de injerencias por parte de los órganos jurisdiccionales, sino que las consecuencias pueden ser a veces graves desde el punto de vista parlamentario, ya que realmente suponen la alteración de procedimientos que, en principio, tienen que estar vinculados estrictamente al Parlamento.

Respecto al pronunciamiento que mencioné en relación con el grupo parlamentario del Parlamento vasco, el Tribunal Supremo hizo un análisis de los *interna corporis acta*, entendiendo que podía entrar a conocer de ellos también. Ello supuso, incluso, votos particulares de algunos magistrados en esa misma sentencia, en los que se advertía del riesgo de dejar al órgano jurisdiccional elegir cuándo y en qué términos entrar a conocer de este pequeño reducto de actos solamente revisables de modo excepcional.

Como conclusión me parece muy significativa una frase del magistrado Rodríguez Zapata, hecha en voto particular a una de las sentencias a las que he hecho referencia, la de la Comisión de investigación respecto del petrolero “Prestige”, en la que decía que “el Parlamento es la arena que institucionaliza y convierte en debate lo que es enfrentamiento y lucha política en la sociedad. El derecho



parlamentario es algo genuinamente político, elástico, vivo, dinámico. En su florecer a través de los siglos ha hecho posible la magia de la democracia parlamentaria, en la que las simples reglas parlamentarias de hoy pueden ser el derecho constitucional de mañana. Encorsetar la riqueza parlamentaria en moldes formales rígidos puede convertir en ineficaz la pieza esencial de nuestra democracia.”

Me parece que, efectivamente, es un poco el planteamiento que se deduce de lo expuesto anteriormente. Considero razonable que dentro del respeto a los límites constitucionales, reglamentarios y dentro del sometimiento del Parlamento al control jurisdiccional por los procedimientos y con

los requisitos que he mencionado al hablar de los diferentes actos y disposiciones que pueden emanar del mismo, exista también un ámbito en el que Parlamento y parlamentario se desenvuelvan libremente, sin injerencias externas por parte del resto de los poderes públicos, en uso de esa autonomía que un Parlamento debe necesariamente poseer. La autonomía se convierte en un instrumento absolutamente indispensable para alcanzar el lugar que corresponde al Parlamento como eje central en el sistema parlamentario, evitando así una judicialización constante de la vida política, o el sometimiento de decisiones o actos que deberían quedarse en esa esfera a un frecuente e indeseable litigio.

# Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012

Celín García Acua



Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos:  
Investigaciones Sociales, del Instituto *Belisario Domínguez*

## 1. INTRODUCCIÓN

El dictamen del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 2012, fue aprobado por la Cámara de Diputados el 15 de noviembre del año en curso, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta ocasión, para el proceso legislativo de este proyecto de presupuesto, los siete coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara de Diputados suscribieron el 11 de noviembre del año en curso el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política que establece las Reglas para la discusión y votación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, el cual establece, en su cláusula sexta, lo siguiente:

Sexta. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a través de su Junta Directiva, será la responsable de hacer las correcciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara y realizará sólo las adecuaciones de estilo, cálculo, ajustes de cifras y cantidades que sean necesarias, las

cuales deberán estar en plena correspondencia con las modificaciones o adiciones aprobadas por el Pleno. La Mesa Directiva vigilará que se cumpla, antes de remitir el proyecto.

Concluido el proceso de su aprobación, tanto el dictamen mencionado como las reservas discutidas y aprobadas en el Pleno, así como la fe de erratas correspondiente, fueron turnados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para el cumplimiento de la cláusula sexta señalada.

Concluidos los trabajos, el Presidente de dicha Comisión deberá convocar a sus integrantes a una reunión de trabajo, con objeto de revisar el debido cumplimiento de lo dispuesto por la cláusula sexta mencionada y, en su caso, aprobar los trabajos realizados y suscribir el acta correspondiente, para luego remitir el decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2012, a la Presidencia de la Mesa Directiva, para su remisión al Ejecutivo federal. Hasta entonces se podrán conocer tanto el texto definitivo del decreto como las asignaciones presupuestales que corresponderán a los diferentes Ramos, Entidades, Programas, etc., el cual entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2012, previa publicación en el Diario Oficial de la Federa-



ración. De acuerdo con ello, las cifras que se presentan en este análisis son preliminares y pueden estar sujetas a algún ajuste derivado de los trabajos mencionados.

## 2. CONSIDERACIONES GENERALES

Como un antecedente del proceso legislativo del Proyecto de PEF 2012, presentado por el Ejecutivo Federal, es importante señalar que:

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública celebró un total de 95 reuniones de trabajo, de las cuales 29 fueron con gobernadores de las entidades federativas, 25 con las comisiones ordinarias, y 41 con autoridades municipales, organismos públicos locales y federales, universidades y otras asociaciones públicas y privadas.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública recibió **25 mil 688 peticiones de recursos** federales para 2012, por un monto de **729 mil 984.6 millones de pesos**. Por lo que respecta a las solicitudes de los gobiernos de las entidades federativas, la demanda principal de recursos federales fue en las materias de comunicaciones y transportes, recursos hidráulicos, salud, educación, desarrollo metropolitano, agricultura y ganadería. Se recibieron 32 peticiones de igual número de entidades federativas, que presentaron 15 mil 212 proyectos por un total de 447 mil 563.4 millones de pesos. Los municipios hicieron entrega de mil 845 solicitudes por un monto de 53 mil 923.6 millones de pesos.<sup>1</sup>

El 76.4 por ciento de las solicitudes de recursos se concentraron en los ramos de Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente y Recursos Naturales, incluida la Comisión Nacional del Agua (Conagua), Educación, Salud, Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en lo relativo a Fondos Metropolitanos, Agricultura y Ganadería, Seguridad Pública y Desarrollo Social.

La comisión dictaminadora señala que, no obstante que coincide con el diagnóstico del entorno macroeconómico internacional de incertidumbre y volatilidad presentado por el Ejecutivo federal, la rígida disciplina de las finanzas públicas, mantenida durante las últimas administraciones, no ha sido

suficiente para promover el crecimiento del Producto Interno Bruto, ni para mejorar el bienestar de la población. Por ello:

Esta dictaminadora sostiene que ante el escenario macroeconómico adverso, ante un entorno recesivo se requiere promover un presupuesto proactivo. En caso de que se genere una nueva crisis financiera internacional, no se puede responder con las mismas recetas del pasado. Se requieren nuevos instrumentos que generen certidumbre en los agentes económicos, privilegiando la reorientación del gasto público hacia el sector productivo.<sup>2</sup>

Por ello, la comisión dictaminadora consideró necesario realizar diversos cambios para reorientar las asignaciones presupuestales propuestas por el Ejecutivo federal, con el fin de promover la protección de los sectores de la población más marginados y para fortalecer la capacidad de respuestas de las entidades federativas ante las crecientes demandas de la población.

De conformidad con lo anterior, se modificaron 40 artículos del proyecto del Ejecutivo federal y se adicionaron 8 artículos y 40 transitorios.

## 3. LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2012

La Iniciativa con Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, presentada por el Ejecutivo federal, fue modificada por el Congreso de la Unión en los siguientes rubros:

- La estimación de la plataforma de producción de petróleo crudo se incrementó de los 2 millones 550 mil barriles diarios propuestos a 2 millones 560 mil barriles, en virtud de que esta cantidad es la que más se acerca al promedio registrado en el presente ejercicio fiscal.
- La estimación inicial de crecimiento del PIB nacional se modificó a la baja, pasando de 3.5% a 3.3%, como una previsión frente a un probable contexto internacional adverso y, en consecuencia, a una

<sup>1</sup> Cámara de Diputados; Gaceta Parlamentaria No. 3392-I del 15 de noviembre de 2011; "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012", Anexo I; págs. 21 y 22. Las negritas son nuestras. Ojeda Marcela y Chávez Víctor, (2011, 16 de noviembre). "Planteadas, 25 mil 688 peticiones de recursos". El Financiero, pág. 5.

<sup>2</sup> Idem, pág. 26



menor demanda agregada generada por una mayor cautela tanto de inversionistas como de consumidores.

- Asimismo, para fortalecer una política económica contracíclica, se consideró conveniente aumentar el déficit público de 0.2 a 0.4% como proporción del PIB, lo cual representa un mayor endeudamiento hasta por 67 mil 631.5 millones de pesos (mdp).
- También se modificó la estimación del tipo de cambio del peso frente al dólar de los Estados Unidos, ubicando el promedio anual esperado para el 2012 en 12.80 pesos por dólar, en lugar de los 12.20 pesos propuestos inicialmente. Es importante señalar que este tipo de cambio de referencia es el utilizado para cubrir las obligaciones denominadas en dólares, lo cual impacta de manera directa el comercio internacional, los movimientos de capitales y los pagos por el servicio de la deuda externa, entre otros conceptos.

Estas modificaciones generaron una estimación de ingresos adicionales por 59 mil 015.1 mdp.

#### 4. PRINCIPALES MODIFICACIONES REALIZADAS AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2012

Una vez aprobadas las contribuciones incorporadas en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con la fracción IV del artículo 74 constitucional, el gasto neto total 2012 aprobado ascendió a 3 billones 706 mil 922 millones 200 mil pesos, cifra que representa un incremento de 268 mil 026.7 mdp (7.79% en términos nominales), con relación al monto total aprobado para el año 2011.

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012 del Ejecutivo federal, el gasto neto total crecía 6.08%, en tanto que en el PEF 2012 aprobado por la Cámara de Diputados se incrementa 7.79%, en ambos casos en términos nominales, con relación al Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.

Los ramos autónomos crecen 17.59% frente al 22.11% de la iniciativa presidencial, en ambos casos en términos nominales, con relación al monto aprobado para el 2011.

#### Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 - 2012 (Pesos)

| Ramos  | Presupuesto de Egresos 2011 | Presupuesto de Egresos 2012 | Variación nominal     |              |
|--|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------|--------------|
|  |                             |                             | Absoluta              | %            |
| <b>A. Ramos Autónomos</b>                                  | <b>66,247,410,198</b>       | <b>77,901,668,754</b>       | <b>11,654,258,556</b> | <b>17.59</b> |
| <b>Gasto Programable</b>                                   |                             |                             |                       |              |
| 01. Poder Legislativo                                      | 10,210,266,797              | 10,987,231,607              | 776,964,810           | 7.61         |
| Cámara de Senadores  | 3,585,047,913               | 3,556,947,913               | -28,100,000           | -0.78        |
| Cámara de Diputados  | 5,293,124,208               | 5,944,198,699               | 651,074,491           | 12.30        |
| Auditoría Superior de la Federación                        | 1,332,094,676               | 1,486,084,995               | 153,990,319           | 11.56        |
| 03. Poder Judicial   | 38,035,758,006              | 42,832,776,139              | 4,797,018,133         | 12.61        |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación                     | 4,653,880,323               | 4,656,440,517               | 2,560,194             | 0.06         |
| Consejo de la Judicatura Federal                           | 31,383,022,583              | 35,807,372,822              | 4,424,350,239         | 14.10        |
| Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación     | 1,998,855,100               | 2,368,962,800               | 370,107,700           | 18.52        |
| 22. Instituto Federal Electoral                            | 10,499,006,365              | 15,953,906,379              | 5,454,900,014         | 51.96        |
| 35. Comisión Nacional de los Derechos Humanos              | 1,101,717,930               | 1,280,276,629               | 178,558,699           | 16.21        |
| 40.- Información Nacional Estadística y Geográfica (INEGI) | 4,551,100,000               | 4,931,600,000               | 380,500,000           | 8.36         |
| 32.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa  | 1,849,561,100               | 1,915,878,000               | 66,316,900            | 3.59         |
| <b>B. Ramos Administrativos</b>                            | <b>860,213,639,176</b>      | <b>932,039,489,151</b>      | <b>71,825,849,975</b> | <b>8.35</b>  |
| <b>Gasto Programable</b>                                   |                             |                             |                       |              |
| 02.Presidencia de la República                             | 1,786,561,557               | 1,986,602,542               | 200,040,985           | 11.20        |



|  |                 |                 |                |       |
|--|-----------------|-----------------|----------------|-------|
| 04. Gobernación  | 16,386,141,654  | 23,637,497,098  | 7,251,355,444  | 44.25 |
| 05. Relaciones Exteriores  | 5,823,457,504   | 6,116,439,260   | 292,981,756    | 5.03  |
| 06. Hacienda y Crédito Público                                     | 38,992,520,159  | 46,133,633,514  | 7,141,113,355  | 18.31 |
| 07. Defensa Nacional   | 50,039,456,571  | 55,610,989,782  | 5,571,533,211  | 11.13 |
| 08. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 73,821,342,964  | 71,378,304,452  | -2,443,038,512 | -3.31 |
| 09.- Comunicaciones y Transportes                                  | 86,420,559,265  | 85,544,035,497  | -876,523,768   | -1.01 |
| 10. Economía   | 16,507,304,164  | 18,622,860,758  | 2,115,556,594  | 12.82 |
| 11. Educación Pública  | 230,684,550,722 | 251,764,577,932 | 21,080,027,210 | 9.14  |
| 12. Salud  | 105,313,896,605 | 113,479,679,217 | 8,165,782,612  | 7.75  |
| 13. Marina   | 18,270,177,440  | 19,679,681,622  | 1,409,504,182  | 7.71  |
| 14. Trabajo y Previsión Social                                     | 3,704,657,375   | 4,416,805,833   | 712,148,458    | 19.22 |
| 15. Reforma Agraria  | 5,606,676,172   | 5,707,430,998   | 100,754,826    | 1.80  |
| 16. Medio Ambiente y Recursos Naturales                            | 51,222,023,768  | 54,717,658,406  | 3,495,634,638  | 6.82  |
| 17. Procuraduría General de la República                           | 11,997,812,200  | 14,905,074,010  | 2,907,261,810  | 24.23 |
| 18.- Energía   | 3,093,242,943   | 3,201,506,446   | 108,263,503    | 3.50  |
| 20. Desarrollo Social  | 80,267,433,904  | 84,859,857,194  | 4,592,423,290  | 5.72  |
| 21. Turismo  | 4,818,313,704   | 5,036,954,684   | 218,640,980    | 4.54  |
| 27. Función Pública  | 1,346,104,529   | 1,630,354,898   | 284,250,369    | 21.12 |
| 31. Tribunales Agrarios  | 871,860,134     | 1,092,375,239   | 220,515,105    | 25.29 |
| 36. Seguridad Pública  | 35,519,104,867  | 40,536,522,049  | 5,017,417,182  | 14.13 |
| 37. Consejería Jurídica del Ejecutivo federal                      | 101,429,421     | 108,470,762     | 7,041,341      | 6.94  |
| 38. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología                       | 17,619,011,554  | 21,872,176,958  | 4,253,165,404  | 24.14 |

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011; y Cámara de Diputados; Gaceta Parlamentaria No. 3392-I del 15 de noviembre de 2011; "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012", Anexo II.

Las asignaciones presupuestales de los ramos autónomos prácticamente se mantienen con los mismos montos del Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo federal, con la salvedad de que se reducen 3 mil mdp al Consejo de la Judicatura Federal y se incrementa el presupuesto del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 5 mdp. En este caso, los mayores incrementos le corresponden al Instituto Federal Electoral con un incremento de 5 mil 454.9 mdp (51.96% en términos nominales), y al Consejo de la Judicatura Federal, con un aumento de 4 mil 424.4 mdp (14.10% en términos nominales); en ambos casos con relación a los montos aprobados en PEF 2011.

En la iniciativa presidencial los ramos administrativos registraban un crecimiento de 2.7% en términos nominales, en tanto que en el PEF 2012, se aprobó un incremento de 8.35%, también en términos nominales.

En el proyecto del Ejecutivo federal los sectores administrativos más afectados eran las secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT);

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y de la Reforma Agraria (SRA), cuyos presupuestos anuales se reducían 21.25, 19.36, 14.68 y 13.98%, respectivamente, en términos reales, con relación a los montos del PEF 2011.

Todas estas reducciones fueron corregidas por la Cámara de Diputados con las ampliaciones presupuestales siguientes: 15 mil 103.6 mdp más para la SCT y 9 mil 766.3 mdp para la Sagarpa (a pesar de estos incrementos, ambos sectores quedaron finalmente con presupuestos anuales inferiores al que tienen aprobado para el 2011, con -1.01 y -3.31 por ciento, respectivamente; en términos nominales); 9 mil 484.6 mdp para la Semarnat; 8 mil 453.3 mdp para Educación Pública; 4 mil 480.8 mdp para Salud y mil 521.2 mdp para Hacienda y Crédito Público.

También se incrementaron las asignaciones presupuestales de la SRA, Economía, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), los



Tribunales Agrarios, Función Pública, Gobernación, Turismo y Relaciones Exteriores, aunque con montos inferiores.

Al ramo de Gobernación se le aprobaron 3 mil 816.2 mdp para el Fideicomiso Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Braceros Mexicanos, cifra que representa un incremento de 2 mil 612.6 mdp (207.26% en términos reales) y que incluye el pago de todos los beneficiarios inscritos en la primera y segunda convocatoria del fideicomiso, relativo a los trabajadores migrantes mexicanos que laboraron en los Estados Unidos durante el periodo de 1942 a 1964. Al respecto, el PEF 2012 establece en sus transitorios, lo siguiente: “Cuadragésimo Primero. Los recursos del Fideicomiso 2106 deberán ser entregados en su totalidad, en su localidad de residencia, dentro del ejercicio fiscal 2012 a partir del 1° de enero, para otorgar apoyos sociales a los extrabajadores migratorios mexicanos beneficiarios incorporados al programa correspondiente a dicho fondo, conforme a las disposiciones aplicables.”<sup>3</sup>

A Desarrollo Social se aplicó una reducción neta de 2 mil 197.2 mdp, afectando los gastos de operación de los programas de Oportunidades y 70 y más, según se dijo, para reducir y “eliminar suspicacias de carácter electoral”. Con relación a este programa y al llamado apagón analógico, se ha publicado lo siguiente:

El legislativo estableció candados para evitar que los programas Oportunidades, 70 y más y los relacionados con el cierre de la brecha digital se utilicen con fines electorales. Al programa 70 y más se destinan 18 mil 821 millones 205 mil 682 pesos para incorporar a lo largo del ejercicio fiscal a 1.47 millones de personas mayores de 70 años y al cierre del 2012 atender a un total de 3.6 millones.<sup>4</sup>

Con relación a estos temas, también se publicó lo siguiente:

A propuesta del PRI, la Cámara de Diputados reforzó el *blindaje* electoral a los programas sociales Oportunidades y 70 y más, y “amarró” las manos al gobierno federal para impedir que se beneficie del llamado *apagón* analógico, que

implica la transición completa de la televisión analógica a la digital.

El gobierno federal prevé concretar este cambio en 2015, y sería necesaria la renovación de televisores o la instalación de decodificadores para esa conversión en 23 millones de telehogares, por lo que el PRI había advertido un posible uso electorero.

En septiembre de 2010, el presidente Calderón publicó un decreto con el que se otorgarían subsidios a la población para adquirir decodificadores.

... al aprobar el Presupuesto 2012, los diputados prohibieron al gobierno federal subsidiar parcial o totalmente la adquisición o reparación de electrodomésticos relacionados con la televisión digital hasta que pasen las elecciones federales del 1 de julio.<sup>5</sup>

Al respecto, el PEC 2012 establece, en su artículo transitorio décimo quinto, lo siguiente:

Décimo quinto. Se prohíbe el ejercicio de recursos públicos, ya sea del Programa para Reducir la Brecha Digital del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, del Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (Prodiat) de la Secretaría de Economía, o de cualquier otro programa o dependencia, para el subsidio total o parcial, o bien para el otorgamiento de apoyos económicos en cualquier modalidad, que tengan como propósito la adquisición por parte de los hogares o la población, de equipos electrónicos y/o electrodomésticos relacionados con televisión digital, o bien la repartición a los hogares o la población de este tipo de equipos, hasta en tanto no haya concluido el proceso electoral federal de 2012. Asimismo, se prohíbe la repartición o distribución de instrumentos que impliquen una promesa de apoyo económico para el mismo fin, exigible o convertible con posterioridad a la jornada comicial federal de 2012.<sup>6</sup>

También es importante señalar que: “El presupuesto del subsector cultura para 2012 recibió un incremento de 3 mil 841.6 millones de pesos con respecto al asignado para el presente año, para llegar a 16 mil 663 millones de pesos, lo que representa un aumento del 28 por ciento...”<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Cámara de Diputados, Idem, pág. 116.

<sup>4</sup> Ramos Jorge (2011, 16 de noviembre). “Quitan fondos a desarrollo social”. Excelsior, pág. 10 y 11.

<sup>5</sup> García Carina y Arteaga José Manuel. (2011, 16 de noviembre). “Aprueban reforzar “blindaje” electoral a programas sociales.” El Universal, pág. A8.

<sup>6</sup> Cámara de Diputados. Idem, pág. 109.

<sup>7</sup> Alejo Jesús. (2011, 16 de noviembre). “Más de 16 mil mdp, presupuesto para el sector cultural en 2012”. Milenio, pág. 42.



De ese monto total se destinan 439.5 mdp para las instituciones de cultura, entre las cuales se encuentran: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Radio Educación, Instituto Mexicano de Cinematografía, Televisión Metropolitana, S. A. de C. V., Estudios Churubusco Azteca, S. A., Centro de Capacitación Cinematográfica, A. C., Fideicomiso para la Cineteca Nacional, Educal, S. A. de C. V., y Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S. A. de C. V.

También se destinan 150 mdp para la ciudades patrimonio, mil 046.0 mdp para instituciones estatales de cultura, 3,232.0 mdp para proyectos de cultura, y 291.0 mdp para proyectos de inversión en la producción de pintura, danza, obras literarias y producción musical nacionales, así como para la distribución de películas cinematográficas nacionales.

Por otra parte, los Ramos Generales se incrementan 6.90%, frente al 6.02%, del proyecto del Ejecutivo federal; en ambos casos en términos nominales, con relación al monto aprobado en el PEF 2011. Todas las asignaciones presupuestales de estos ramos, propuestas por el Ejecutivo, se modifican con excepción del Ramo 34.

De los montos propuestos en el proyecto del Ejecutivo federal, se redujeron los tres siguientes: A los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas) se le disminuyen 8 mil mdp, registrando aún así un crecimiento nominal de 5.55%; la asignación presupuestal destinada al pago de la Deuda Pública se reduce en 3 mil 613.6 mdp, quedando con un monto que representa un crecimiento nominal de 7.49%; y las Aportaciones a Seguridad Social se ajustaron con mil 50 mdp, para quedar finalmente con un monto superior nominal de 13.43%; en todos los casos con relación a las asignaciones aprobadas en el PEF 2011.

### Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 – 2012 (Pesos)

| Ramos  | Presupuesto de egresos 2011 | Presupuesto de egresos 2012 | Variación nominal      |              |
|--|-----------------------------|-----------------------------|------------------------|--------------|
|  |                             |                             | Absoluta               | %            |
| <b>C. Ramos Generales</b>  | <b>1,633,768,832,071</b>    | <b>1,746,439,572,676</b>    | <b>112,670,740,605</b> | <b>6.90</b>  |
| <b>Gasto Programable</b>   |                             |                             |                        |              |
| 19. Aportaciones a Seguridad Social  | 325,045,665,290             | 368,687,759,820             | 43,642,094,530         | 13.43        |
| 23. Provisiones Salariales y Económicas  | 49,324,874,701              | 63,322,906,712              | 13,998,032,011         | 28.38        |
| 25. Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos | 44,433,742,102              | 42,918,263,529              | -1,515,478,573         | -3.41        |
| 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios                                     | 451,167,935,371             | 482,155,473,745             | 30,987,538,374         | 6.87         |
| <b>Gasto No Programable</b>  |                             |                             |                        |              |
| 24. Deuda Pública  | 239,835,367,213             | 257,799,859,679             | 17,964,492,466         | 7.49         |
| 28. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios   | 493,664,401,794             | 504,867,708,391             | 11,203,306,597         | 2.27         |
| 29.- Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero                            | 0                           | 0                           | 0                      | 0.00         |
| 30. Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores  | 13,632,000,000              | 14,389,200,000              | 757,200,000            | 5.55         |
| 34. Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca                       | 16,664,845,600              | 12,298,400,800              | -4,366,444,800         | -26.20       |
| <b>D. Entidades sujetas a control presupuestal directo</b>   | <b>1,160,231,559,521</b>    | <b>1,280,234,217,536</b>    | <b>120,002,658,015</b> | <b>10.34</b> |
| <b>Gasto Programable</b>   |                             |                             |                        |              |
| GYN. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado                        | 112,548,400,000             | 141,452,104,610             | 28,903,704,610         | 25.68        |
| GYR. Instituto Mexicano del Seguro Social  | 338,240,000,000             | 394,492,697,982             | 56,252,697,982         | 16.63        |
| TOQ. Comisión Federal de Electricidad  | 238,543,300,000             | 253,820,046,811             | 15,276,746,811         | 6.40         |
| TZZ. Petróleos Mexicanos (Consolidado)   | 418,328,859,515             | 442,485,386,919             | 24,156,527,404         | 5.77         |



| <b>Gasto No Programable</b>  |                          |                          |                        |             |
|--|--------------------------|--------------------------|------------------------|-------------|
| Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:   | 52,571,000,006           | 47,983,981,214           | -4,587,018,792         | -8.73       |
| TOQ. Comisión Federal de Electricidad  | 10,076,000,000           | 13,144,356,327           | 3,068,356,327          | 30.45       |
| TZZ. Petróleos Mexicanos (Consolidado)   | 42,495,000,006           | 34,839,624,887           | -7,655,375,119         | -18.01      |
| Neteo: Resta de: a) Aportaciones ISSSTE del gobierno federal y de los poderes y Ramos Autónomos; b) Subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal | 281,565,940,966          | 328,692,748,117          | 47,126,807,151         | 16.74       |
| <b>GASTO NETO TOTAL</b>  | <b>3,438,895,500,000</b> | <b>3,706,922,200,000</b> | <b>268,026,700,000</b> | <b>7.79</b> |

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, y Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria No. 3392-I del 15 de noviembre de 2011; "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012", Anexo II.

Por otra parte, los Ramos Generales que se modifican al alza, son los siguientes:

Las Provisiones Salariales y Económicas se incrementan con 24 mil 755.7 mdp para quedar

finalmente con 63 mil 322.9 mdp, con un incremento nominal de 28.38%. Las modificaciones realizadas a este ramo son las siguientes:

### Ramo 23. Provisiones salariales y económicas

| PROGRAMAS  | Proyecto PEF 2012 | PEF 2012       | Variaciones Nominales |        |
|--|-------------------|----------------|-----------------------|--------|
|  |                   |                | Absolutas             | %      |
| Programa Salarial  | 7,858,970,516     | 7,859,459,603  | 489,087               | 0.01   |
| Provisiones Económicas   | 5,687,166,130     | 5,687,166,130  | 0                     | 0.00   |
| Otra Provisiones Económicas  | 6,955,615,613     | 31,373,080,979 | 24,417,465,366        | 351.05 |
| Programas Regionales   | 500,000,000       | 1,267,000,000  | 767,000,000           | 153.40 |
| Proyectos de Desarrollo Regional   | 0                 | 2,824,700,000  | 2,824,700,000         | NR     |
| Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable  | 300,000,000       | 300,000,000    | 0                     | 0.00   |
| Fondo Regional   | 1,943,050,000     | 6,443,050,000  | 4,500,000,000         | 231.59 |
| Fondo de Modernización de los Municipios   | 300,000,000       | 300,000,000    | 0                     | 0.00   |
| Fondo Frontera Sur   | 0                 | 200,000,000    | 200,000,000           | NR     |
| Fondo de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa | 0                 | 2,980,184,220  | 2,980,184,220         | NR     |
| Fondos Metropolitanos  | 1,000,000,000     | 8,331,900,000  | 7,331,900,000         | 733.19 |
| Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado (Profis)  | 341,550,000       | 341,550,000    | 0                     | 0.00   |
| Fondo para la accesibilidad en el transporte para personas con discapacitadas                                | 210,000,000       | 458,350,000    | 248,350,000           | 118.26 |
| Fondo de Apoyo a Migrantes   | 100,000,000       | 300,000,000    | 200,000,000           | 200.00 |
| Seguridad y Logística  | 879,750,000       | 879,750,000    | 0                     | 0.00   |
| Presupuesto Basado en Resultados –Sistema de Evaluación de Desempeño   | 579,515,613       | 579,515,613    | 0                     | 0.00   |
| Provisión para la Armonización Cont.   | 51,750,000        | 51,750,000     | 0                     | 0.00   |
| Espacios Deportivos para Estados y Municipios  | 600,000,000       | 355,331,146    | -244,668,854          | 40.78  |



|   |                       |                       |                       |              |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|
| Fondo para la transición  | 150,000,000           | 150,000,000           | 0                     | 0.00         |
| Conservación, operación y equipamiento de los recintos de los poderes                   | 0                     | 745,000,000           | 745,000,000           | NR           |
| Adquisición de Inmuebles del DF   | 0                     | 329,000,000           | 329,000,000           | NR           |
| Bono de Potenciación  | 0                     | 4,000,000,000         | 4,000,000,000         | NR           |
| Sistema Interamericano de Derechos Humanos  | 0                     | 300,000,000           | 300,000,000           | NR           |
| Indemnización ABC para ser otorgada por única vez a través del IMSS                     | 0                     | 36,000,000            | 36,000,000            | NR           |
| Programa Especial para Proyectos Productivos del Sector Agropecuario del Edo. de Sonora | 0                     | 200,000,000           | 200,000,000           | NR           |
| Gasto asociado a ingresos petroleros  | 18,065,500,000        | 18,391,200,000        | 325,700,000           | 1.80         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>38,567,252,259</b> | <b>63,310,906,712</b> | <b>24,743,654,453</b> | <b>64.16</b> |

Fuente: Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, y Gaceta Parlamentaria No. 3392-II, Anexo II, del 15 de noviembre de 2011, de la Cámara de Diputados.

Es importante señalar que entre el “Anexo 12. Programas del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas”, y el “Anexo 25. Adecuaciones Aprobadas por la H. Cámara de Diputados”, surge una diferencia en la asignación total de este ramo por 12 mdp, cifra que deberá ser ajustada por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Respecto a los programas de este ramo, conviene agregar los siguientes comentarios:

Con respecto al Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable, el PEF 2012 incluye la siguiente disposición, en otro de sus artículos transitorios:

Trigésimo quinto. El Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará lo conducente a efecto de ampliar los fines del Fondo a que se refiere el artículo Décimo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, para que se incluya en el mismo la atención a contingencias climáticas en el campo hasta por 6 mil millones de pesos, siendo responsabilidad de las entidades federativas el destino de los recursos correspondientes.<sup>8</sup>

Con relación al “Bono de Potenciación” y al “Fondo de transición”, se dijo lo siguiente:

Como una de las principales negociaciones, se estableció el “Bono de Potenciación”, que es el Fondo de Infraestructura y Seguridad por 4 mil millones, el cual mediante su bursatilización se

prevé incrementar hasta llegar a los 8 mil millones y destinarlo para obras. Mediante deuda, con el respaldo de estos recursos las entidades sólo pagarán los intereses a plazos de 20 años. Un fondo de coyuntura, propuesto por el Ejecutivo federal, será de 150 millones de pesos para financiar las actividades del presidente electo en el 2012.<sup>9</sup>

En tanto que la indemnización ABC quedó reglamentada en el transitorio trigésimo cuarto del PEF 2012, según el cual:

Trigésimo Cuarto. Esta soberanía autoriza la disposición de 36 millones de pesos en el Anexo 12, para que el Instituto Mexicano del Seguro Social otorgue, por única vez, una ayuda extraordinaria hasta por la cantidad de setecientos cincuenta mil pesos, distribuidos en partes iguales, a quien ejerza la patria potestad de los menores que, habiendo asistido a la Guardería ABC en la ciudad de Hermosillo, Sonora, el día 5 de junio de 2009, no sufrieron lesiones por quemaduras, pero tuvieron afectaciones a su salud derivados de dicho siniestro. Esta ayuda extraordinaria constituye un finiquito que será entregado por conducto del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el transcurso del primer trimestre de 2012.”<sup>10</sup>

Las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios se incrementan en mil 261.7 mdp, para quedar finalmente con 504 mil 867.8 mdp, con un crecimiento nominal de 2.27%, con relación al PEF 2011.

<sup>8</sup> Cámara de Diputados, Idem, pág. 114.

<sup>9</sup> Salazar Claudia y Estrop Armando. (2011, 16 de noviembre). “Avalan Presupuesto y suben gasto estatal”. Reforma, pág. 3.

<sup>10</sup> Cámara de Diputados, Idem.



Las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, Tecnológica y de Adultos se incrementan con 619.3 mdp, para quedar finalmente con una reducción nominal de 3.41% con relación al monto aprobado para el 2011.

Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios se incrementan con 404.8 mdp para quedar finalmente con una asignación de 482 mil 155.5 mdp, y con un crecimiento nominal de 6.87% con relación al PEF 2011. De acuerdo con ello: “Para el próximo año, los gobiernos estatales y municipales gastarán de manera directa 13 de cada 100 pesos del presupuesto total del estado. Los gobernadores y alcaldes – sobre todo los primeros – tendrán en sus manos 482 mil 155.4 millones de pesos, 13% del PEF, que recibirán a través del Ramo 33. El monto de que dispondrán en 2012 será superior en 6.86% al de 2011...”<sup>11</sup>

Con relación al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal, se comentó lo siguiente:

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2012 contempla 2 mil 484 millones de pesos para que las entidades lo destinen al proyecto de mando único policial.

Para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial y para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial.

Según el decreto de presupuesto, los recursos a seguridad en los estados serían otorgados a las entidades que cumplan los lineamientos que emita el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Gobernación.<sup>12</sup>

De las Entidades Sujetas a Control Presupuestal Directo sólo se reducen 1,400.0 mdp al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Todos los demás rubros se mantienen con los mismos montos de la iniciativa presidencial.

## 5. LAS ADECUACIONES REALIZADAS AL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE 2012

El presupuesto total asignado al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2012 (PEC) registra un crecimiento de sólo 11,449.3 mdp, cifra que representa un crecimiento marginal de 0.37% en términos reales. No obstante ello, es importante señalar que con los escasos recursos reasignados se logró cubrir todos los rubros que la propuesta del Ejecutivo federal había eliminado, lo cual en sí tiene su propio mérito.

Dos son los cambios fundamentales que se realizaron a la propuesta del Ejecutivo federal, primero, el relativo al nuevo programa denominado: “Programa de Apoyo a Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades”, que no fue aceptado como tal, y cuyo presupuesto inicial se utilizó, junto con una reasignación adicional, para cubrir todas las omisiones que se habían aplicado a los subprogramas: “Agrícola Competitividad en las ramas estratégicas, Agrícola Competitividad en las ramas no estratégicas, y los Programas Estratégicos”, mismos que quedaron adscritos bajo la nueva denominación de: “Acciones en concurrencia con las Entidades Federativas”.

El segundo cambio importante se refiere a la creación del nuevo “Programa de Derecho a la Alimentación”, que se integró con parte del presupuesto que ya tenía asignado la Sedesol en los rubros de Oportunidades, el Programa Alimentario y el Programa de Abasto Rural de Diconsa, y las asignaciones que la Sagarpa ya tenía a través del PROMAF, PESA y cuatro subprogramas más.

La creación de este nuevo programa es una respuesta razonable, en la medida de la escasez de los recursos presupuestales, a la demanda de diversas organizaciones nacionales campesinas y de productores del sector rural que habiéndose congratulado por la publicación en el Diario Oficial de la Federación, del decreto que establece el derecho a la alimentación, exigieron al gobierno

<sup>11</sup> Garduño Roberto, Martínez Fabiola y González Roberto. (2011, 16 de noviembre). “Aprueban diputados el presupuesto más elevado en la historia del país”. La Jornada, pág. 5.

<sup>12</sup> García Carina y Arteaga José Manuel. (2011, 16 de noviembre). “Avalan mayores apoyos para seguridad en estados”. El Universal, pág. A8. Con relación a este tema, es importante señalar que: “Jaime Cárdenas, diputado del Partido del Trabajo (PT), aseguró que no había una reforma legal que avalara el mando único. “Me parece que si esta Cámara de Diputados aprueba aproximadamente 2 mil 500 millones de pesos para el mando único policial, está Cámara estaría transgrediendo los artículos 21 y 115 de nuestra Constitución, porque hasta el momento ni el Congreso de la Unión ni el Constituyente han reformado la Constitución para establecer el mando único policial”.



federal asignar los recursos financieros necesarios para garantizar ese derecho.<sup>13</sup>

La asignación presupuestal de la vertiente salud es la que crece más en términos absolutos (11 mil 964.3 mdp), 35.1% en términos reales; seguida

de la vertiente social que se incrementa 9.9% en términos reales (10 mil 87.8 mdp); en tanto que en términos relativos, la vertiente laboral es la que representa el mayor crecimiento con 74.42% en términos reales (2 mil 772.3 mdp).

**PEC 2012 por vertientes (Millones de Pesos)**

| Vertiente          | PEC 2011         | PEC 2012         | Variaciones Nominales |             | Variación Real |
|--------------------|------------------|------------------|-----------------------|-------------|----------------|
|                    |                  |                  | Absolutas             | %           |                |
| 1. Financiera      | 3,496.6          | 2,550.6          | -946.0                | -27.05      | -29.52         |
| 2. Competitividad  | 59,677.4         | 52,875.5         | -6,801.9              | -11.40      | -14.39         |
| 3. Medio ambiente  | 17,420.1         | 15,771.0         | -1,649.1              | -9.47       | -12.53         |
| 4. Educativa       | 33,634.8         | 33,436.4         | -198.4                | -0.59       | -3.95          |
| 5. Laboral         | 3,442.8          | 6,215.1          | 2,772.3               | 80.52       | 74.42          |
| 6. Social          | 73,392.1         | 83,479.9         | 10,087.8              | 13.75       | 9.90           |
| 7. Infraestructura | 62,613.5         | 59,065.8         | -3,547.7              | -5.67       | -8.86          |
| 8. Salud           | 30,039.0         | 42,003.3         | 11,964.3              | 39.83       | 35.10          |
| 9. Agraria         | 1,794.7          | 1,441.2          | -353.5                | -19.70      | -22.41         |
| 10. Administrativa | 9,015.3          | 9,136.8          | 121.5                 | 1.35        | -2.08          |
| <b>TOTAL</b>       | <b>294,526.3</b> | <b>305,975.6</b> | <b>11,449.3</b>       | <b>3.89</b> | <b>0.37</b>    |

Todas las demás vertientes registran decrementos en términos reales.

**PEC 2012 por dependencia o entidad (Millones de Pesos)**

| Dependencia o entidad   | PEC 2011 | PEC 2012 | Variaciones Nominales |         | Variación Real |
|---|----------|----------|-----------------------|---------|----------------|
|   |          |          | Absolutas             | %       |                |
| 06. SHCP  | 12,929.6 | 12,550.6 | -379.0                | -2.93   | -6.21          |
| 08. Sagarpa   | 74,462.4 | 71,621.3 | -2,841.1              | -3.82   | -7.07          |
| 10. Economía  | 1,543.6  | 1,460.9  | -82.7                 | -5.36   | -8.56          |
| 15. SRA   | 5,684.9  | 5,707.6  | 22.7                  | 0.40    | -3.00          |
| 21. Sectur  | 153.3    | 140.0    | -13.3                 | -8.68   | -11.76         |
| 20. Sedesol   | 65,112.6 | 70,142.7 | 5,030.1               | 7.73    | 4.08           |
| 40. INEGI   | 325.4    | 0.0      | -325.4                | -100.00 | -100.00        |
| 16. Semarnat  | 23,066.9 | 18,874.9 | -4,192.0              | -18.17  | -20.94         |
| 11. SEP   | 28,984.0 | 28,392.8 | -591.2                | -2.04   | -5.35          |
| 04. Gobernación   | 1,200.0  | 3,816.2  | 2,616.2               | 218.02  | 207.26         |
| 09. SCT   | 16,247.8 | 14,682.2 | -1,565.6              | -9.64   | -12.69         |
| 14. STPS  | 150.0    | 140.0    | -10.0                 | -6.67   | -9.82          |
| 05. SRE   | 75.0     | 75.0     | 0.0                   | 0.00    | -3.38          |
| 23. Provisiones Salariales y Económicas                         | 750.0    | 300.0    | -450.0                | -60.00  | -61.35         |
| 33. Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios | 32,929.9 | 35,165.6 | 2,235.7               | 6.79    | 3.18           |

<sup>13</sup> Díaz Ariane (2011, 14 de octubre). "Con fines proselitistas, el traslado de Procampo a la Sedeso: organizaciones." La Jornada, pág. 17.



|                         |                  |                  |                 |             |             |
|-------------------------|------------------|------------------|-----------------|-------------|-------------|
| 12. Salud               | 21,689.0         | 33,153.3         | 11,464.3        | 52.86       | 47.69       |
| 19. IMSS                | 8,350.0          | 8,850.0          | 500.0           | 5.99        | 2.40        |
| 31. Tribunales Agrarios | 871.9            | 902.4            | 30.5            | 3.50        | 0.00        |
| <b>TOTAL</b>            | <b>294,526.3</b> | <b>305,975.5</b> | <b>11,449.2</b> | <b>3.89</b> | <b>0.37</b> |

Desde la óptica de las asignaciones presupuestales por dependencia o entidades, encontramos que con la salvedad de Gobernación (cuyo incremento se debe al Fondo de Pago de Adeudos a Braceros Rurales del 42 al 64, al cual ya hemos hecho referencia) y del ramo 33, los incrementos presupuestales se concentran fundamentalmente en el sector Salud, en la Sedesol y en el IMSS.

La Sedesol contaba en el proyecto de PEC 2012 con 51 mil 566.8 mdp, quedando finalmente con 70 mil 142.7 mdp, cifra que representa un crecimiento de 4.08% en términos reales con relación

al PEC 2011; y el sector salud registra un incremento de 11 mil 464.3 mdp (47.69% en términos reales); y a pesar de los esfuerzos realizados en la Cámara de Diputados, todas las demás dependencias registran decrementos en términos reales.

En tanto que desde la perspectiva de los programas generales del PEC 2012, encontramos que con excepción del Programa de Atención a las Condiciones de Salud en el Medio Rural, cuyo presupuesto crece 11 mil 964.3 mdp (35.1% en términos reales), todos los demás programas registran reducciones presupuestales en términos reales.





Programas Generales del PEC 2011 - 2012 (Millones de Pesos)

| PROGRAMAS  | PEC 2011         | PEC 2012         | Variación Nominal |             | Variación Real |
|--|------------------|------------------|-------------------|-------------|----------------|
|  |                  |                  | Absoluta          | %           |                |
| 1. Programa de Financiamiento y Aseguramiento al Medio Rural                     | 3,496.6          | 2,550.6          | -946.0            | -27.05      | -29.52         |
| 2. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura.           | 18,089.1         | 13,548.2         | -4,540.9          | -25.10      | -27.64         |
| 3. Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario Procampo                            | 17,680.6         | 17,968.0         | 287.4             | 1.63        | -1.81          |
| 4. Programa de Prevención y Manejo de Riesgos                                    | 17,165.3         | 17,549.3         | 384.0             | 2.24        | -1.22          |
| 5. Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo | 5,952.3          | 3,100.0          | -2,852.3          | -47.92      | -49.68         |
| 6. Programa de Desarrollo de Mercados Agropecuarios y Pesqueros e Información    | 790.0            | 710.0            | -80.0             | -10.13      | -13.17         |
| 7. Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales                         | 17,420.1         | 15,771.0         | -1,649.1          | -9.47       | -12.53         |
| 8. Programa de Educación e Investigación   | 33,634.8         | 33,436.4         | -198.4            | -0.59       | -3.95          |
| 9. Programa de Mejoramiento de Condiciones Laborales en el Medio Rural           | 3,442.8          | 6,215.1          | 2,772.3           | 80.52       | -74.42         |
| 10. Programa de Atención a la Pobreza en el Medio Rural                          | 73,392.1         | 44,649.2         | -28,742.9         | -39.16      | -41.22         |
| 11. Programa de Derecho a la Alimentación  | 0.0              | 38,830.7         | 38,830.7          | NR          | NR             |
| 12. Programa de Infraestructura en el Medio Rural                                | 62,613.5         | 59,065.8         | -3,547.7          | -5.67       | -8.86          |
| 13. Programa de Atención a las Condiciones de Salud en el Medio Rural            | 30,039.0         | 42,003.3         | 11,964.3          | 39.83       | 35.10          |
| 14. Programa para la Atención de Aspectos Agrarios                               | 1,794.7          | 1,441.2          | -353.5            | -19.70      | -22.41         |
| 15. Gasto Administrativo   | 9,015.3          | 9,136.8          | 121.5             | 1.35        | -2.08          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>294,526.2</b> | <b>305,975.6</b> | <b>11,449.4</b>   | <b>3.89</b> | <b>0.37</b>    |

FUENTES

ALEJO JESÚS. (2011, 16 de noviembre). "Más de 16 mil mdp, presupuesto para el sector cultural en 2012". Milenio, pág. 42.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, "Acuerdo de la Junta de Coordinación Política que Establece las Reglas para la Discusión y Votación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CÁMARA DE DIPUTADOS; Gaceta Parlamentaria No. 3392-I del 15 de noviembre de 2011; "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012", Anexos I y II.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

DÍAZ, ARIANE (2011, 14 de octubre). "Con fines proselitistas, el traslado de Procampo a la Sedesol: organizaciones." *La Jornada*, pág. 17.

GARCÍA, CARINA Y ARTEAGA, JOSÉ MANUEL. (2011, 16 de noviembre). "Aprueban reforzar "blindaje" electoral a programas sociales." *El Universal*, pág. A8.

GARCÍA CARINA Y ARTEAGA JOSÉ MANUEL. (2011, 16 de noviembre). "Avalan mayores apoyos para seguridad en estados". *El Universal*, pág. A8.

GARDUÑO ROBERTO, MARTÍNEZ FABIOLA Y GONZÁLEZ ROBERTO. (2011, 16 de noviembre). "Aprueban diputados el presupuesto más elevado en la historia del país". *La Jornada*, pág. 5.

OJEDA MARCELA Y CHÁVEZ VÍCTOR. (2011, 16 de noviembre). "Planteadas, 25 mil 688 peticiones de recursos". *El Financiero*, pág. 5.

Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

RAMOS JORGE. (2011, 16 de noviembre). "Quitán fondos a desarrollo social". *Excelsior*, pág. 10 y 11.

SALAZAR CLAUDIA Y ESTROP ARMANDO. (2011, 16 de noviembre). "Avalan Presupuesto y suben gasto estatal". *Reforma*, pág. 3.

# Publicidad pornográfica y la trata de personas

Silvia Chavarría Cedillo

Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos:  
Política y Estado, del Instituto *Belisario Domínguez*



## RESUMEN

*La trata de personas con fines de explotación sexual en gran medida es alentada por la publicidad pornográfica contenida en los medios gráficos, como revistas y periódicos, donde se promueve la oferta sexual, principalmente de mujeres y menores de edad, vulnerando con ello sus derechos fundamentales.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La trata de personas es considerada una modalidad contemporánea de esclavitud que entraña una violencia extrema, principalmente contra mujeres y niños al vulnerar sus derechos fundamentales y flagela a la sociedad en su conjunto al degradar la condición humana.

El Estado mexicano incorporó a su legislación federal el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que entró en vigor el 25 de diciembre de 2003. Dicho protocolo -que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional-, define en su artículo 3° a la trata de personas como “La captación, el transporte,

el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción; al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

Para mayor claridad, se distinguen de dicha definición tres componentes fundamentales estrechamente vinculados entre sí: la actividad (o el enganche), los medios (o la forma en que se engancha) y el propósito o fin.

México es un país con alto grado de vulnerabilidad ante este delito, debido a cuestiones multifactoriales como su geografía, altos niveles de pobreza y desigualdad social, discriminación, desigualdad de género, falta de oportunidades económicas, desconocimiento y la promesa de beneficios materiales, son algunos de los elementos claves que inciden en la problemática de la trata de



personas. Muchas veces, niños, niñas y mujeres jóvenes son golpeados o violados por sus explotadores como forma de sometimiento.

Entre las formas principales de la trata de personas se encuentra la explotación con propósitos de sexo comercial, prostitución, desnudismo, pornografía y representaciones de actos sexuales en vivo, propiciadas en gran medida por la promoción y difusión de anuncios impresos o electrónicos en medios de comunicación, publicidad o propaganda que fomentan estas prácticas.

Estamos ante un fenómeno que se ha expandido rápidamente, tal y como lo muestran con cierta regularidad diversos medios de comunicación que dan cuenta de los operativos policíacos. Por ejemplo, el realizado en el mes de mayo del año en curso, donde el procurador capitalino, Miguel Ángel Mancera, dio a conocer que después de un año de investigaciones, se llevó a cabo un operativo en La Merced y se detuvo a siete personas relacionadas con el delito de trata de personas, lográndose el rescate de 62 víctimas.

Este delito ha encontrado un caldo de cultivo en algunos productos de los medios de comunicación, como telenovelas o programas de espectáculos. Diversos estudios han demostrado cómo la expansión de este fenómeno está estrechamente vinculada con la forma en que se trata en la televisión, sobre todo. Una de las características que acompaña a este delito es la relación que suele hacerse con la mujer y el sexo como aspiraciones de éxito. Con sólo ojear algunas revistas o detenerse en los anuncios de ciertos periódicos, se puede constatar la manera en que es utilizada la imagen femenina como símbolo erótico, convertida en una práctica muy frecuente en la publicidad pornográfica, lo que permite inducir al consumo al vincular las expectativas de satisfacción de las necesidades sexuales y de cualquier tipo a la posesión y consumo de determinados objetos.

El problema es que la publicidad que recurre a lo erótico utiliza un lenguaje lleno de insinuaciones y sobreentendidos; de esta forma, se simula cuidar el pudor de la audiencia y, además, se juega con la imaginación del receptor, sirviéndole en bandeja sutiles sugerencias, cuyo contenido será concretado según el grado individual de represión o insatisfacción sexual.

Esta situación se ha extendido por el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, que han facilitado el trabajo de las redes del crimen organizado que se dedican a la trata de personas, ya que se valen de publicidad

o propaganda engañosa en medios impresos o electrónicos para contactar a sus víctimas potenciales, que generalmente pertenecen a los grupos sociales más vulnerables o inclusive a menores.

Para atender esta situación, el Congreso de la Unión aprobó el decreto de adiciones a los artículos 5 y 13 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, publicado en el Diario Oficial el 1 de junio del 2011, con objeto de consolidar el marco normativo para prevenir la trata de personas a través de la publicidad de pornografía en los medios de comunicación, sin que ello implique atentar contra la libertad de expresión, sino proteger de manera preventiva y legal a quienes son víctimas de ese delito, en sus distintas modalidades.

No obstante lo anterior, se observa que a la fecha se sigue publicando en diversos periódicos de circulación nacional, pornografía que promueve oferta sexual. Sólo a guisa de ejemplo, el periódico *El Gráfico* continúa exhibiendo publicidad pornográfica, en menor cantidad y un tanto simulada, que puede alentar la trata de personas. Ello, a pesar de que el Presidente Ejecutivo del Consejo de Administración de *El Universal*, Juan Francisco Ealy Ortiz, anunció el 19 de septiembre pasado ante funcionarios públicos, procuradores de justicia, legisladores, representantes de organismos sociales y de derechos humanos, la supresión en este diario de cualquier anuncio que oferte servicios de prostitución y se comprometió a difundir acciones en contra de este flagelo.

## 2. MEDIDAS LEGISLATIVAS TENDIENTES A PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS

Nuestro país forma parte de varios organismos internacionales que tienen entre sus objetivos la lucha contra la trata de personas, como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización Internacional sobre Migración, entre otros, de donde han surgido diversos instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano sobre esta materia, entre ellos el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Dicho Protocolo tiene entre sus objetivos fundamentales la prevención y combate de la trata de personas, por lo que obliga a los Estados parte a incluir en su legislación los instrumentos necesarios para adaptar estas medi-



das en su ámbito interno y tener avances en cuanto a su aplicación (Artículo 2).

Por otra parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujeres “Convención de Belém Pará”, establece el compromiso de los Estados parte a alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y fomentar el respeto a su dignidad (Artículo 8, inciso g).

En el hemisferio occidental, la lucha contra la trata de personas está siendo evaluada por los Estados Unidos, a través de la Oficina para la Vigilancia y Combate a la Trata de Personas, del Departamento de Estado. Este Departamento presenta informes sobre los avances de los países en el combate a la trata de personas. Desde 2004, y de acuerdo con el Informe de la Trata de Personas 2011 (TP), México permanece en el segundo lugar de la “Lista de Vigilancia”.

El Departamento de Estado de EU clasifica en tres niveles la lista de vigilancia. En el primero se encuentran los países cuyos gobiernos cumplen plenamente con las normas mínimas de la TP en la erradicación de la trata de personas. En este nivel se encuentran Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos, Reino Unido, entre otros.

En el segundo nivel se encuentran los países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA pero que hacen esfuerzos considerables para cumplir con dichas normas. En este nivel se encuentran la mayoría de países latinoamericanos como Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

En el tercer nivel se encuentran los países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas ni hacen esfuerzos considerables para cumplirlas. En esta clasificación se encuentran países latinos como Cuba y Venezuela.

Es necesario subrayar que con fecha 6 de julio del año en curso se publicó en el Boletín Oficial de la República Argentina, el Decreto 936/2011, que prohíbe los avisos que promuevan la oferta sexual o hagan explícita o implícita referencia a la solicitud de personas destinadas al comercio sexual, por cualquier medio, con la finalidad de prevenir el delito de trata de personas con fines de explotación sexual y la paulatina eliminación de las formas de discriminación de las mujeres (Artículo 1°). En este decreto se establece la creación de la Oficina

de Monitoreo de Publicación y Avisos de Oferta Sexual, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La Oficina de Monitoreo es la encargada de la aplicación del decreto (Artículo 2°), y como su nombre lo indica, de monitorear los medios gráficos para detectar la presencia de avisos de oferta y/o solicitud de comercio sexual e imponer o requerir las sanciones por incumplimiento a lo establecido en esta medida (Artículo 3°).

Por la trascendencia del decreto argentino, la Organización de Naciones Unidas (ONU) recomendó a sus 193 Estados miembros a modificar su legislación, reconociendo como modelo el decreto N 936/11, impulsado por el gobierno argentino, que prohíbe avisos que promueven la oferta sexual, a fin de combatir la trata de personas y la discriminación de género. Esta recomendación fue formulada durante el IV Período de Sesiones del Grupo de Trabajo de Trata de Personas, celebrado en Viena Austria, los días 10 y 12 de octubre del año en curso, conforme a información publicada en diversos diarios.

Dentro del sistema jurídico mexicano, existen diversas disposiciones a nivel federal, en materia de trata de personas, como la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, misma que en su artículo 5 establece que “comete el delito de trata quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes. Cuando este delito sea cometido en contra de personas menores de dieciocho años de edad, o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo no se requerirá acreditación de los medios comisivos”.

En esta misma Ley se establece la creación de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (CIPSTP) a efecto de coordinar las acciones de sus miembros en la materia y con el objetivo de elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas PSTP.

La trata de personas se considera un delito grave, en términos del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, al compartir el escenario de la comisión de otros delitos de igual naturaleza, donde participa la delincuencia organizada.

Con fecha 6 de enero de 2011 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Programa



Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010- 2012, mismo que reconoce a la trata de personas como un delito que por lo general se comete en un contexto de impunidad y de cierta tolerancia social, y en el cual, la mayoría de sus víctimas no conocen sus derechos, o se encuentran amenazadas por lo que no exigen su cumplimiento.

El Programa Nacional para la prevención de la trata de personas tiene entre sus objetivos prevenir el delito de trata de personas y transformar el contexto de los patrones culturales de tolerancia hacia la explotación sexual, laboral y demás conductas vinculadas al mismo, por ello establece como línea de acción impulsar un código de conducta entre los medios de comunicación a través del cual se comprometan a no difundir anuncios que fomenten la trata de personas, así como establecer mecanismos de participación conjunta con medios de comunicación para impulsar el rechazo social hacia la explotación sexual y laboral, la prostitución, tráfico ilícito de personas y promover los sitios de internet para denunciar páginas Web que ofrezcan servicios de prostitución, pornografía infantil y demás delitos conexos, vinculando a las redes sociales (Objetivo 2).

Por otra parte, la Procuraduría General de la República, en su cuarto informe de labores, reconoció que la trata de personas es un delito complejo y difícil de perseguir y sancionar, al identificar 576 formas punibles de una serie de combinaciones de variables que conforman el tipo penal. En el informe, la PGR reportó del 1 de septiembre de 2009 al 31 de julio de 2010, 34 averiguaciones previas sobre este ilícito, de las cuales 25 corresponden a explotación sexual y 12 a explotación laboral, pero no reporta cuántas de estas averiguaciones previas terminaron en sentencias condenatorias.

Con fecha 1 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a los artículos 5 y 13 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Con estas modificaciones se busca consolidar el marco legal, incorporando medidas preventivas que inhiban la trata de personas al sancionar a quien contrate publicidad por cualquier medio de comunicación o publique anuncios que encuadren en alguna de las conductas del delito de trata de personas (Artículo 5, segundo párrafo).

Esta modificación tiene por objeto propiciar la defensa adecuada de la dignidad de las personas, quienes al ser víctimas de este delito ven conculcadas una serie de libertades y derechos funda-

mentales, desde la vida, integridad psico física, libertad y seguridad, libertad sexual, identidad, seguridad de tránsito, de residencia, laboral, de vida privada y honor.

Con las adiciones publicadas se busca fomentar acciones que aseguren que lo dispuesto en la Ley se cumpla; para ello se requiere que las autoridades sean más eficientes en la vigilancia del cumplimiento de esta herramienta jurídica que permita la prevención y haga efectivas las sanciones.

Las modificaciones a la Ley de Trata, conforme al artículo 6, contemplan hasta 27 años de prisión y multas que alcanzan 134 mil 550 pesos para quienes contraten o difundan publicidad vinculada con la trata de personas, contra las personas que contraten publicidad por cualquier medio de comunicación, impreso o electrónico, así como a la persona responsable de publicar los anuncios con servicios sexuales que estén relacionados con "las conductas del delito de trata de personas".

Por otra parte, en estas modificaciones se establece la obligación de la Comisión Intersecretarial de Trata de Personas a monitorear y vigilar que los anuncios que se publiquen por cualquier medio no contravengan la Ley de Trata (Artículo 13, fracción III, inciso e).

### 3. MARCO INTERNACIONAL DE ACCIÓN

No obstante que el decreto de modificaciones a la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas estableció su vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y éste se publicó hace cinco meses, a la fecha se sigue exhibiendo publicidad pornográfica en los medios gráficos. A manera de ejemplo, en el periódico *El Gráfico*, aunque sea en menor proporción y de manera simulada, se siguen publicando este tipo de anuncios.

Lo anterior corrobora la información proporcionada por distintas autoridades en la materia en cuanto a que la trata de personas es el tercer negocio más lucrativo para la delincuencia organizada a escala mundial, sólo superado por el tráfico de drogas y el de armas; por ello resulta atractivo el jugoso negocio de anuncios pornográficos.

Un estudio realizado en 2010 por el Centro de Estudios e Investigación en el Desarrollo y Asistencia Social, A.C. (CEIDAS) sobre la demanda de la trata a través de los medios de información, parte de la teoría de que la demanda de prostitución provoca la demanda de la trata de personas con fines de explotación sexual.



También se afirma en este estudio que la demanda de mujeres que ofrecen servicios sexuales es una de las causas que hacen de la trata de personas con fines de explotación sexual un negocio ilícito tan redituable y que lamentablemente diversos medios de circulación nacional y estatal forman parte del cruel camino por el que transitan muchas mujeres y jóvenes en México hacia esta explotación.

La misma investigación señala que el argumento de peso para que los periódicos dejen de publicar los avisos en los que presumiblemente puede existir un vínculo con redes de explotación, o bien, con formas de abuso, maltrato y violencia contra mujeres y niñas, se encuentra precisamente en la definición que tiene la Ley de Trata, esto es, las acciones de ofrecer y facilitar la explotación sexual, conductas consideradas como delito conforme esta Ley.

En el estudio se eligieron los periódicos *Reforma*, *El Metro*, *El Universal* y *El Gráfico*, por la gran cantidad de anuncios que en sus páginas aparecen ofreciendo servicios sexuales, sin ningún criterio de verificación de edad, identidad o seguridad de quien ahí se anuncia.

Los resultados de la investigación realizada por CEIDAS, señalan que *Reforma* es el medio que más dinero cobra por publicar avisos, comparado con los demás diarios que ofrecen este tipo de espacios; *El Gráfico* es el que más anuncios publica. *El Metro* es el medio con mayores ganancias por mes (alrededor de un millón de pesos).

Entre las conclusiones de este estudio destaca la concerniente a que los periódicos *Reforma*, *El Gráfico*, *El Metro* y *El Universal* promueven la demanda, aún de manera involuntaria, de personas vía comercialización de anuncios de servicios sexuales y que lo más lamentable es su interés estrictamente económico, ya que, por ejemplo, *Reforma* y *El Metro* ganan 85 mil pesos al día vendiendo anuncios de prostitución. Al mes, la suma es aproximadamente de un millón 700 mil pesos. *El Universal* y *El Gráfico* ganan en conjunto una suma mensual aproximada de 680 mil pesos.

El estudio realizado parte del hecho de que México es un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas con fines de explotación sexual, así como una extendida presencia de factores de riesgo como la discriminación por géneros, la pobreza y el desempleo, la feminización de la migración y la corrupción que, al combinarse, propician la trata y la explotación de mujeres y niños, principalmente.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

La trata de personas representa una afrenta a los derechos fundamentales de toda persona que debe combatirse con toda la fuerza del Estado, iniciando con el estricto cumplimiento de la ley de parte de los medios de información.

La trata de personas constituye un delito de orden social nacional e internacional, que desafía a los gobiernos y amenaza la convivencia social porque ataca a la libertad y dignidad de las personas, al mismo tiempo que es fuente de ganancias equiparables al narcotráfico y al tráfico de armas, por lo que debe ser considerado un problema de seguridad nacional.

El Senado de la República está obligado a ejercer la función de control que tiene encomendada en el sentido de realizar una revisión y fiscalización de las actividades que realiza el Ejecutivo en materia de trata de personas; por ello se estima conveniente que cite a comparecer a los integrantes de la Comisión Intersecretarial sobre Trata de Personas, para que informe a esta soberanía las razones y, en su caso, las sanciones impuestas a los medios de comunicación que continúan publicando anuncios pornográficos en clara flagrancia a la Ley de Trata.

El Estado mexicano está obligado a vigilar que los medios de comunicación se conduzcan con apego puntual a las leyes que los rigen pero, sobre todo, el anteponer el interés público sobre sus intereses económicos, resultado de la explotación sexual comercial en menoscabo de los derechos humanos.



## FUENTES DE CONSULTA

### **Alianza social contra la trata. El Universal contra el tráfico de personas.**

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/794817.html>

### **Cuarto Informe de labores de PGR**

<http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/4o%20Informe%20PGR%20completo.pdf>

### **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**

[http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/c\\_elim\\_disc\\_mutxt.htm](http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/c_elim_disc_mutxt.htm)

### **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra Mujeres “Convención de Belém Pará”**

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

### **Cuidados sobre la pornografía**

<http://www.directoriolegislativo.org/familia-mujer-minoridad/cuidados-sobre-la-publicidad-de-pornografia/>

### **Decreto 634/2011, Argentina**

<http://www.cnm.gov.ar/Noticias/BoletinOficial.pdf>

### **Diez cosas que debes saber sobre los anuncios**

<http://233grados.lainformacion.com/blog/2011/03/anuncios-prostitucion-prensa-prohibicion.html>

### **Jonson Sofía, 2010. “La demanda de la trata a través de los medios de información”, CEIDAS, México, Revista México Social.**

[http://www.mexicosocial.org/images/stories/2010/suplementos/diciembre/suplementos\\_diciembre.pdf](http://www.mexicosocial.org/images/stories/2010/suplementos/diciembre/suplementos_diciembre.pdf)

### **Noticias ONU**

<http://www.infobae.com/notas/611586-La-ONU-toma-como-modelo-la-prohibicion-del-rubro-59-de-la-Argentina.html>

### **Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010- 2012**

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5174064&fecha=06/01/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174064&fecha=06/01/2011)

### **Publicación del Decreto de reformas a los artículos de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, Diario Oficial de la Federación 1 de junio de 2011**

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5192527&fecha=01/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5192527&fecha=01/06/2011)

### **Trata de personas en México**

<http://www.tratadepersonas.com.mx/tratamx.html>

### **Notas sobre trata de personas**

<http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/seguridad/55443/detienen-a-7-por-trata-de-personas-en-la-merced>

<http://www.periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=15883>

<http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/df/189308/detienen-40-trata-personas-la-merced>

### **Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**

[http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltrafficking\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltrafficking_sp.pdf)

### **Relatoría Especial sobre Trata de Personas ONU**

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/TraffickingIndex.aspx>

### **Noticias sobre trata**

<http://www.infobae.com/notas/611586-La-ONU-toma-como-modelo-la-prohibicion-del-rubro-59-de-la-Argentina.html>

### **Reporte 2011 sobre Tráfico de Personas elaborado por el Departamento de Estado USA, a 2011, fecha de consulta: 18 de octubre.**

<http://www.state.gov/documents/organization/167348.pdf>

# El trabajo de nuestros legisladores. Un estudio de caso

José Carbonell\*  
Miguel Carbonell\*\*

\* Facultad de Derecho-UNAM  
\*\* IIJ-UNAM



## 1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo discutimos la necesidad de ampliar los periodos ordinarios de sesiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Pensamos que se trata de una reflexión que, con los matices que sean necesarios, puede resultar de interés para el conjunto de los órganos legislativos del Estado mexicano tanto a nivel federal como local, dado que de alguna manera les afecta a todos ellos.

Sin embargo, antes de entrar en materia hay que aclarar de lo que se está hablando. Los periodos ordinarios de sesiones pueden ser definidos –haciendo referencia al caso del Legislativo federal–, como “los espacios de tiempo hábil en los que el Congreso de la Unión o sus cámaras pueden reunirse para realizar sus funciones. Se entienden, así como sesiones ordinarias las que se realicen durante los días hábiles de los dos periodos señalados en la Constitución” (Pedroza de la Llave, Susana Thalía, 1997: 69-70).

La propuesta para ampliar dichos periodos es congruente y totalmente compatible con el proceso de democratización que ha vivido en las últimas décadas el Distrito Federal y que todavía sigue en marcha.

No hay que olvidar que durante mucho tiempo, los ciudadanos de la capital vieron limitados sus derechos de participación política. Su estatuto jurídico era inferior al que se tenía en el resto de las entidades federativas. Por ejemplo, durante mucho tiempo –y hasta 1997– el titular del Poder Ejecutivo local era nombrado directamente por el Presidente de la República y no mediante un proceso electoral, en el que la ciudadanía fuera la encargada de dicha selección.

En este sentido, la propuesta busca consolidar el proceso democratizador local, avanzando hacia un poder legislativo moderno, que trabaje con más intensidad y con más tiempo en beneficio de los ciudadanos. Los capitalinos y la complejidad de la ciudad exigen legisladores de tiempo completo, que cumplan escrupulosamente con el mandato popular para el que fueron electos.

En este trabajo se analizará, en primer lugar, la situación en la que se encuentra la Asamblea Legislativa y los plazos durante los que se reúnen de forma ordinaria los representantes populares. A continuación se examina el estado de la cuestión en el ámbito federal, así como su evolución histórica. Más adelante se discute la necesidad de



ampliar los periodos de sesiones de los órganos representativos en general, y el del Distrito Federal en particular. En el apartado más extenso, se lleva a cabo una exhaustiva revisión del derecho comparado, en una doble vertiente: tanto de los países de Iberoamérica, por un lado, como en el ámbito interno, analizando el resto de las entidades federativas de México, por el otro. En la sección final discutimos, a manera de conclusión, las implicaciones de dicha medida y ofrecemos una propuesta concreta de reforma.

## 2. LOS PERIODOS DE SESIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

En la actualidad, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene dos periodos de sesiones ordinarias. El tiempo total de sesiones ordinarias –tomando en cuenta ambos periodos— es de prácticamente cinco meses, según se desprende de lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que a la letra ordena, en el artículo 39:

Artículo 39.- La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

Este precepto se encuentra reproducido –prácticamente de forma literal– en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en donde se establece que:

Artículo 27.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.  
(...)

## 3. LOS PERIODOS DE SESIONES EN EL ÁMBITO FEDERAL

El hecho de tener periodos ordinarios de sesiones tan reducidos no es exclusivo del Distrito Federal. Por el contrario, parece ser algo común en la historia nacional. Si revisa el devenir de México, prácticamente desde el inicio del México independiente, “se ha optado por que el Congreso esté reunido el menos tiempo posible, para evitar el desgaste político de la crítica parlamentaria al gobierno. La tendencia que ha prevalecido ha sido la de sesionar durante pocos meses, con resultados que van más allá de lo previsto por quienes sólo se preocuparon por facilitar la acción del Ejecutivo.”<sup>1</sup>

Ello resulta evidente si se analiza el caso del Congreso de la Nación a través de la historia constitucional.

La Constitución federal de 1824 dispuso que el órgano legislativo sesionara del 1 de enero al 15 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por treinta días adicionales (útiles), ya sea a iniciativa del propio legislativo o bien a solicitud expresa del Presidente de la República. Así, en total podría estar en sesiones durante tres meses y medio, o hasta cinco si se incluye la prórroga.

Sin embargo, cabe precisar que dicha carta magna también estipulaba que las sesiones serían diarias, y únicamente se suspenderían los días “festivos solemnes”. Para la suspensión de las sesiones por más de dos días, se obligaba al consentimiento de las dos Cámaras (artículo 69).

La Constitución de 1836, por su parte –que ya incluía dos periodos de sesiones–, establecía un primer periodo del 1 de enero al 31 de marzo, y el segundo, del 1 de julio hasta desahogar el Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública (artículo 14). En este sentido, también disponía que las sesiones se desarrollaran diariamente, excepto los días de “solemnidad eclesiástica, y los de civil que señalare una ley secundaria” (artículo 15).

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, ordenaban que el Congreso sesionara durante dos periodos, cada uno de tres meses de duración. El primero comenzaría el primero de enero y el segundo, el 1 de julio de cada año. Sin embargo, el propio texto

<sup>1</sup> Valadés, Diego. *El control del poder*. IJ/UNAM, México, 1998, pág. 375.



constitucional establecía la posibilidad de ampliar el segundo periodo “por el tiempo necesario” (artículo 51). La explicación puede encontrarse en el objetivo de este segundo periodo: estaba destinada de forma exclusiva “al examen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos, y al examen de la cuenta del año anterior” (artículo 49).

Posteriormente, la carta magna de 1857 dispuso igualmente dos periodos de sesiones: del 16 de septiembre al 15 de diciembre, y del 1 de abril al 31 de mayo. Con ello, el Congreso federal mantenía sesiones ordinarias durante cinco meses.<sup>2</sup>

En 1874, se modificaron las disposiciones relativas a los periodos de sesiones congresuales. Las fechas durante las cuales se reunía el Poder Legislativo no se alteraron. Únicamente se incluyó la posibilidad de poder ampliar los plazos. El primer periodo se podía extender por treinta días útiles adicionales; mientras que el segundo, sólo podía extenderse por quince días. Con ello, el resultado fue que los representantes populares podían sesionar, si así lo decidían, durante seis meses y medio en total.

Por su parte, la Constitución de 1917 estableció sólo un periodo ordinario de sesiones, que comprendía del 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre: es decir, cuatro meses escasos.

En 1986 se restablecieron los dos periodos: del 1 de noviembre al 31 de diciembre, y del 15 de abril al 15 de julio; con lo que se aumentó el tiempo de sesiones a cinco meses.

Con una nueva reforma, en 1993, a partir de 1995<sup>3</sup> se modificaron las fechas para quedar con un primer periodo, del 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre –excepto cuando el presidente de la República iniciara su encargo, que podía extenderse hasta el 31 de diciembre–; y el segundo periodo iría del 15 de marzo hasta el 30 de abril (cinco meses o cinco y medio, según el caso).

La última reforma –y es la que rige actualmente en el ámbito federal– fue en 2004. Se amplió el segundo periodo de sesiones para iniciarse el 1 de febrero de cada año, sin modificarse la fecha de término: el 30 de abril. El resultado es que el

tiempo total de sesiones actual para el Congreso es de seis meses y medio.<sup>4</sup>

En la siguiente tabla se hace un resumen sobre las fechas y la duración de los periodos de sesiones del Congreso mexicano.

**Tabla1. Duración de los periodos de sesiones (Constituciones de México)**

| Constitución | Duración de las sesiones  |
|--------------|---|
| 1824         | 1 de enero al 15 de abril (tres meses y medio con prórroga hasta de cinco meses)          |
| 1836         | 1 de enero al 31 de marzo y del 1 de julio hasta agotar asuntos (tres meses más prórroga) |
| 1843         | 1 de enero al 31 de marzo y del 1 de julio al 1 de octubre (seis meses)                   |
| 1857         | 16 de septiembre al 15 de diciembre y del 1 de abril al 31 de mayo (cinco meses)          |
| 1917         | 1 de septiembre al 31 de diciembre (cuatro meses)   |
| 1986         | 1 de noviembre al 31 de diciembre y del 15 de abril al 15 de julio (cinco meses)          |
| 1993         | 1 de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril (cinco meses)         |
| 2004         | 1 de septiembre al 15 de diciembre y del 1 de febrero al 30 de abril (seis meses y medio) |

Fuente: Gamboa Montejano, Claudia. *Periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Estudio de Derecho Comparado y de las propuestas de reforma a los artículos 65 y 66 Constitucionales de las legislaturas LIX y LX.* Cámara de Diputados, SPI-ISS-09-07. México, 2007, pág. 10.

Por su parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en esta materia, data de 1994. Es decir, desde su expedición no ha tenido reforma alguna en cuanto a los periodos de sesiones.

En ese año, la decisión que se adoptó fue en el sentido de reproducir lo establecido en la Constitución para el Congreso federal: para ello se estableció una duración total de los periodos ordinarios de sesiones de cinco meses (aunque con las fechas ligeramente diferentes).

<sup>2</sup> El artículo 62 de la Constitución de 1857 disponía a la letra, que “El congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de Septiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo, improrrogable, comenzará el 1º de Abril y terminará el último de Mayo”.

<sup>3</sup> Dicha reforma establecía que los periodos de sesiones de 1993 y 1994 se llevaran a cabo en las fechas establecidas con anterioridad, y por tanto la reforma se aplicaría en realidad a partir de 1995.

<sup>4</sup> Sobre el recuento histórico, véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía. “Comentario al artículo 65”, en Carbonell, Miguel (Coordinador). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada.* Editorial Porrúa/UNAM, 20ª edic., México, 2009, tomo III, pp. 230-231; y Valadés, Diego, *Op. Cit.*, pp. 376-378.



#### 4. LA AMPLIACIÓN DE LOS PERIODOS DE SESIONES DE LOS ÓRGANOS REPRESENTATIVOS

Sin duda que los órganos representativos sesionan de forma ordinaria durante tan poco tiempo tiene un costo, que va desde la acumulación de asuntos o iniciativas sin atender, hasta un ejercicio del control político hacia el Poder Ejecutivo deficiente cuando no inexistente.

En este sentido, lo cierto es que estos periodos ordinarios de sesiones tan breves

(...) quizá pudieran haber tenido alguna justificación en el pasado, cuando los temas y problemas que atendían los legisladores no tenían la complejidad que han adquirido en los últimos años (...); pero en la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo. Ese mismo hecho rompe la continuidad de los trabajos legislativos, no permite el estudio detenido y juicioso de las iniciativas y tampoco facilita las tareas de control político sobre el Poder Ejecutivo que son parte esencial del trabajo de los legisladores. Mientras los órganos ejecutivos trabajan de forma continua durante todo el año, las cámaras no cuentan con ese tiempo para realizar sus tareas, lo cual representa un déficit importante para el equilibrio que debe haber entre poderes.<sup>5</sup>

Así lo reconoció también la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado —una instancia creada por el gobierno del Presidente Vicente Fox, con la finalidad de analizar y proponer medidas para reformar el sistema político en su conjunto— cuando en su documentos de conclusiones y propuestas, sostiene que “la duración de los actuales periodos de sesiones del Congreso de la Unión, resulta insuficiente para el buen desempeño de las funciones de ambas cámaras. Esto provoca, entre otras cosas, un rezago legislativo difícil de recuperar.”<sup>6</sup>

Así pues, como quedó establecido, esto acaba teniendo consecuencias importantes para el funcionamiento y la fortaleza de la propia asamblea,

y sobre todo para el conjunto de la sociedad capitalina.

Como atinadamente apunta Josep Colomer, refiriéndose al Congreso federal, pero que perfectamente puede aplicarse al caso de la Asamblea Legislativa de la ciudad:

El Congreso mexicano es extremadamente débil, sobre todo debido a la brevedad de los periodos de sesiones (...), lo cual reduce en gran medida las oportunidades congresuales de desarrollar sus propias iniciativas. Este elemento es tan crucial que cabe incluso temer que el propio cambio político se demore o se aplase por falta de tiempo de los congresistas de elaborar, discutir y aprobar las correspondientes reformas constitucionales y legislativas. La reforma constitucional para ampliar los periodos de sesiones del Congreso mexicano podría considerarse casi como una condición necesaria para hacer viable el conjunto de las reformas.<sup>7</sup>

Hoy día existe la imperiosa necesidad de fortalecer integralmente al Poder Legislativo. La asamblea debe asumir un papel mucho más activo en la vida política y equilibrar su relación con el Ejecutivo, de forma que permita una más vigorosa rendición de cuentas.

En este sentido se pronunció la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados —en el dictamen sobre la ampliación de los periodos de sesiones en 2002—, cuando afirma que el objetivo debe ser:

(...) aumentar el tiempo efectivo del trabajo continuo de ambas cámaras, para que por una parte, las Comisiones y los legisladores que las integran dispongan de más tiempo de actividad en paralelo a las sesiones del pleno de las cámaras, para realizar su trabajo de estudio y dictamen; y por otra parte, para que se amplíe el horizonte temporal que actualmente es insuficiente para resolver la carga de trabajo parlamentario que debe someterse al pleno de las cámaras.

Si bien el año legislativo es la suma de las actividades de los legisladores y de las cámaras en conjunto durante todos los meses del año

<sup>5</sup> Carbonell, Miguel. *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*. IJ/UNAM, 2ª edic., México, 2004, pp. 88-90.

<sup>6</sup> Muñoz Ledo, Porfirio (Coord.). *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*. UNAM. México, 2001, pp. 197.

<sup>7</sup> Colomer, Josep. *Reflexiones sobre la reforma política en México*. Documento de trabajo # 141, División de Estudios políticos, CIDE. México, 2001, pág. 12.



y éste es la suma de actividades de los legisladores en el pleno, en las comisiones y en lo individual, en los años recientes y en la realidad que vivimos actualmente, es evidente que se requiere de mayor tiempo de actividad legislativa continua, para que las cámaras dispongan del tiempo necesario para tratar apropiadamente la variedad de los asuntos que le competen, como lo marca la propia Constitución.

Hoy día la complejidad de las circunstancias de nuestro país y la notable insuficiencia del tiempo de los periodos ordinarios para cumplir con sus objetivos hace necesario ampliar el tiempo de las sesiones ordinarias.

Probablemente se pueda argumentar que los periodos legislativos son para dictaminar en el pleno los trabajos aprobados en las comisiones y los recesos para el trabajo de dictaminación en las propias comisiones. Sin embargo, y sin perjuicio de que así suceda, la inmensa mayoría de los dictámenes legislativos se discuten y aprueban en las comisiones durante los periodos de sesiones y no durante los recesos.<sup>8</sup>

Más aún, el propio dictamen pone especial énfasis en esta cuestión. El día a día del devenir parlamentario evidencia la necesidad de reformar los periodos ordinarios de sesiones de los órganos legislativos en este país. Enfáticamente concluye que:

La realidad legislativa ha evidenciado que es insuficiente el tiempo de los periodos ordinarios de sesiones para cumplir con los objetivos del Congreso, ya que los periodos legislativos tan cortos no alcanzan para analizar con detalle las diversas iniciativas presentadas al Congreso y atender además sus otras obligaciones relacionadas con la fiscalización del gasto público, la aprobación del presupuesto y la atención de los incontables asuntos políticos que son motivo de las deliberaciones y debates parlamentarios.<sup>9</sup>

Lo cierto es que en la actualidad existe tal cantidad de asuntos de todo tipo –iniciativas, proyectos de dictamen, puntos de acuerdo, excitativas, proposiciones, cuestiones políticas–, que nunca se terminan de desahogar durante el breve tiempo en el que sesiona la asamblea local.

Se supone que durante los recesos, las comisiones siguen en funcionamiento y trabajando; sin

embargo, en la realidad no siempre ni necesariamente sucede tal cosa. Los legisladores en una buena parte no asisten. En algunos órganos legislativos locales, hasta un ochenta por ciento de las reuniones programadas en comisiones –fuera del periodo de sesiones– se tienen que cancelar por falta de *quórum*.

Esto provoca una gran improductividad en el seno de las propias comisiones, que termina afectando el trabajo del pleno.

Es un círculo vicioso con el que se acabaría en caso de extender los periodos de sesiones de la Asamblea. Si hay más sesiones ordinarias del pleno, por tanto, habría más reuniones de las comisiones (a las que sí podrían asistir los legisladores); y se lograrían desahogar más asuntos, los cuales actualmente se encuentran estancados ya sea en las propias comisiones o en el pleno.

## 5. DERECHO COMPARADO

### 5.1 Derecho Iberoamericano

Recurrir al derecho comparado –en este caso al iberoamericano– resulta muy útil ya que permite una visión más amplia sobre el tiempo que permanecen sesionando los congresos de los países cercanos al nuestro.

Adicionalmente, la comparación jurídica da mayor claridad sobre la forma de operar de dichos poderes legislativos.

De hecho, como se desprende del análisis sobre el funcionamiento de los Congresos de otros países, en el caso de México destacamos justamente por tener periodos de sesiones muy reducidos.

#### Argentina

En el caso argentino, las cámaras legislativas sesionan desde el primer día del mes de marzo hasta finales de noviembre. Es decir, se reúnen de forma ininterrumpida durante un plazo de nueve meses, según se desprende del artículo 63 de su Constitución, que a la letra establece:

Artículo 63.- Ambas Cámaras se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de

<sup>8</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1151, viernes 13 de diciembre de 2002. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021213-V.html>

<sup>9</sup> *Idem*.



noviembre. Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación o prorrogadas sus sesiones.

### **Bolivia**

En Bolivia, por su parte, la Constitución dispone que la Asamblea Legislativa Plurinacional sesione de forma permanente. La sesión ordinaria será inaugurada el 6 de agosto de cada año, y únicamente hará dos recesos de quince días cada uno.

Artículo 153. (...)

II. Las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa Plurinacional serán inauguradas el 6 de agosto de cada año.

III. Las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa Plurinacional serán permanentes y contarán con dos recesos de quince días cada uno, por año.

### **Brasil**

El congreso de Brasil sesiona –de forma ordinaria– durante dos periodos, con fechas preestablecidas: del 15 de febrero al 30 de junio y del 1 de agosto al 15 de diciembre.

El texto constitucional dispone que cuando el inicio o conclusión de los periodos sea en un día feriado, o bien en sábado o domingo, se trasladarán al siguiente día hábil.

Ambos periodos suman un total de nueve meses durante los que se encuentra reunido el Legislativo brasileño, según lo dispone el artículo 57 constitucional.

Artículo 57.- El Congreso Nacional se reunirá, anualmente, en la capital federal, del 15 de Febrero al 30 de Junio y del 1 de agosto al 15 de diciembre.

1o. Las reuniones señaladas para esas fechas serán transferidas para el primer día útil subsiguiente, cuando recayeran en sábados, domingos o feriados.

### **Chile**

En Chile –a diferencia de los demás países– la regulación del tiempo que sesiona el Congreso no se encuentra en la Constitución, sino que se establece en la denominada “Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional”; la cual dispone que el periodo ordinario de sesiones comprenda del 21 de mayo al 18 de septiembre.

Este país es un caso excepcional dentro del ámbito comparado iberoamericano, por el breve plazo en el que se reúne el Poder legislativo: únicamente durante cuatro meses escasos.

Artículo 6º.- El cuatrienio que se inicia con la instalación del Congreso Nacional constituirá un período legislativo.

El período de sesiones comprendido entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año constituirá la legislatura ordinaria, y el derivado de la convocatoria del Congreso por el Presidente de la República o de su autoconvocatoria, la legislatura extraordinaria.

### **Colombia**

Por su parte, el Congreso colombiano sesiona durante dos periodos ordinarios anualmente: del 20 de julio al 16 de diciembre; y del 16 de marzo al 20 de junio.

Con ello suma prácticamente ocho meses de sesiones, según se desprende del artículo 138 de su Constitución Política:

Artículo 138.- El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura.

El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

### **Costa Rica**

La Constitución costarricense es muy clara sobre el periodo de sesiones de la asamblea legislativa de ese país.

Dispone que el Congreso se reunirá cada año a partir del primero de mayo, y sus sesiones ordinarias durarán seis meses, divididas en dos periodos: del primero de mayo al último día de julio, y del primero de septiembre al treinta de noviembre, según lo establecido por el artículo 116 de su carta magna.

Artículo 116.- La Asamblea Legislativa se reunirá cada año el día primero de mayo, aun cuando no haya sido convocada, y sus sesiones ordinarias durarán seis meses, divididas en dos periodos: del primero de mayo al treinta y uno de julio, y del primero de septiembre al treinta de noviembre.

Una legislatura comprende las sesiones ordinarias y extraordinarias celebradas entre el primero de mayo y el treinta de abril siguiente.

### **Ecuador**

En Ecuador, su parlamento –llamado Asamblea Nacional– está en sesión ordinaria de forma permanente.



Únicamente tiene dos recesos de quince días cada uno, según lo dispone el artículo 123 constitucional:

Artículo 123.- La Asamblea Nacional se instalará en Quito, sin necesidad de convocatoria, el catorce de mayo del año de su elección. El pleno sesionará de forma ordinaria y permanente, con dos recesos al año de quince días cada uno. Las sesiones de la Asamblea Nacional serán públicas, salvo las excepciones establecidas en la ley.

### Guatemala

En Guatemala, el periodo de sesiones del Congreso se inicia el 14 de enero de cada año.

El Legislativo se reúne, en consecuencia, del 14 de enero al 15 de mayo y del 1 de agosto al 30 de noviembre de cada año. Es decir, un total de ocho meses divididos en los dos periodos mencionados, tal y como lo establece el artículo 158 de su texto fundamental.

Artículo 158.- Sesiones del Congreso. El periodo anual de sesiones del Congreso se inicia el 14 de enero de cada año sin necesidad de convocatoria. El Congreso se reunirá en sesiones ordinarias del 14 de enero al 15 de mayo y del 1 de agosto al 30 de noviembre de cada año.

### Honduras

En Honduras, el Congreso se reunirá en sesiones ordinarias a partir del 25 de enero de cada año hasta la clausura de las sesiones el día 31 de octubre.

Sin embargo, las sesiones podrán prorrogarse por el tiempo que fuere necesario por resolución del Congreso, a petición de uno o más de sus miembros, o a solicitud del Poder Ejecutivo, tal y como lo dispone el artículo 189 constitucional:

Artículo 189.- El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de Diputados, que serán elegidos por sufragio directo. Se reunirá en sesiones ordinarias en la capital de la República el veinticinco de enero de cada año, sin necesidad de convocatoria, y clausurará sus sesiones el treinta y uno de octubre del mismo año. Las sesiones podrán prorrogarse por el tiempo que fuere necesario por resolución del Congreso, a iniciativa de uno o más de sus miembros, o a solicitud del Poder Ejecutivo. Los recesos serán establecidos en el reglamento interior.

### Panamá

La Asamblea Legislativa panameña se reúne en sesiones que duran ocho meses en el lapso de un año, divididas en dos periodos ordinarios de cuatro meses cada uno.

Dichos periodos de sesiones se desarrollan desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre y del 1 de marzo al 30 de junio, según lo manda el artículo 143 de su carta magna.

Artículo 143.- La Asamblea Legislativa se reunirá por derecho propio, sin previa convocatoria, en la capital de la República, en sesiones que durarán ocho meses en el lapso de un año, dividido en dos legislaturas ordinarias de cuatro meses cada una. Dichas legislaturas se extenderán del 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre y el 1 de marzo al 30 de junio. También se reunirá la asamblea Legislativa, en legislatura extraordinaria, cuando sea convocada por el Órgano Ejecutivo durante el tiempo que ésta señale, para conocer exclusivamente de los asuntos que dicho Órgano someta a su consideración.

### Paraguay

Según la Constitución de Paraguay, las cámaras del Congreso sesionan ordinariamente desde el 1 de julio hasta el 30 de junio siguiente con un período de receso desde el 21 de diciembre al 1 de marzo.

Es decir, en este país el Legislativo sesiona de forma permanente, con un solo receso que dura aproximadamente dos meses, según se desprende del artículo 184 de su norma suprema:

Artículo 184.- Ambas Cámaras del congreso se reunirán anualmente en sesiones ordinarias, desde el 1 de julio de cada año hasta el 30 de junio siguiente con un periodo de receso desde el 21 de diciembre al 1 de marzo, fecha ésta en la que rendirá su informe el Presidente de la República. Las dos Cámaras se convocarán a sesiones extraordinarias o prorrogarán sus sesiones por decisión de la cuarta parte de los miembros de cualquiera de ellas; por resolución de los dos tercios de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso, o por decreto del Poder Ejecutivo. El Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente deberán convocarlas en el término perentorio de cuarenta y ocho horas. Las prórrogas de sesiones serán efectuadas del mismo modo. Las extraordinarias se convocarán para tratar un orden del día determinado, y se clausurarán una vez que éste haya sido agotado.



### **Puerto Rico**

Puerto Rico, por su parte, tiene una Asamblea Legislativa que sesiona de forma prácticamente permanente.

En los términos establecidos por el artículo 3, sección 10 de su texto fundamental, el Poder Legislativo nacional se reúne en sesión ordinaria a partir del segundo lunes de enero.

Artículo 3.-

Sección 10.- La Asamblea Legislativa será un cuerpo con carácter continuo durante el término de su mandato y se reunirá en sesión ordinaria cada año a partir del segundo lunes de enero. La duración de las sesiones ordinarias y los plazos para la radiación y la consideración de proyectos serán prescritos por ley. Cuando el gobernador convoque a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria sólo podrá considerarse en ella los asuntos especificados en la convocatoria o en mensaje especial, que el gobernador le envíe en el curso de la sesión, la cual no podrá extenderse por más de veinte días naturales.

### **República Dominicana**

En el caso dominicano, el Poder Legislativo se reúne en dos periodos de sesiones: el primero inicia el 27 de febrero y el segundo el 16 de agosto de cada año.

Según su Constitución, cada periodo durará 90 días, y se podrá prorrogar hasta por 60 días más. Es decir, sesiona durante seis meses pero se puede extender –de forma ordinaria– hasta los ocho meses:

Artículo 33.- Las Cámaras se reunirán ordinariamente el 27 de febrero y el 16 de agosto de cada año y cada legislatura durará noventa días, la cual podrá prorrogarse hasta por sesenta días más.

### **Uruguay**

En Uruguay, la Constitución política dispone que la Asamblea General sesione del 1 de marzo hasta el 15 de diciembre: un total de nueve meses y medio.

Cuando haya elecciones, sesionará únicamente hasta el quince de septiembre. En ese caso, la nueva legislatura iniciará sus trabajos el 15 de febrero siguiente, como se desprende del artículo 104 constitucional:

Artículo 104.- La Asamblea General empezará sus sesiones el primero de marzo de cada año, sesionando hasta el 15 de diciembre, o sólo hasta el 15 de septiembre, en el caso de que haya elecciones, debiendo entonces la nueva Asamblea empezar sus sesiones el 15 de febrero siguiente.

La Asamblea General se reunirá en las fechas indicadas sin necesidad de convocatoria especial del Poder Ejecutivo y presidirá sus sesiones y las de la Cámara de Senadores hasta la toma de posesión del Vicepresidente de la República, el primer titular de la lista de Senadores más votada del lema más votado.

### **Venezuela**

La Asamblea Nacional venezolana sesiona –en un primer periodo ordinario– del 5 de enero de cada año hasta el 15 de agosto. Por su parte, el segundo periodo comienza el 15 de septiembre y termina el 15 de diciembre.

El total de tiempo que sesiona es de diez meses y medio. Es decir, prácticamente trabaja de forma permanente, según lo dispuesto por el texto constitucional:

Artículo 219.- El primer período de las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional comenzará, sin convocatoria previa, el cinco de enero de cada año o el día posterior más inmediato posible y durará hasta el quince de agosto.

El segundo período comenzará el quince de septiembre o el día posterior más inmediato posible y terminará el quince de diciembre.

### **España**

En el caso español, las cámaras legislativas se reúnen en dos periodos ordinarios: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio. Es decir, durante un plazo de nueve meses, tal y como lo establece el artículo 73 constitucional:

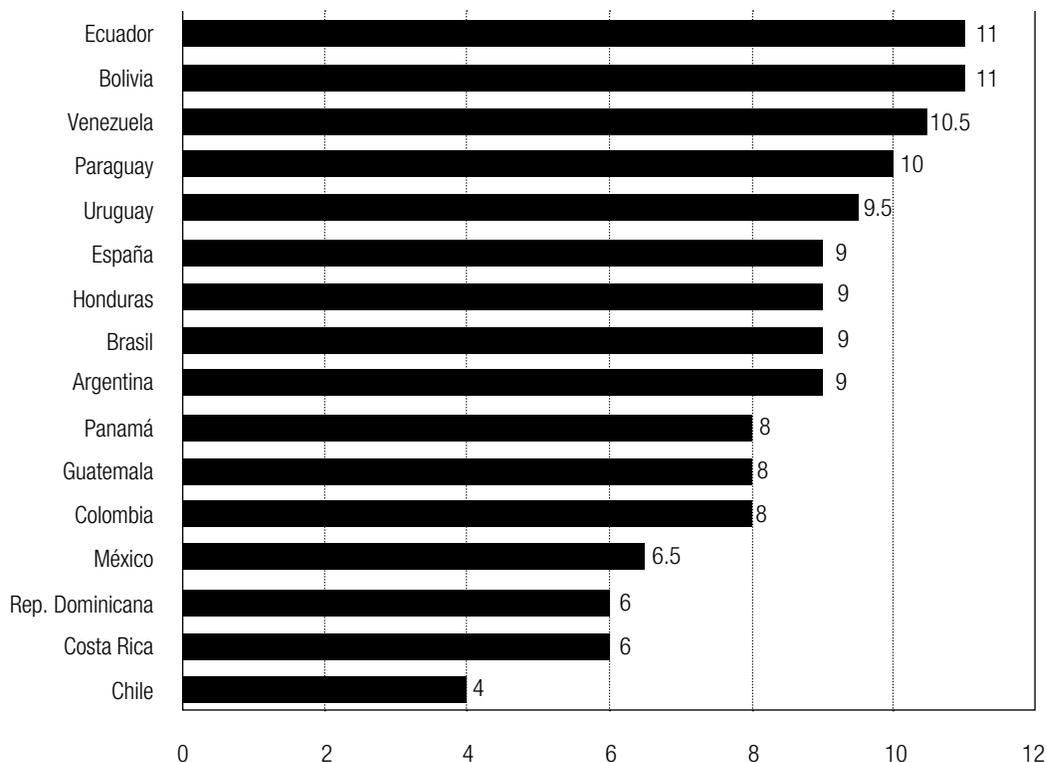
Artículo 73.-

1. Las Cámaras se reunirán anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio.

En el siguiente gráfico se puede observar, de manera agrupada, la duración de los periodos de sesiones de los congresos nacionales de los países iberoamericanos.



**Gráfico 1. Duración de los periodos de sesiones en meses (Países de Iberoamérica)**



Fuente: elaboración propia.

Se aprecia claramente que México se encuentra abajo en la clasificación, únicamente superado por Chile, Costa Rica y Republica Dominicana. Es decir, nuestro Congreso federal –y con él, las asambleas legislativas de nuestras entidades federativas– es de los que menos se reúne y menos trabaja en sesiones ordinarias del entorno iberoamericano.

### 5.2 Derecho de las entidades federativas

En el caso de las diferentes entidades federativas del país, se observa que en los congresos estatales la duración de los periodos ordinarios de sesiones es muy variada.

En la siguiente tabla queda plasmado de forma clara, el tiempo que sesionan los congresos de las entidades federativas del país, sumando los periodos de sesiones, para el año 2007.

**Tabla 3. Duración de los periodos de sesiones (entidades federativas, 2007)**

| Duración          | Entidad federativa             |
|-------------------|--------------------------------|
| 5 meses           | Distrito Federal, Jalisco      |
| 5 meses y 15 días | Tabasco                        |
| 5 meses y 20 días | Campeche                       |
| 5 meses y 25 días | Veracruz                       |
| 6 meses           | Chiapas, Quintana Roo, Sonora, |
| 6 meses y 15 días | Tamaulipas, Durango            |
| 6 meses y 20 días | Guanajuato                     |



|                       |  |
|-----------------------|--|
| 7 meses               | Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Guerrero, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí |
| 7 meses y 7 días      | Zacatecas  |
| 7 meses y quince días | Colima   |
| 7 meses y 20 días     | Nuevo León   |
| 8 meses               | Baja California, Hidalgo, Puebla, Sinaloa  |
| 8 meses y quince días | Yucatán  |
| 9 meses               | Morelos  |
| 9 meses y quince días | Tlaxcala   |

Fuente: Gamboa Montejano, Claudia. *Periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Estudio de Derecho Comparado y de las propuestas de reforma a los artículos 65 y 66 Constitucionales de las legislaturas LIX y LX.* Cámara de Diputados, SPI-ISS-09-07. México, 2007, Pág. 36.

Los estados con los periodos de sesiones más amplios son Tlaxcala con nueve meses y medio, Morelos con nueve meses, Yucatán con ocho meses y medio, y Baja California, Hidalgo, Puebla y Sinaloa cuyos congresos sesionan durante ocho meses al año.

Por el contrario, el Distrito Federal y Jalisco destacan por ser las entidades de la República con los periodos de sesiones más reducidos, ya que sus cámaras se reúnen únicamente durante cinco meses al año.

## 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTA

A manera de conclusión, sostenemos que estos periodos de sesiones tan acotados, en la actualidad, no tienen razón de ser. "Antaño se establecieron pensando en las cámaras exclusivamente como legisladoras, por ello se aceptaba el principio de que: entre más tiempo sesionen, más van a legislar (de forma innecesaria). Tal vez en el pasado esto haya sido justificado, hoy en día ya no. La función principal del legislativo, junto con la de producir leyes, es el control sobre el Ejecutivo. Así, si se quiere una verdadera y efectiva vigilancia deben ampliarse las fechas en que el Congreso sesiona. Incluso desde el punto de vista estrictamente de la legislación, parece absurdo que las iniciativas y los dictámenes se vayan apilando y posponiendo su resolución por la falta de tiempo, por lo corto que resultan los periodos ordinarios de sesiones."<sup>10</sup>

En consecuencia, nuestra propuesta va en el sentido de reformar y modernizar el funcionamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Planteamos la necesidad de ampliar de forma importante los periodos ordinarios durante los que se sesiona.

Proponemos que la Asamblea Legislativa se reúna a partir del 15 de julio de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, manteniendo el límite ya existente de terminar a más tardar el 31 de diciembre.

El segundo periodo ordinario planteamos que inicie el día 10 de enero de cada año, y ampliamos asimismo su terminación hasta el 30 de mayo del mismo año.

Con ello se amplía la duración de las sesiones ordinarias hasta prácticamente diez meses y medio; plazo que permitirá desahogar con mayor eficacia los asuntos propios del órgano legislativo.

En particular, hay que reformar el artículo 39 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Así, el artículo 39 del Estatuto de Gobierno quedaría como sigue:

Artículo 39.- La Asamblea se reunirá a partir del 15 de julio de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 10 de enero de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 30 de mayo del mismo año.

Por su parte, el precepto correspondiente de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quedaría de la siguiente forma:

<sup>10</sup> Carbonell, José. *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México.* IJ/UNAM, México, 2002, pp. 220-221.



Artículo 27.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reunirá a partir del 15 de julio de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año.

El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 10 de enero de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de mayo del mismo año.

Sin duda –gracias al aumento de la productividad– contaríamos con una Asamblea Legislativa más eficiente y más fuerte, lo que redundaría en un claro beneficio para el conjunto de los capitalinos.

No se puede obviar que la Ciudad de México necesita que su Poder Legislativo sea mucho más proactivo y trabaje de tiempo completo; que pueda resolver los temas fundamentales de la agenda legislativa que afectan directamente a sus ciudadanos.



## BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, JOSÉ. *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*. IJ/UNAM, México, 2002.
- CARBONELL, MIGUEL. *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*. IJ/UNAM, 2ª edic., México, 2004.
- CARBONELL, MIGUEL (Coord.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Editorial Porrúa/UNAM, 20ª edic., México, 2009.
- COLOMER, JOSEP. *Reflexiones sobre la reforma política en México*. Documento de trabajo #141, División de Estudios políticos, CIDE. México, 2001.
- GAMBOA MONTEJANO, CLAUDIA. *Periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Estudio de Derecho Comparado y de las propuestas de reforma a los artículos 65 y 66 Constitucionales de las legislaturas LIX y LX*. Cámara de Diputados, SPI-ISS-09-07. México, 2007. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-09%20-07.pdf>
- MUÑOZ LEDO, PORFIRIO (Coord.). *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*. UNAM. México, 2001.
- PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. IJ/UNAM. México, 1997.
- , "Comentario al artículo 65", en Carbonell, Miguel (Coordinador). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Editorial Porrúa/UNAM, 20ª edic., México, 2009, tomo III.
- VALADÉS, DIEGO. *El control del poder*. IJ/UNAM, México, 1998.



# Participación Política de la Mujer

Yaneth **Hernández Medina**

Investigadora en la Dirección General de Estudios Legislativos:  
Investigaciones Sociales, del Instituto *Belisario Domínguez*

Para que una democracia participativa funcione correctamente debe existir igualdad entre mujeres y hombres a la hora de tomar decisiones, y para ello se requiere que se le integre a las mujeres de forma real y tangible a la vida social, económica y política del país.

En cuanto al ejercicio del poder, la mujer suele estar insuficientemente representada en todos los niveles de gobierno, y poco ha avanzado en espacios de representación en los órganos legislativos, tomando en cuenta que hace casi seis décadas que se reconoció el derecho de las mujeres a participar en la vida política del país (1953), mediante el sufragio para elegir a sus gobernantes y contender por un cargo de elección popular.

La incursión de las mujeres en la vida pública ha sido el resultado del aumento gradual en el acceso a la educación y al mundo profesional, pero tampoco ha sido suficiente para que las mujeres

se incorporen de forma más activa a los órganos de toma de decisión de la política, de la economía, en las organizaciones partidarias y sindicales.

La pobreza, la inseguridad física, la precariedad y marginación laboral, son elementos que inciden para que las mujeres no participen en la vida política del país.

## **1. EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER A TRAVÉS DE LA HISTORIA**

A finales del siglo XIX, la mujer comenzó a participar en la vida pública del mundo, exigiendo cada vez con mayor fuerza su derecho a la educación, al trabajo y al sufragio. Uno de los primeros movimientos feministas tuvo lugar en Nueva Zelanda. En este país se estableció por primera vez el voto de las mujeres en 1893, al mismo tiempo que en Australia.



### Instauración del derecho al voto de las mujeres en algunos países<sup>1</sup>

|                   |                 |
|-------------------|-----------------|
| Nueva Zelanda     | 1893            |
| Australia         | 1901            |
| Finlandia         | 1906            |
| Noruega           | 1913            |
| Dinamarca         | 1915            |
| Reino Unido       | 1918 (+30 años) |
| Alemania          | 1918            |
| Países Bajos      | 1918            |
| Polonia           | 1918            |
| Rusia             | 1918            |
| Austria           | 1918            |
| Bélgica           | 1919            |
| Estados Unidos    | 1920            |
| República Checa   | 1920            |
| Eslovaquia        | 1920            |
| Suecia            | 1921            |
| Ecuador           | 1929            |
| España            | 1931            |
| Uruguay           | 1932            |
| Brasil            | 1932            |
| Cuba              | 1934            |
| R. Dominicana     | 1942            |
| Jamaica           | 1944            |
| Francia           | 1945            |
| Italia            | 1945            |
| Guatemala         | 1946            |
| Panamá            | 1946            |
| Trinidad y Tobago | 1946            |
| Argentina         | 1947            |
| Aruba             | 1948            |
| Chile             | 1949            |
| Costa Rica        | 1949            |
| El Salvador       | 1950            |
| Haití             | 1950            |
| Bolivia           | 1952            |
| México            | 1953            |
| Belice            | 1954            |
| Colombia          | 1954            |
| Honduras          | 1955            |
| Perú              | 1955            |
| Paraguay          | 1961            |
| Suiza             | 1974            |

Como se observa en el cuadro anterior, Nueva Zelanda es pionero en instaurar el voto a la mujer en el mundo, México lo hace 60 años después con respecto a este país. En el continente Americano es Estados Unidos el primer país que establece el sufragio femenino en 1920; treinta y tres años más tarde, México establece esta figura en su Constitución, pero es dos años más tarde cuando se concreta la acción de votar y ser votada, lo que lleva a concluir que en el tema del empoderamiento de las mujeres y del desarrollo democrático en general, México presenta un desfase significativo respecto de la comunidad internacional, y particularmente de países del propio subcontinente latinoamericano.

La actividad política de las mujeres, hasta finales del siglo XIX, no era reconocida formalmente en México, aunque siempre lucharon por darle equilibrio a la esfera política y social en la que se desenvolvían. El derecho al voto y la igualdad de condiciones laborales eran puntos medulares en esa época.

No obstante, fue hasta 1953, durante la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines, cuando a las mujeres se les reconoció el derecho universal a votar y ser votadas. Posteriormente, los movimientos de las mujeres estuvieron enfocados a la lucha por sus derechos plenos. Entre esos movimientos destacan el Frente Nacional de Lucha por la Liberación y los Derechos de las Mujeres, creado en 1979, y la Red Nacional de Mujeres, creado en 1982, entre muchos otros.

En 1975, en el marco de la celebración de la Conferencia del Año Internacional de la Mujer, quedó asentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el reconocimiento a la igualdad jurídica de las mujeres.

No obstante, fue hasta 1954, cuando por primera vez una mujer accede al Congreso de la Unión: Aurora Jiménez de Palacios fue la primera diputada federal; en 1959, Cristina Salmorán de Tamayo fue la primera ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en 1964, María Lavalle Urbina y Alicia Arrelano Tapia, protestaron el cargo de senadoras en el Congreso de la Unión; en 1979, Griselda Álvarez Ponce de León se convirtió en la primera gobernadora electa en el estado de Colima; en 1981, Rosa Luz Alegría fue nombrada secretaria de Turismo, y en 1998, María de Los Ángeles Moreno presidió la Cámara de Senadores.

Actualmente, la participación de las mujeres no ha variado considerablemente, como se puede observar en el siguiente comparativo. En 2004, las mujeres ocupaban 24 de 128 escaños; actualmen-

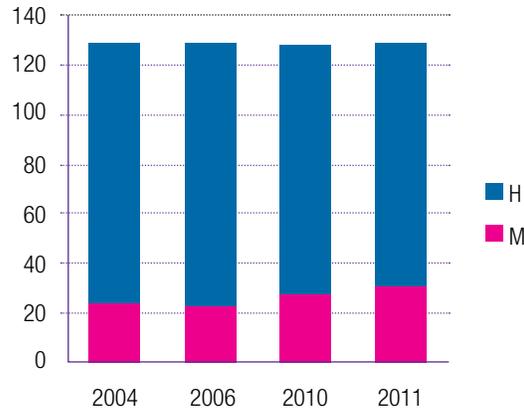
<sup>1</sup> Consulta y recopilación de las páginas electrónicas <http://www.historiasiglo20.org/sufragismo/triunsofrag.htm> y <http://40ymas.com/2010/08/el-voto-femenino/>



te son 30 las féminas que forman parte de la Cámara de Senadores, es decir, 23.4 por ciento del total de integrantes de la cámara alta (gráfica1).<sup>2</sup> En 2005, en la Cámara de Diputados, sólo había

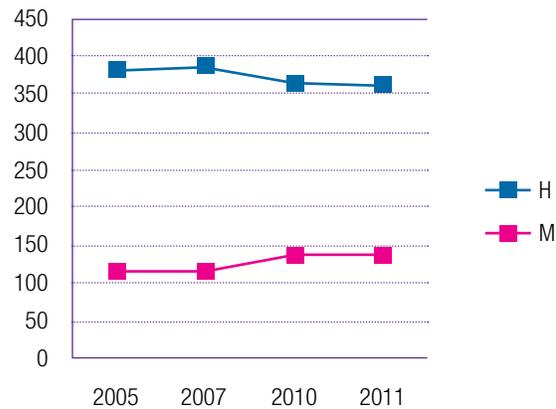
118 diputadas; actualmente, sólo 140 diputadas de las 500 curules, que representa el 28 por ciento de la representación, corresponde al sexo femenino (gráfico 2).<sup>3</sup>

Gráfica 1. Senadores por Género



Fuente: Elaboración propia con información de la página electrónica de la Cámara de Diputados.

Gráfica 2. Diputados Federales por Género



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI-Inmujeres y la página electrónica de la Cámara de Senadores.

<sup>2</sup> Cámara de Diputados, Página electrónica de la página de diputados [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx) información recopilada al 10 de octubre de 2005 al 30 de julio de 2011.

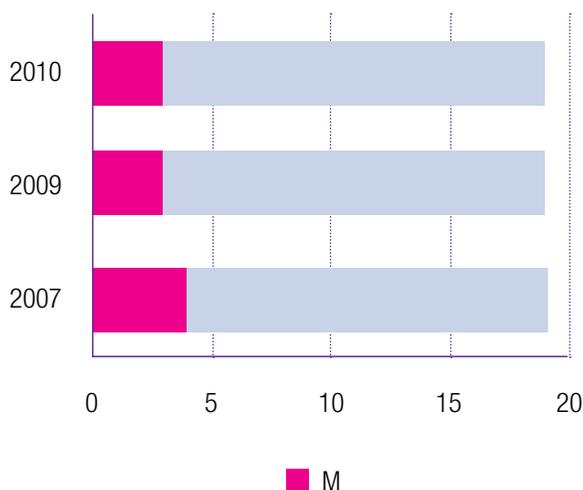
<sup>3</sup> Información recopilada en INEGI-Inmujeres. Mujeres y Hombres en México y en la página electrónica de Cámara de Senadores, Congreso de la Unión. [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) del 2005 a julio del 2011.



El acceso de las mujeres como presidentas municipales se ha mantenido en un nivel similar, mismo que oscila entre 3.5 y cinco por ciento. En 2010, sólo 129 gobiernos municipales estaban encabezados por una mujer, apenas 5.54 por ciento de un total de 2,436 municipios. Y en 2005 sólo 87 mujeres ocupaban ese cargo.

En el ámbito del gobierno federal, la situación no difiere mucho. En 2007, cuatro de 15 secretarías de Estado estaban encabezadas por mujeres; en 2010, sólo tres mujeres eran secretarías de Estado (Gráfica 3).<sup>4</sup>

Gráfica 3. Secretario de Estado por Género



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI-Inmujeres.

En el caso de las sindicaturas y regidurías, la participación mejora, sin ser suficiente. En 2004, las mujeres representaban 8.2 por ciento de las sindicaturas y 23.2 por ciento de las regidurías. Estas cifras se incrementaron a 17.6 y 32.6 por ciento, respectivamente, a mediados de 2009.

## 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LAS MUJERES

Aunque está establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe, 2008) que al menos 40 por ciento de todas las candidaturas a diputados y senadores que presenten los partidos políticos deberán ser para la población femenina, y en los estatutos del PRI, PAN y PRD también se establece la garantía de paridad de género en todos los niveles, dicha regla no se aplica del todo, ya que la participación real es menor al 30 por ciento, pues a la hora de ocupar los cargos para los cuales fueron elegidas, algunas renuncian al puesto para dejar su lugar a suplentes varones, como ocurrió con 13 diputadas electas en las elecciones pasadas, llamadas las “Juanitas”. Este caso refleja claramente negligencia de los partidos políticos al no cumplir con sus propios estatutos y con la Ley Electoral.

De acuerdo con el Cofipe, los partidos están obligados a utilizar el dos por ciento de su presupuesto anual en promover la participación de mujeres en actividades políticas, presupuesto que no se vio reflejado en 2009.

Actualmente, ya se cuenta con un reglamento de fiscalización que obliga a los partidos a transparentar el dos por ciento del presupuesto de cada partido político destinado a fortalecer el liderazgo de las mujeres.

Un dato importante a tomar en cuenta es que, de 32 entidades federativas, sólo nueve prevén la paridad en sus leyes electorales y sólo seis en todo el país han alcanzado el 30 por ciento de mujeres en sus congresos.

A nivel mundial, de acuerdo al *The Global Gender Gap Report 2011* (Reporte Global de la Brecha de Género 2011), que realiza el World Economic Forum, en Ginebra, Suiza, México ocupa el lugar 89 de 135 países a nivel mundial en equidad de género.

En el mismo reporte se refleja la posición que ocupa México en torno a la Participación Económica, el Acceso a la Educación, a la Salud y Expectativa de Vida y el Empoderamiento Político de las mujeres (cuadro1)<sup>5</sup> (graf.4).<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Consultado en INEGI-Inmujeres. Mujeres y Hombres en México 2008. Gabinete legal. Consultado en <http://www.presidencia.gob.mx/gabinete/legal/> abril de 2009 y julio de 2010.

<sup>5</sup> World Economic Forum Geneva, Switzerland 2011, *The Global Gender Gap Report 2011*. [www3.weforum.org/docs/WEF\\_GenderGap\\_Report\\_2011.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2011.pdf)

<sup>6</sup> bis

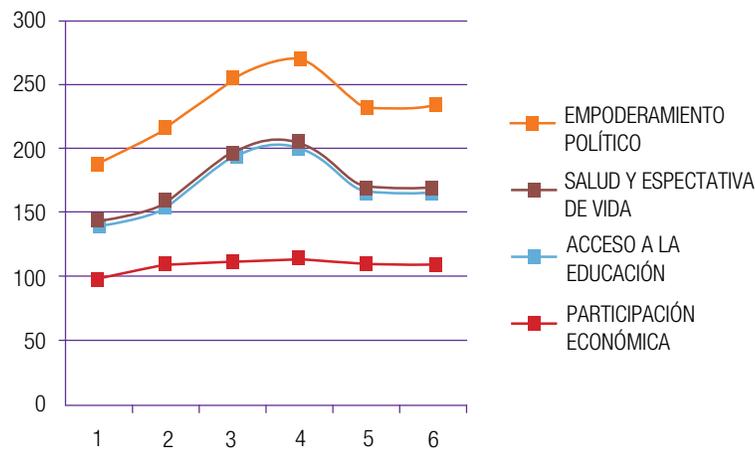


Cuadro 1

| AÑOS                 | TOTAL    |            | PARTICIPACIÓN ECONÓMICA |            | ACCESO A LA EDUCACIÓN |            | SALUD Y EXPECTATIVA DE VIDA |            | EMPODERAMIENTO POLÍTICO |            |
|----------------------|----------|------------|-------------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------------|------------|-------------------------|------------|
|                      | Posición | Evaluación | Posición                | Evaluación | Posición              | Evaluación | Posición                    | Evaluación | Posición                | Evaluación |
| 2011 (de 135 países) | 89       | 0.660      | 109                     | 0.532      | 61                    | 0.991      | 1                           | 0.980      | 63                      | 0.139      |
| 2010 (de 134 países) | 91       | 0.658      | 110                     | 0.521      | 61                    | 0.991      | 1                           | 0.980      | 61                      | 0.139      |
| 2009 (de 134 países) | 98       | 0.650      | 114                     | 0.509      | 90                    | 0.978      | 1                           | 0.980      | 65                      | 0.135      |
| 2008 (de 130 países) | 97       | 0.644      | 112                     | 0.479      | 86                    | 0.978      | 1                           | 0.980      | 55                      | 0.140      |
| 2007 (de 128 países) | 93       | 0.644      | 109                     | 0.489      | 49                    | 0.992      | 1                           | 0.980      | 57                      | 0.116      |
| 2006 (de 115 países) | 75       | 0.646      | 98                      | 0.480      | 45                    | 0.992      | 1                           | 0.980      | 45                      | 0.133      |

Fuente: Elaboración propia con información del Reporte Global de la Brecha de Género 2011.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con información del Reporte Global de la Brecha de Género 2011.

Brasil es seguido por México (89) y El Salvador (94). México continúa ascendiendo posiciones; este año ganó dos, debido a que la brecha salarial disminuyó. Sin embargo, el diferencial que hay entre hombres y mujeres respecto del nivel salarial es aún muy desigual; en general se observa esta situación en los ámbitos que corresponden a las posiciones que tienen que ver con el acceso de las mujeres a posiciones de decisión, tanto en la esfera pública como en la privada. El diferencial es ligeramente menor en lo que respecta a posiciones de especialidad técnica.

Pero es sin duda en el acceso a los cargos superiores del Estado en donde la igualdad está aún más lejos. La información actualizada al año que transcurre indica que los hombres ocupan 74 de cada 100 posiciones en los cargos de representación legislativa, pero más grave es que en los espacios ejecutivos de la administración pública sólo 11 de cada 100 son mujeres.

Por el contrario, los niveles de acceso a la salud y educación en sus diferentes niveles están muy cerca de la paridad entre los géneros.

### 3. CREACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVAS DE GÉNERO

Impulsar políticas públicas con perspectivas de género garantiza una sociedad equilibrada con derechos y oportunidades para hombres y mujeres, y no sociedades creadas en favor de un sexo en particular. Las políticas de género son necesarias para la conformación de un desarrollo social pleno.

Una forma de conseguir este reconocimiento y, sobre todo, de impulsar el respeto y cumplimiento de los derechos de las mujeres y de su igualdad ante la sociedad, radica en la realización de políticas de género y en la modificación de leyes y normas que busquen la equidad entre hombres y mujeres, pero que también impulsen esta perspec-



tiva no sólo en las políticas de gobierno sino en las políticas de empleo, salud, seguridad y todas aquellas que afectan a hombres y mujeres.

Se requiere un mayor impulso a la participación de las mujeres en la sociedad, la economía, la vida política y todos los ámbitos de toma de decisiones, dado que esto constituiría la base para un fortalecimiento y empoderamiento de la mujer.

La ocupación de cargos no significa el nombramiento u ocupación formal de estos por mujeres sino que detrás de esta ocupación debiese existir toda una capacitación para mujeres que aspiran a desempeñar cargos políticos. En estos cursos se les debe enfatizar la importancia de una perspectiva de género en el desempeño de sus cargos, es decir, que sus decisiones realmente impulsen una sociedad equitativa y justa.

El ascenso de mujeres a cargos políticos, desprovistas de esta perspectiva, no garantiza el cambio social y político, dado que pueden adoptar los valores patriarcales como propios, en virtud de la dominación de la esfera política por estos criterios. Por lo tanto, es necesario que a las futuras gobernantes, en los distintos ámbitos públicos, sindicatos, asociaciones civiles, de manera transversal se les dote de las herramientas necesarias para un buen desempeño de sus cargos, desde los marcos normativos hasta las prácticas institucionales.

Punto medular es la erradicación de la desigualdad, las conductas discriminatorias y los estereotipos que existen entre hombres y mujeres, incorporando acciones, proyectos, programas y presupuestos específicos que coadyuven a eliminar la distinción que persiste hacia las mujeres en

el acceso a puestos de decisión, en el desequilibrio que existe en las remuneraciones al desempeñar las mismas tareas en los puestos de trabajo, entre otras muchas cosas.

Resulta fundamental impulsar políticas públicas que promuevan mayor apertura en todos los espacios públicos y de todos niveles para las mujeres, y no sólo vinculada con el espacio político, con el desempeño de cargo sino con su participación en la toma de decisiones en todos los espacios públicos en donde participa: de trabajo, en los sindicatos, en las organizaciones a las que pertenece, en donde aparece como miembro pero no se le permite acceder a puestos de toma de decisiones.

Así, el avance en la participación política de la mujer no sólo significa la ocupación de más cargos, sino la inserción de más mujeres en todos los espacios públicos en los que participa, en igualdad de circunstancias y oportunidades. No dejando esta tarea únicamente a las mujeres sino que en ella están involucrados de igual forma los hombres, las organizaciones políticas y la sociedad civil, y todo aquel que en lo individual y colectivo esté interesado en que la democracia deje de ser sólo un sistema político y se convierta en la base de un sistema social equitativo y justo, libre de cualquier discriminación.

Para alcanzar un equilibrio democrático en México es indispensable incorporar la participación de las mujeres, herramienta que debe perfeccionarse para enfrentar los múltiples obstáculos que la realidad plantea. El camino en nuestro país es aún largo para que hombres y mujeres puedan ejercer sus derechos en equidad contribuyendo y potenciando su propio desarrollo y el de la sociedad.





## FUENTES CONSULTADAS

- Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, Última reforma publicada DOF 16-06-2011.
- Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de febrero de 2007. Última reforma publicada DOF 28-01-2011
- Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Editorial Madrid, Lagarde, M. 1996.
- Atención a víctimas de violencia sexual, manual para personal de procuración de justicia*. Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C. México. 2006.
- Las mujeres en la toma de decisiones*. Participación femenina en los poderes del Estado; Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES, México, 2006.
- La política, un asunto de mujeres*; Tiempos del Mundo, 5 de Marzo de 2004, en: [http://www.fsa.ulaval.ca/rdip/cal/lectures/polit\\_actualites/politica\\_un\\_asunto\\_de\\_muje.htm](http://www.fsa.ulaval.ca/rdip/cal/lectures/polit_actualites/politica_un_asunto_de_muje.htm)
- La política, la sociedad y las mujeres*, Anna M Fernández, Ed. Inmujeres y UAM-Xochimilco, México, 2003.
- Mujeres Legisladoras en México: Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. Instituto Nacional de las Mujeres, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Friedrich Ebert y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Septiembre, 2006.
- La mujer, la política el futuro democrático de América Latina*, Mayra Buvinic y Vivian Roza. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, DC Sitio de Internet: [www.iadb.org/sds/ged](http://www.iadb.org/sds/ged)
- Hacia un horizonte paritario en América Latina: Representación política de las mujeres*, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007.
- <http://www.inmujeres.gob.mx/sala-de-prensa/inicio-noticias/478-se-impulsa-el-empoderamiento-de-las-mujeres-en-10-entidades-federativas.html>
- [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/temas\\_descripcion.php](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/temas_descripcion.php)
- Página electrónica de Cámara de Senadores, Congreso de la Unión. [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)
- Página electrónica de Cámara de Diputados, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)
- Consulta y recopilación de la página web <http://www.historiasiglo20.org/sufragismo/triunsofrag.htm>
- Página electrónica de la red Nacional de Mujeres Múncipes [http://renamm.org.mx/component/option.com\\_wrapper/Itemid.48/](http://renamm.org.mx/component/option.com_wrapper/Itemid.48/)
- Página electrónica del diario nacional La Jornada Triple Jornada No 51-- noviembre del 2002, artículos [http://www.jornada.unam.mx/2002/11/04/titls\\_articls.htm](http://www.jornada.unam.mx/2002/11/04/titls_articls.htm)
- Artículo <http://www.griseldaalvarez.org/pdf/femenino.pdf>

# TLC México-Perú: Funciones de control del Senado

Teresa Libertad **Ganado Guevara**

Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos:  
Política y Estado, del Instituto *Belisario Domínguez*



## RESUMEN

El debate en torno a la aprobación del Acuerdo de Integración Comercial entre México y la República del Perú es el reflejo de una intervención más dinámica y activa del Senado en el proceso de toma de decisiones, en materia de política exterior. A la fecha, el Ejecutivo federal no ha logrado el consenso esperado para la aprobación de dicho Acuerdo, ante la eminente oposición del sector agrario que ha encontrado el respaldo de la cámara alta.

## 1. INTRODUCCIÓN

El rechazo al Acuerdo de Integración comercial con el país andino marca un hito importante en la historia parlamentaria de nuestro país, en razón de que por primera vez el Senado de la República<sup>1</sup> no ha aprobado un tratado internacional suscrito por el Ejecutivo federal.

La aprobación o rechazo de los convenios internacionales constituye la expresión más importante de la participación del Senado en el control de la política exterior, por tal motivo la cámara alta ha buscado ampliar su participación en el diseño

de la misma a través del diálogo y consenso con los sectores involucrados que se ven afectados con la implementación de dichos acuerdos.

Prueba de ello son las mesas de diálogo convocadas para atender el tema del Acuerdo Comercial con Perú en materia agroalimentaria, en las que han participado funcionarios de las secretarías de Economía, Sagarpa, así como diversos representantes del Consejo Nacional Agropecuario, y miembros del sector empresarial, quienes han manifestado argumentos a favor y en contra del citado acuerdo.

El resultado ha sido la consideración, por parte del Senado de la República, de los argumentos provenientes del sector agrario mexicano, que demandan desde la exclusión de productos agrícolas sensibles como son aguacate, uva, mango, cebolla, chiles secos, plátano, frijol, leche evaporada, harinas de pescado, papa y aceites, así como la revisión de esquemas de compensación para los sectores afectados, por lo que hasta la fecha, el Ejecutivo federal, no ha conseguido el respaldo esperado para la aprobación de un tratado de libre comercio con la República de Perú.

<sup>1</sup> En 1861 fue desaprobado por el H. Congreso de la Unión el Tratado de *Wyke -Zamacona* (el cual pretendía la intervención de los ingleses en las aduanas mexicanas).



## 2. LA FUNCIÓN DE CONTROL DEL SENADO EN LA APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

La inclusión de los tratados internacionales en nuestro sistema jurídico requiere la aprobación de la cámara alta del Poder Legislativo federal, como lo dispone el artículo 76 fracción I de nuestra carta magna. Cabe mencionar que dicho precepto fue reformado el 12 de febrero de 2007, en razón de que contemplaba la participación del Senado únicamente en la aprobación de los tratados celebrados por el Ejecutivo. Dicha facultad se amplió a las fases de terminación, retiro de reservas, modificación y a las denuncias, tras los excesos que se dieron durante 70 años de hegemonía partidista (Méndez: 2007). Sin embargo las facultades aludidas son meramente sancionatorias; por tal motivo, el Senado no puede realizar modificación alguna a las negociaciones contempladas en los acuerdos internacionales.

No obstante, el Senado cuenta con mecanismos que le permiten conocer desde un inicio las negociaciones formales del tratado; para tal efecto puede requerir un informe a las secretarías de Estado y a cualquier organismo de la administración pública federal que represente a México, que contenga:

- Las razones para negociar, así como las consecuencias de no hacerlo.
- Los beneficios y ventajas que se espera obtener de la negociación y la expectativa de cumplir con los objetivos que correspondan conforme al tratado que se pretende celebrar, así como el programa inicial del proceso de negociación calendarizado.<sup>2</sup>

En este sentido, el poder Ejecutivo tiene la obligación de informar al Senado de la República sobre el inicio, objetivos y calendarización de las actividades relativas a la negociación y no sólo remitir los acuerdos internacionales para su aprobación al Senado, una vez concluido el tratado.

Asimismo, durante este procedimiento el Senado puede escuchar y tomar en cuenta las opiniones que realicen los ciudadanos y las organizaciones empresariales, ciudadanas y sindicales, así como las propuestas que le hagan llegar o que presenten los gobiernos y congresos locales.<sup>3</sup>

Lo anterior, con la finalidad de que la cámara alta cuente con elementos objetivos que le permitan determinar si la aprobación del tratado cumple con los propósitos que para tal efecto se señalan en la Ley Sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, que a la letra dispone:

- Contribuir a mejorar la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población mexicana.
- Propiciar el aprovechamiento de los recursos productivos del país.
- Promover el acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales.
- Contribuir a la diversificación de mercados.
- Fomentar la integración de la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación de la competitividad del país.

Desde esta perspectiva, el Senado de la República cuenta con elementos normativos que le permiten tener un mayor control en materia de política exterior, referente a la celebración de tratados internacionales, dado que en el diseño y análisis de los mismos debe constituir un verdadero equilibrio y corresponsabilidad entre el Ejecutivo y la cámara alta del Poder Legislativo.

## 3. EL ACUERDO DE INTEGRACIÓN COMERCIAL MÉXICO-PERÚ

### Antecedentes Generales

Con la entrada en vigor del Tratado de Montevideo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Marzo de 1981, México (junto con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay) se incorporó a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que tiene como propósito "Promover la expansión de la integración económica regional y el establecimiento de un mercado común latinoamericano, al crear una zona de libre comercio que comprende el territorio de los países contratantes, en particular, crea un sistema de interacción económica o una gradual de la liberación

<sup>2</sup> Artículo 5 de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales de Materia Económica.

<sup>3</sup> Artículo 12 de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales de Materia Económica.



del comercio mediante la eliminación de aranceles en forma progresiva” (Witker: 2002).

En el marco de esta Asociación, México y Perú firmaron el 25 de Marzo de 1987 el *Acuerdo de Complementación Económica número 8 (ACE No.8)*, siendo uno de sus principales objetivos aumentar y diversificar el comercio recíproco mediante la reducción porcentual en sus respectivos aranceles de importación.<sup>4</sup>

Con el transcurso de los años, el ACE sufrió diversas modificaciones en razón de prorrogar su vigencia; la última modificación fue realizada en el Protocolo No.10 suscrito el 30 de septiembre de 2009, el cual amplió la vigencia del Acuerdo hasta el 31 de Diciembre de 2011, “Salvo que con anterioridad a dicha fecha, las partes suscriban un instrumento que permita la ampliación y profundización de dicho Acuerdo en cuyo caso la vigencia del Acuerdo de Complementación Económica No.8 queda prorrogada hasta que dicho instrumento entre en vigor”.<sup>5</sup>

A finales de enero de 2006, ambos países determinaron ampliar dicho acuerdo a fin de desarrollar un marco jurídico que sirviera de base para un tratado de libre comercio que ampliara las partidas arancelarias, pues el ACE sólo contemplaba 390 partidas de un total de 12 mil. Sin embargo, las negociaciones fueron suspendidas por el tema de acceso a mercados, en el que ambos países buscaban un mejor trato a sus productos, principalmente agrícolas. Fue hasta Agosto del 2010 cuando reanudaron las negociaciones que culminaron el 6 de Abril de 2011 con la firma del Acuerdo de Integración Comercial.

Con base en las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Perú es nuestro sexto socio comercial. En el periodo comprendido de enero-agosto de 2011 el valor comercial de las exportaciones a Perú fue de 846 mil 542 millones de dólares, mientras que el valor de las importaciones por parte del país andino es de 357 mil 267 millones de dólares.<sup>6</sup>

Asimismo, los principales productos exportados por nuestro país a Perú son: champús, juguetes inflables, minerales de cobre y sus concentrados, tractores, preparaciones alimenticias,

pantallas planas. Entre los principales productos agroalimentarios que México exporta a la República del Perú destacan: trigo durum, harinas, sémolas y pastas, preparaciones para la alimentación infantil, reparaciones alimenticias, bebidas a base de jugos de frutas, pectinas, bebidas no alcohólicas, tequila, garbanzos, cerveza, tomates, artículos de confitería, pepinos y pepinillos, sandía, galletas dulces. El nivel de las exportaciones mexicanas a ese país, generan 23 mil empleos con un salario promedio mensual de siete mil 400 pesos.

En tal tesitura, la Secretaría de Economía considera que con la implementación de dicho Acuerdo, en los próximos cinco años se abrirían 17 mil nuevas fuentes de trabajo y las exportaciones ascenderían a dos mil 700 millones de dólares.<sup>7</sup>

#### 4. OBJETIVOS GENERALES DEL ACUERDO DE INTEGRACIÓN COMERCIAL MÉXICO-PERÚ

El acuerdo pretende establecer una zona de libre comercio en los territorios aduaneros para que se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, en concordancia con los Acuerdos Generales sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 de la Organización Mundial del Comercio (GATT) y sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio (AGCS).<sup>8</sup>

De acuerdo a los citados acuerdos, el fin último de este tipo de negociaciones es el de establecer un régimen aduanero especial, permitiendo la desgravación paulatina de bienes y servicios, facilitando el movimiento de los mismos.

En cuanto a los objetivos del acuerdo comercial, se enuncian los siguientes:

- I. Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las partes.
- II. Eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de mercancías y servicios entre las partes.
- III. Promover condiciones de competencia leal en el comercio entre las partes.
- IV. Mejorar las oportunidades de inversión en los territorios de las partes.

<sup>4</sup> Artículo 9 del Acuerdo de complementación económica nº 8 suscrito entre el gobierno de la república del Perú y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> Véase <http://www.mincetur.gob.pe>

<sup>6</sup> INEGI “Estadísticas del Comercio Exterior de México” disponible en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>7</sup> Véase: “Bruno Ferrari expone ventajas de acuerdos comerciales con Colombia y Perú” disponible en: [www.impacto.mx](http://www.impacto.mx)

<sup>8</sup> Artículo 1.1 del Acuerdo de Integración Comercial México- Perú



- V. Establecer lineamientos para la ulterior cooperación entre las partes, así como en el ámbito regional y multilateral encaminado a ampliar y mejorar los beneficios del acuerdo.

Para el cumplimiento de sus objetivos, el acuerdo establece compromisos en cuatro grandes rubros:

- I. Comercio de bienes: aranceles; reglas de origen; procedimientos aduaneros; reconocimiento mutuo de denominaciones de origen; salvaguardas; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; y prácticas desleales.
- II. Comercio de servicios: transfronterizos; servicios financieros; entrada temporal de personas; y reconocimiento mutuo de certificados de estudios.
- III. Inversión: incluye garantías a los inversionistas y acceso a un mecanismo de arbitraje internacional.
- IV. Asuntos institucionales y mecanismo de solución de controversias.<sup>9</sup>

En cuanto a las regulaciones arancelarias el acuerdo dispone, en principio, que ninguna parte adoptará o mantendrá un impuesto, gravamen o cargo alguno sobre la exportación de mercancías destinadas al territorio de la otra parte; de igual forma, se comprometen a eliminar los aranceles para todos los productos mediante un cambio gradual, a través de una liberación progresiva de dichos aranceles en términos de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.<sup>10</sup>

Este mecanismo de eliminación arancelaria sigue cronogramas especificados por categorías, la cual se refiere a la velocidad de desgravación arancelaria, es decir, al número de cortes anuales que varía de acuerdo al producto que se requiere para que la tasa del arancel desaparezca.

En el Anexo al artículo 3.4-A del acuerdo aludido, se determinan ocho categorías de desgravación que contemplan desde la eliminación inmediata de aranceles establecidos en la categoría A, hasta el periodo de 10 años señalados en la categoría C.

La gran mayoría de los productos industriales mexicanos como electrónicos, textiles, químicos

y cosméticos están comprendidos en la categoría A. Al igual que algunos de los productos agrícolas mexicanos como el trigo, garbanzos, cerveza, tequila, maíz para siembras. En la categoría C (10 años), figuran artículos de cuero, papel, cartón, prendas de vestir, entre otros. Por su parte, Perú tiene en la categoría A: bebidas no alcohólicas, cerveza, vino y aceites comestibles.<sup>11</sup> En tal tesitura, es esencial que las categorías obedezcan a la sensibilidad de cada producto, en razón de prevenir efectos negativos en los bienes o servicios ante una liberalización rápida en algunos mercados.

En el caso de los productos agrícolas considerados como sensibles, México otorgará accesos preferenciales y cupos, tal es el caso de la cebolla, producto en el cual se otorgará un periodo preferencial de agosto a diciembre de cada año. Los aranceles aduaneros en dicho periodo se eliminarán en cinco cortes anuales iguales a partir de la tasa base que es del 8%.

A través de los cupos se pretende fijar una cantidad máxima de los productos que son importados con un arancel determinado. Asimismo, en caso de que las importaciones aumenten por efecto de la reducción arancelaria en relación con la producción nacional, ocasionando un daño grave a la rama de la producción de mercancías similares o competidoras, las partes pueden aplicar salvaguardas a las mercancías de importación provenientes de la otra parte; esta medida es temporal. El periodo total de aplicación de la medida de salvaguardia, incluyendo su prórroga, no excede de 3 años (Artículo 6.4).

## 5. LA DISCUSIÓN DEL ACUERDO COMERCIAL MÉXICO-PERÚ

Como era de esperarse, el capítulo más polémico en el marco de las negociaciones fue el sector agrario. La lista de productos agrícolas que Perú mostró interés en exportar, son considerados sensibles en nuestro mercado como son: cebolla, mango, uva, naranja, aceituna conservada, aguacate, espárrago, plátano, papa, ajo, pavo, leche evaporada y dulce de leche, frijol, chiles secos y frescos y harina de pescado.<sup>12</sup> Desde un inicio quedaron fuera de la negociación: café, azúcar y lácteos que, de acuerdo con datos de Sagarpa,

<sup>9</sup> [http://www.sice.oas.org/TPD/MEX\\_PER/Negotiations/MEX\\_PER\\_sign\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_PER/Negotiations/MEX_PER_sign_s.pdf)

<sup>10</sup> Véase [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org) "Texto del Acuerdo de Integración Comercial México-Perú".

<sup>11</sup> Véase [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org) "Texto del Acuerdo de Integración Comercial México-Perú".

<sup>12</sup> Véase: [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)



constituyen (en el periodo de enero-agosto de 2011), productos de mayor exportación. Tan sólo el café tuvo un incremento anual de 170.7%.

La oferta de México, en relación a dichos productos fue establecer esquemas de acceso limitado (cupos y preferencias parciales). Asimismo, en cuanto al tema sanitario, México señaló: “No se encuentra en negociación, por lo que el acceso de productos peruanos estará sujeto al cumplimiento de los estándares sanitarios y fitosanitarios determinados por Sagarpa/Senasica.”<sup>13</sup>

Ante este panorama, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhortó a los representantes del Ejecutivo federal, senadores, diputados de la LXI Legislatura, así como a las diferentes organizaciones sociales involucradas en el sector agropecuario y pesquero del país, a conformar una mesa de diálogo con carácter de urgente, a efecto de atender el tema agroalimentario en el Acuerdo Comercial con Perú.<sup>14</sup>

En este sentido, el sector agroalimentario solicitó la exclusión de los productos del Acuerdo Comercial en razón de considerar que dichos productos son prioritarios en la comercialización de nuestro país; por ende, los productos agrícolas peruanos (con menores costos de producción que en nuestro sector) entrarían al mercado como sustitutivos y no complementarios, aunado a las prácticas desleales del comercio que persisten en Perú, como la triangulación y el contrabando de productos sensibles como el ajo y los productos lácteos. De igual forma, consideran que la falta de normas oficiales mexicanas en materia de atributos y características que se deben comercializar en nuestro país, constituyen un factor primordial, toda vez que los productos peruanos son de menor calidad.

Otro de los principales argumentos en contra del acuerdo comercial fue el tema fitosanitario en razón de las plagas agrícolas que existen en el país andino, como por ejemplo la mosca de la fruta, la palomilla barrenadora, la cochinilla rosada, las cuales afectan a frutos y hortalizas, así como enfermedades pecuarias para la ganadería como la fiebre actosa y el gusano barrenador del ganado; plagas inexistentes en México, por lo que origina-

rían grandes costos de producción y tiempo para su erradicación, así como el eventual cierre de las fronteras a productos nacionales.

Adicionalmente, la balanza comercial agropecuaria durante el periodo de enero-agosto 2011 presenta un déficit, el nivel de exportaciones es de 619 millones de dólares, mientras que el de importaciones acumuló un total de 1,127.2 millones de dólares. El valor total de las exportaciones agropecuarias representa el 2% del total de las exportaciones realizadas por nuestro país.<sup>15</sup>

En contraste, el titular de la Secretaría de Economía, Bruno Ferrari, argumentó a favor del Acuerdo Comercial con Perú: “La oportunidad de incrementar las exportaciones en más de mil 700 millones de dólares en los próximos años. El tratado fortalece la competitividad y ofrece oportunidades de diversificación para las exportaciones, crecimiento para las micro, pequeñas y medianas empresas y se podrían crear hasta 40 mil empleos en el próximo lustro”.<sup>16</sup>

Por otra parte, el titular de Sagarpa, Francisco Mayorga Castañeda, manifestó que el gobierno mexicano se comprometió a brindar apoyos para compensar las posibles pérdidas con Perú. “Entre las acciones destacan facilitarles el acceso a otros mercados como el europeo o con mejores condiciones de comercialización en México para sus productos”.<sup>17</sup>

En este sentido, la Comisión de Agricultura y Ganadería del Senado de la República recomendó incorporar al dictamen correspondiente mecanismos implementados por el Ejecutivo federal a efecto de evitar las triangulaciones comerciales mediante la certificación de productos confiables, garantizar y reforzar el control de ingresos de productos agroalimentarios de Perú a México; para tal efecto, recomendó un solo puerto de entrada para todo lo que se ingrese, a fin de lograr un mayor control, elaborar normas oficiales mexicanas para los productos mexicanos con objeto de garantizar la calidad agroalimentaria.

Con respecto a la producción del plátano, la Comisión de Agricultura y Ganadería aconsejó iniciar negociaciones para ampliar cupos de expor-

<sup>13</sup> [www.sagarpa.org.mx](http://www.sagarpa.org.mx)

<sup>14</sup> Gaceta del Senado No.19 de fecha 06 de Julio de 2011.

<sup>15</sup> INEGI “Estadísticas del Comercio Exterior de México” disponible en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>16</sup> Cfr. Boletín-1258 “Rechaza Sector Agropecuario TLC con Perú” disponible en Internet: [comunicacion.senado.gob.mx](http://comunicacion.senado.gob.mx)

<sup>17</sup> La nota periodística puede consultarse en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/85576.html>



tación en la Unión Europea y en los demás países con los que se han suscrito tratados de libre comercio, establecer programas sanitarios e impulsar sistemas de riego para el sector, así como políticas de utilidad para evitar pagos a plazos, precios bajos y baja publicidad.<sup>18</sup>

Sin embargo, cabe recordar que el sector industrial está a favor de la aprobación del acuerdo aludido, en razón de que representa un mercado potencial para incrementar sus exportaciones. En este sentido, la Cámara Nacional de Industria Molinera de Trigo (Canimolt), la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, A.C. (AMIA), la Cámara Nacional de la Industria de Productos Cosméticos (Canipece), la Cámara Nacional de la Industria de Conservas Alimenticias (Canainca), incluso la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), han exhortado al Senado de la República a que apruebe el TLC entre Perú y México.<sup>19</sup>

En este sentido, la discusión originada por la aprobación del Acuerdo Comercial con Perú, debe servir para reiterar e impulsar políticas públicas internas que por un lado den solución a las preocupaciones de los sectores afectados, que exhiben la situación de abandono en la que se encuentra el

campo mexicano, así como la implementación de medidas que incentiven la productividad y la competitividad del sector empresarial; en resumen, contribuir a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población mexicana.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

En el debate en torno a la aprobación del Acuerdo Comercial con Perú, el rol del Senado de la República ha sido fundamental, pues si bien durante 70 años de hegemonía partidista fungía únicamente como órgano revisor de los tratados que celebraba el Ejecutivo federal, hoy día debe cerciorarse que la implementación del mismo promueva ventajas económicas que contribuyan al desarrollo económico local, así como impulsar las políticas públicas internas para aprovechar los beneficios potenciales de dichos acuerdos.

Asimismo, no basta con la oposición y limitaciones impuestas a los acuerdos comerciales, sino atender los reclamos de los sectores involucrados a fin de generar políticas de desarrollo económico que aseguren que el país obtenga los beneficios que se persiguen con la liberación de bienes y servicios en el mercado internacional.

<sup>18</sup> Gaceta del Senado No. 31 de Fecha 17 de Agosto de 2011.

<sup>19</sup> La nota periodística puede ser consultada en el siguiente sitio: <http://eleconomista.com.mx/organismosempresariales/2011/06/22/ip-lanzara-campana-favor-tlc>

## BIBLIOGRAFIA

- Acuerdo de Integración comercial entre la república del Perú y los Estados Unidos Mexicanos, disponible en Internet: [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org)
- Acuerdo de Complementación Económica N° 8 suscrito entre el gobierno de la República del Perú y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en Internet [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org)
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE SECRETARIOS DE DESARROLLO AGROPECUARIO A.C., “Desventajas y riesgos del libre comercio agropecuario con Brasil y Perú” (en línea), México, 2011, disponible en Internet: [www.amsda.com.mx](http://www.amsda.com.mx)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, “El impacto de los Acuerdos Comerciales preferenciales sobre el comercio de bienes”, Washington, D.C. 2003.
- BECERRA RAMÍREZ, MANUEL. 2006. “La recepción del Derecho Internacional en el Derecho Interno” (en línea), UNAM, México, disponible en Internet: [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)
- CAMACHO, EDUARDO “México firma Tratado Comercial con Perú”, *El Universal*, 07 de Abril de de 2011 en línea: [www.universal.com.mx](http://www.universal.com.mx)
- FERNÁNDEZ-VEGA, CARLOS. 2011. “Tratado de Libre Comercio con Perú: Proteger a los de siempre”, *La Jornada*, 28 de Julio, en línea [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)



INEGI, "Estadísticas del Comercio Exterior de México Enero- Agosto 2011", (en línea), disponible en Internet: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

IMPACTO, "Bruno Ferrari expone ventajas de acuerdos comerciales con Colombia y Perú", *Impacto Diario*, disponible en Internet: [www.impacto.mx](http://www.impacto.mx)

LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO. "El impacto de los Instrumentos comerciales internacionales en los sistemas jurídicos del continente americano", (en línea), México, UNAM, disponible en Internet: [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)

LOMBERA MARTÍNEZ, MANUEL. 2008. "Perú invita a México a negociar Tratado de Libre Comercio", *El Universal* (en línea) 30 de Enero, disponible en Internet: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

MEJIA, HARO ANTONIO, 2011. "Aprobación del TLC México- Perú detenida en el Senado", *El sol de Zacatecas*, México, 11 de julio.

MÉNDEZ SILVA, RICARDO. 2007. "Reformas a la Constitución Política en materia de Tratados" (en línea), México, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 17.

MORALES, ROBERTO, 2011. "Empuja SE aprobación del TLC con Perú y CA" *El Economista*, 5 de Septiembre.

MORALES, ROBERTO. 2011. "Acuerdan México y Perú TLC con apertura total en 10 años", *El Economista*, 6 de Abril.

OMC, "El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC" (en línea), disponible en Internet: [www.omc.org](http://www.omc.org)

PATIÑO MANFER, RUPERTO. 1992. "Aspectos jurídicos del Acuerdo de Libre Comercio" (en línea), México, UNAM, disponible en Internet [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)

ROSAS TANIA Y MORALES ROBERTO, 2011. "FH Pide a Senado avalar TLC con Perú" *El economista*, 18 de Julio, disponible en Internet: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/07/18/fch-pide-senado-avalat-tlc-peru>.

SAGARPA, "Situación del Sector Agroalimentario y pesquero en las Negociaciones con Colombia y Perú" disponible en Internet [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)

SENADO DE LA REPÚBLICA, *LXI Legislatura*, Comisión de Agricultura y Ganadería (Opinión) Gaceta No. 31 de fecha 17 de Agosto de 2011.

SENADO DE LA REPÚBLICA, *LIX Legislatura*, Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, (Punto de Acuerdo), Gaceta No.19 de fecha 6 de Julio de 2011.

SENADO DE LA REPÚBLICA, *LXI Legislatura*, Comunicación Social Boletín-1258 "Rechaza Sector Agropecuario TLC con Perú"

VEGA CÁNOVAS, GUSTAVO. 1997. "La política de promoción de exportaciones y sus papel para propiciar el desarrollo económico de México" (en línea), México, UNAM, disponible en Internet: [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)

WITKER, JORGE Y OTRO. 2002. "Régimen jurídico del comercio exterior de México", (en línea), México, UNAM, disponible en Internet: [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)

**Fuentes Electrónicas Consultadas:**

[www.aladi.org](http://www.aladi.org)  
[www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)  
[www.canaldelcongreso.gob.mx](http://www.canaldelcongreso.gob.mx)  
[www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)  
[www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)  
[www.fao.org](http://www.fao.org)  
[www.gacetajuridica.com.pe](http://www.gacetajuridica.com.pe)  
[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)  
[www.impacto.mx](http://www.impacto.mx)  
[www.mincetur.gob.pe](http://www.mincetur.gob.pe)  
[www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)  
[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)  
[www.senasa.gob.pe](http://www.senasa.gob.pe)  
[www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org)  
[www.senasica.gob.mx](http://www.senasica.gob.mx)

**Legislación consultada:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.  
 Ley de Comercio Exterior.  
 Reglamento del Senado de la República.

# El sistema procesal penal acusatorio y oral en México



Carlos E. **Montes Nanni**

Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos:  
Política y Estado, del Instituto *Belisario Domínguez*

## RESUMEN

*En México, la discusión acerca del sistema óptimo de administración de justicia no es nueva y varía según el entorno y coyuntura social, no ajena a disputas políticas y fenómenos sociales. Hemos transitado desde la instauración de sistemas inquisitivos, pretendiendo ser garantistas pero con un insalvable sistema burocrático (escrito) en la procuración e impartición de justicia.*

## 1. PRESENTACIÓN

Las reformas que nuestra Constitución Política tuvo en junio de 2008, obligan al Estado mexicano a poner en marcha una reforma procesal integral en materia penal que actualice la defensa de garantías individuales, derechos humanos y prerrogativas sociales.

El presente ensayo hace una breve exposición del curso de la mencionada reforma constitucional que, en términos generales, dispone la adopción del procedimiento procesal penal mexicano al denominado sistema acusatorio en la procuración de justicia y la actuación procesal a cargo de jueces, procesados y representación social, obedeciendo los principios de inmediatez y oralidad.

El proceso penal se analiza desde diversas perspectivas para la situación actual que se vive en nuestro país; la prevención de los delitos es una de sus finalidades; la correcta aplicación (procedimiento) de las normas concernientes a castigar a los delincuentes tiene efectos netamente preven-

tivos; la persuasión por medio de la ejemplaridad de un correcto sistema de procuración de justicia producirá siempre seguridad de la sociedad y confianza en sus autoridades.

Los escenarios que presenta la actual infraestructura de persecución de las conductas penales, las perspectivas de una adopción en un relativamente corto lapso de tiempo y la realidad de autoridades e instituciones de efectuar las reformas legales necesarias es, sin duda alguna, una empresa única a la cual dedicamos el análisis del presente artículo.

## 2. ANTECEDENTES

La permanente necesidad de sostener una adecuada procuración e impartición de justicia es universal. En un entorno globalizado, México no está exento de la obligación de regenerar la infraestructura, el personal profesional y el marco jurídico para lograr este objetivo. Es una labor que se actualiza cotidianamente.

De entre los temas de la consabida reforma del Estado, importantes todos, en el rubro de régimen de Estado y gobierno, quedó comprendida la actividad jurisdiccional y de procuración de justicia. En ese sentido, el cambio de titular del Ejecutivo federal en el 2006, junto a la renovación de los integrantes del Senado de la República y la conformación de la LX Legislatura en la Cámara de Diputados, fueron acontecimientos propicios para emprender la necesaria adecuación al sistema procesal penal, abarcando todas sus etapas: procuración de justi-



cia (investigación y persecución de delitos), impartición de la misma (el proceso penal seguido ante los tribunales) y la ejecución de sanciones (sistema nacional de readaptación social).

A la crisis de inseguridad que se vive en el país se suma un daño adicional reflejado en el deterioro de la calidad de vida de quienes lo habitamos: la ausencia total de un sistema efectivo de justicia.

Para la consolidación del Estado democrático al que aspira ser México se requiere tener una base bien dispuesta de policías, ministerios públicos y jueces comprometidos con la vocación y aptitud para el servicio. De este necesario capital humano, la nación puede tener amplios recursos; sin embargo, el denominado sistema de justicia ha operado de una forma ineficiente y poco convincente, dando como resultado impunidad e inconformidad.

Todo sistema jurídico instituido con el objetivo de brindar acceso a la justicia, se fundamenta en principios de igualdad, legalidad y seguridad, dependiendo del lugar se les puede llamar garantías, enmiendas, salvedades, etc.

En el entorno de la búsqueda y siempre inacabada reforma del Estado, el 18 de junio de 2008<sup>1</sup> se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que en términos generales disponen una transformación integral al sistema procesal penal, modificando el marco jurídico de las investigaciones, procesos y readaptación social.

Como punto medular de esta reforma (la cual obliga, de acuerdo a sus artículos transitorios a expedir las leyes adjetivas correspondientes, la infraestructura institucional y las políticas públicas acordes a la reforma constitucional en un plazo no mayor de ocho años), el Poder Ejecutivo federal presentó ante la Cámara de Diputados, el pasado 22 de septiembre de 2011, la iniciativa de ley por la cual se expide un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales que pretende dar cumplimiento puntual a la referida reforma a la Constitución.

Las perspectivas, escenarios y realidades de esta iniciativa presidencial puede verse como el punto de coincidencia de diversas propuestas que ya se han presentado sobre el mismo tema, lo cual constituye un material de trabajo del Congreso de la Unión, como parte integrante de los poderes federales de donde nacerá el instrumento jurídico que regule el proceso penal federal, que merece todo el apoyo y voluntad política posible.

### 3. LOS SISTEMAS PROCESALES EN MATERIA PENAL

El ejercicio del poder público se ejerce predominantemente a través de su ejecutivo, incluyendo regímenes parlamentarios; la jefatura de gobierno es la encargada de la aplicación de las disposiciones legales.

En materia penal se combinan las facultades del titular de los tres órdenes de gobierno con facultades constitucionales para la investigación y persecución de los delitos en conjunción con las atribuciones (también emanadas de una ley suprema) del Poder Judicial, encargado de determinar, con base en los resultados de la actividad del primer poder mencionado, para comprobar la responsabilidad de una persona infractora o transgresora de las leyes y sujetarla a la función jurisdiccional.

Los sistemas de impartición de justicia representan el entorno legal e institucional por el cual, de una forma ordenada y prevista expresamente por una ley, la función de los poderes del Estado se manifiestan sobre una persona responsable de cometer una conducta merecedora de una sanción de naturaleza penal.

Celia Blanco Escandón (2010: 22-23) identifica de forma sencilla la actividad penal de un Estado en varios momentos, mediante una interesante denominación de ésta como acciones de carácter preventivo, conminatorio, persecutorio y sancionador. Se puede asegurar que las anteriores características de los sistemas procesales penales son mencionadas por la gran mayoría de los autores especialistas en el tema. Por cuestiones de espacio proponemos el siguiente esquema con las características habituales de un sistema procesal penal.



En las anteriores particularidades destacan dos clases de procesamiento penal: el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio; ambos con el denomi-

<sup>1</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_180\\_18jun08\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf)



nador común de ser aplicables para las infracciones a las leyes de esta materia, entendidas como delitos (en nuestro país) o crímenes (adjetivo utilizado en ordenamientos punitivos ajenos al nuestro).

Luego entonces, la seguridad pública (prevención y contención de acciones delictivas) no está considerada como parte de la responsabilidad institucional del Estado y, por lo tanto, su intervención cuando la ley se infringe y existe un daño a personas integrantes de la sociedad.<sup>2</sup>

El sistema de administración de justicia denominado inquisitivo se caracteriza por la labor predominante de las autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo (policía y ministerio público). En los gobiernos cuya administración de justicia se desenvuelve bajo este sistema, la mayor parte de las funciones que forman el proceso recaen en el fiscal y el juzgador, actuando comúnmente al estilo del término “juez y parte”.

Es decir, la investigación en la comisión de un delito, la identificación del presunto responsable, su retención y/o detención, la integración de todas las pruebas conducentes a demostrar la culpabilidad de una persona (pruebas periciales, testimonios, confesiones, informes, etc.) corresponden a instituciones del Poder Ejecutivo.

Si bien es cierto que en México, desde la promulgación de la Constitución que actualmente nos rige, formalmente no se disponía de este tipo de sistema procesal penal (el inquisitorio), la realidad demostraba que se cumplía con sus condiciones casi en su totalidad.

La característica inquisitiva de un proceso relega la función de jueces y magistrados a recibir y convalidar actuaciones y lo que lamentablemente fue adoptado de éste por nuestro país, fue la práctica despersonalizada y burocrática de las etapas del proceso penal, relegando la condición del ser humano de un procesado a una especie de figura accesoria sin ninguna clase de garantías.

La presunción de inocencia, el principio de inmediatez procesal, debida defensa, publicidad de las audiencias y otras garantías procesales, fueron principios casi olvidados en la práctica; consecuentemente, la impunidad y la injusticia prevalecieron durante mucho tiempo.

#### 4. EL SISTEMA ACUSATORIO Y LOS JUICIOS ORALES

Con la evolución de nuestro sistema político y la mejora en las condiciones de vida democrática, el

sistema procesal penal nacional se desarrolló derivando uno de condiciones más favorables para el respeto de las garantías de un procesado.

Propio de países con condiciones e instituciones democráticas avanzadas, el sistema procesal acusatorio se generó de las condiciones de equilibrio procesal y respeto a la condición humana de un presunto delincuente.

En este tipo de sistema, las instituciones constituidas como autoridades persecutoras y jurisdiccionales están colocadas en un nivel de igualdad legal con respecto del órgano de defensa (abogado defensor) y del inculpado. Actualizando el respeto irrestricto a garantías procesales.

Estas garantías son las que en 2008 fueron modificadas en la reforma constitucional mencionada en líneas anteriores y que de forma expresa disponen la instauración de un sistema procesal penal de tipo acusatorio y oral. Concretamente se trató de la modificación a los artículos 16 párrafo segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo de la Constitución. Reforma que cobrará plena vigencia a partir de las consecuentes que se realicen en la legislación adjetiva (federal y locales) pero que obligatoriamente tendrá que ser expedida antes de ocho años (el plazo vence el 19 de junio de 2016).

En el sistema acusatorio, los derechos del procesado no son amenazados por el ejercicio del poder público, todo lo contrario, intentan nivelar las posiciones en el desarrollo del proceso. Por una parte, la obligación del Estado de procurar e impartir justicia y, por la otra, el legítimo derecho de defensa de cualquier persona a la que se le impute la comisión de un hecho delictivo.

Con el dominio del poder en manos del Ejecutivo, México se aproximó peligrosamente a las formas de hacer “justicia” de regímenes totalitarios. El progreso democrático, el aumento en el nivel de educación de su población y la participación social en la vida política han evidenciado el notorio desgaste de las funciones institucionales en este rubro.

La administración de justicia en el modelo acusatorio se rige por principios y tiene características que buscan la dignificación de la persona humana que representa, por reprobables que hayan sido sus actos, el delincuente o probable responsable. La violación a la ley no es un salvoconducto o autorización a las autoridades para castigar sin sentido ni fundamento institucional. Todo lo contrario, el desvirtuar la aplicación de la ley provoca mayores vulneraciones a la misma.

<sup>2</sup> De ahí la denominación en algunos Estados de la República Mexicana a sus códigos penales como “Códigos de Defensa Social” (Ej. Código de Defensa Social del Estado Libre y Soberano de Puebla).



Los principios del sistema acusatorio (la doctrina podrá incluir más o enunciar menos) son los siguientes:

- Seguridad jurídica (cumplimiento de las formalidades del procedimiento).
- Igualdad procesal (equilibrio entre las partes).
- Respeto a la condición humana del procesado (presunción de inocencia).
- Independencia de responsabilidades y funciones entre el órgano acusador (Ministerio Público) y la autoridad juzgadora (juzgados y tribunales).
- Libertad de defensa (cualquier medio de prueba será útil para la demostración de inculpabilidad).

Un sistema procesal penal tiene que ser, ante todo, un camino en búsqueda de justicia cimentado en un marco jurídico y disposiciones legales expresas y específicas para cada caso en concreto (en México está prohibido constitucionalmente aplicar la analogía en materia penal y se deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento).<sup>3</sup> La seguridad jurídica es una garantía procesal universal.

Agotada una investigación criminal (por décadas, en México se le ha denominado averiguación previa) y ejercida la acción penal en contra de una persona, se inicia propiamente un proceso o juicio penal en el que formalmente queda integrada la participación de tres partes: el juzgador, la parte acusadora representante de los intereses de la sociedad y el binomio acusado/defensor. El principio de igualdad procesal, coloca en un plano de proporcionalidad equitativa a las tres partes para que el primero aplique y vigile el cumplimiento de la ley procedimental, el segundo aporte las pruebas que demuestren la participación y la responsabilidad del procesado en el hecho delictuoso y, éste último, representado por un experto en leyes, pueda ejercer su garantía a defenderse en contra de las imputaciones en su contra.

Producto de la indiscriminada acción del Estado en un proceso inquisitorio, la condición de los seres humanos fue vulnerada, cometiéndose innumerables excesos y atropellos. La tendencia internacional paulatinamente ha obligado a los gobiernos de los estados a salvaguardar y tutelar a la persona, cualquiera que sea su raza, condición o nacionalidad. De ahí la prohibición de la autoincriminación y el principio de presunción de inocencia, como derecho primordial en un proceso de naturaleza penal.

<sup>3</sup> Párrafos segundo y tercero de la Constitución.

Como fue referido anteriormente, durante mucho tiempo se reunieron las funciones de acusación y aplicación de la ley en una sola persona. En nuestro país, formalmente ha existido independencia entre la actividad de investigación de los delitos y la función judicial. El sistema acusatorio es reiterativo en este principio y cuidadoso que el predominio no sea de una autoridad sobre otra, sino únicamente el de la aplicación de la ley.

Con el avance científico y la aparición de nuevas técnicas de investigación. La capacidad de comprobar plenamente la responsabilidad y participación de una persona en la comisión de un delito es hoy día amplia y variada, otorgando mayor seguridad y confiabilidad para la aplicación de penas. Recursos legales que también pueden estar disponibles para el órgano defensor en lo que teóricamente se traduce en una menor posibilidad de condenar a inocentes.

A los anteriores principios, en el sistema procesal acusatorio, se suman diversas características, las cuales pueden variar dependiendo del país en que se instaure y que se acoplan a los marcos constitucionales como es el caso mexicano que ahora nos ocupa. Pero, sin lugar a duda, la de mayor relevancia es la oralidad del procedimiento.

La práctica de este método de procedimiento obliga a que el ejercicio de la autoridad ministerial y jurisdiccional no se efectúe al margen del conocimiento de un número significativo de participantes que, por razones naturales propicia la publicidad, consecuentemente la transparencia y de manera importante el respeto a derechos fundamentales. Se puede asegurar que la oralidad de los juicios penales, obliga a la persona que detenta la calidad de juzgador a estar presente en las etapas más importantes del mismo, como son las de consignación o presentación de los cargos acusatorios, el desahogo de las pruebas, declaración de testimonios y declaración del procesado (confesión del inculpado en nuestro sistema).

En la práctica de los juicios orales, la inmediatez procesal, es decir, la circunstancia que permite a la parte acusadora y defensa estar en contacto cercano y permanente con el juzgador, es otra característica positiva, permitiendo la comunicación oportuna en el trámite procesal. Con lo anterior, el juzgador entra en pleno conocimiento directo de las circunstancias y particularidades de cada juicio, motivo por el cual sus razonamientos y consideraciones jurídicas serán más precisas en el momento de dictar una resolución, ya sea condenando o absolviendo a un procesado.



Existen entidades federativas que en la actualidad cuentan con disposiciones legales en la materia, particularmente con el sistema acusatorio y oral; por mencionar los más recientes, se incluyen los códigos de procedimientos de los estados de Chihuahua, México y Nuevo León; la experiencia y resultados aún están por justipreciar pero con la intención de satisfacer las necesidades de nuestro entorno político, social, económico y jurídico nacionales, es la opinión y satisfacción de la sociedad la que tendrá la última palabra.

Como se puede apreciar, el sistema acusatorio de impartición de justicia en materia penal busca, ante todo, impartir una adecuada justicia, manteniendo por ello una proporción entre la comisión de conductas delictivas y el ejercicio de las facultades del Estado, a través de la aplicación de leyes y procedimientos acordes a las necesidades permanentes y cambiantes de la administración de la justicia.

## 5. PROPUESTA DE NUEVO CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Resultado de un trabajo de coordinación entre las áreas jurídicas competentes del gobierno federal, instituciones académicas, diversas asociaciones de tribunales de justicia y la sociedad civil, el titular del Poder Ejecutivo federal sometió a la consideración del Congreso de la Unión, por conducto de su Cámara de Diputados, el proyecto de decreto por el cual se expide un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales.<sup>4</sup>

Acorde con la publicación de la reforma constitucional que en un principio describimos y con base en la obligada necesidad de reforma de nuestro sistema procesal penal, el proyecto de nuevo Código adjetivo pretende iniciar la reforma integral al sistema procesal penal en toda la República, pues la reforma constitucional obliga a autoridades ministeriales y judiciales tanto locales como federales.

Componente fundamental de este proyecto es la oralidad, que incluye la previsión de que, independientemente del desarrollo y dinámica de los juicios, se deje constancia por escrito de las actuaciones relevantes indispensables en la formación del debido procedimiento. Cabe señalar que se trata de innovar en la integración de estas constancias, admitiendo la existencia en paralelo a los expedientes escritos las que sean formadas por medios audiovisuales.

Ante el rezago procedimental, la acumulación de expedientes sin resolución por el empleo de

técnicas documentales caídas en desuso, el nuevo código impondría la adopción de todas las medidas tecnológicas para la integración de las causas penales, por ejemplo la digitalización de las actuaciones, que de esa manera podrían ser consultadas por medios electrónicos.

La obligación del juez en el procedimiento penal de estar presente en todas las audiencias que se efectúen y en presencia de las partes acusadora y defensora, representa un mecanismo para dotar al nuevo procedimiento penal federal de absoluta transparencia, la cual es y será un medio efectivo para prevenir abusos de autoridad y respetar las formalidades esenciales del procedimiento que ya ordena la Constitución.

El nuevo sistema acusatorio cambia las facultades, obligaciones y derechos de los sujetos procesales, particularmente en el caso de la víctima u ofendido y del acusado y su defensor. El juez seguirá estando fuera de la etapa de investigación y de integración de pruebas y éstas no podrán ser practicadas sin que previamente alguna de las partes la ofrezca.

Las atribuciones ministeriales seguirán siendo las de la titularidad en la responsabilidad de la investigación, continuando con la dirección del trabajo que en este sentido realice la policía. Sin embargo la expedición de la Ley de la Policía Federal publicada el 1 de junio de 2009,<sup>5</sup> puede mostrar-nos disposiciones que se contraponen a este objetivo, por lo que se tienen que revisar y contrastar ambas disposiciones.

Las figuras del imputado y de la víctima fueron revaloradas con la reforma constitucional de 2008. El artículo 20 de la ley fundamental, aparte de disponer expresamente la obligación de seguir un procedimiento penal acusatorio y oral, establece hoy día apartados específicos que delimitan su carácter de parte en el procedimiento penal (apartado B y C respectivamente).

En beneficio del presunto responsable, la iniciativa revalida uno de los principios del procedimiento acusatorio: la presunción de inocencia. La cual se tendrá en todo momento hasta en tanto el órgano acusador no compruebe por medios idóneos e irrefutables la culpabilidad de un procesado, siendo esto congruente con el entorno internacional y los tratados que en materia de derechos humanos es signatario el gobierno mexicano.

El proyecto de nuevo Código Federal de Procedimientos Penales robustece la figura de la defensoría y para el caso de la víctima, que anteriormente sólo

<sup>4</sup> [http://sil.gobernacion.gob.mx/archivos/documentos/2011/09/asun\\_2796759\\_20110922\\_1316702165.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/archivos/documentos/2011/09/asun_2796759_20110922_1316702165.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.ordenjuridico.gob.mx/documentos/federal/wo46194.doc>



recaía en la persona directamente dañada, se dispone por lo mismo, que también los familiares directos de ésta puedan deducir derechos en el proceso.

Una de las medidas que se convertirían en toda una innovación en nuestro sistema procesal es la creación y funcionamiento de jueces especializados en resolver y decidir sobre distintas etapas o funciones del proceso.

De la anterior forma se configurarían los jueces de control y los juzgadores de juicio oral diferenciándose en lo siguiente: El juez de control se encargaría de la determinación sobre cualquier diligencia o actuación que verse en el procedimiento como una medida provisional o cautelar indispensable para los fines de la acción penal. Se trataría en la práctica de una autoridad que dé forma y validez a actuaciones y diligencias procedimentales, sin entrar a las etapas de desahogo de pruebas y de decisión, las cuales serían responsabilidad de los jueces de juicio oral.

En resumen, la iniciativa que propone el Ejecutivo federal, convalida la disposición constitucional para instituir el procedimiento acusatorio y oral, contemplando sus principios y características e intentando modernizarlo por medio de tecnología e informática.

Como en toda iniciativa legal, que implica un rompimiento con esquemas muy arraigados en México y en donde la voluntad política involucra a los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no se prevé que el instrumento a discusión no sufra críticas y modificaciones, sin embargo en esto último las tres instituciones del Estado deberán ser respetuosas de lo que la Constitución ya prevé y que fue producto de anteriores acuerdos y coincidencias a favor del mejoramiento de nuestro sistema jurídico procesal.

## 6. CONCLUSIÓN

El sistema procesal penal mexicano se ha desempeñado bajo los principios del sistema acusatorio. Mientras se transitó con la ausencia de conciencia cívica, participación social y transparencia, propias de regímenes autoritarios, las garantías procesales de nuestra Constitución tuvieron una aplicación limitada.

## Fuentes

BLANCO ESCANDÓN, CELIA (2010). Derecho procesal penal. Enseñanza por caso, Editorial Porrúa. Universidad Iberoamericana.

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

[www.sil.gobernacion.gob.mx](http://www.sil.gobernacion.gob.mx)

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/09/asun\\_2796759\\_20110922\\_1316702165.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/09/asun_2796759_20110922_1316702165.pdf)

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo46194.doc>

Hay un marcado contraste entre el universo de las disposiciones legales y su aplicación en la realidad, además de que persiste un conocimiento de los derechos de una persona y un alto índice de abusos de autoridad.

Entre las observaciones que se pueden hacer al proyecto de iniciativa, sin ser muy originales, estamos seguros que son las condiciones y apoyo presupuestal que reciba al entrar en operación un sistema de juicios orales, los cuales no dejarán de ser escritos, debido a que, y así lo establece el proyecto, se tiene que dejar constancia de todo lo actuado bajo el principio de oralidad, al cual no se está acostumbrado en México, mas que en la competencia laboral.

Continúa rigiendo el principio de subordinación administrativa del Ministerio Público de la federación como integrante del Poder Ejecutivo, y vale la pena considerar y discutir en este punto la conveniencia coyuntural de impulsar o descartar la propuesta de convertirlo en una unidad constitucionalmente independiente, con plena libertad de actuación y con la única limitación de sujetarse al marco legal.

En relación con lo anterior, tampoco se puede soslayar que en la actualidad y por la crisis de seguridad que se vive, la policía federal se ha vuelto más independiente de la intervención de los ministerios públicos. Si el proceso penal acusatorio pretende humanizar el procedimiento penal, bien valdría la pena adecuar o convalidar la prevalencia del mandato constitucional de la representación social federal; de lo contrario y en nuestra opinión, no se estaría avanzando en la consolidación de un sistema de garantías y respeto al marco legal, sino dejando al libre albedrío de una institución auxiliar la esencia de una adecuada impartición de justicia.

Resulta lógico pronosticar que el proyecto de iniciativa no será aprobado en sus términos por el Congreso, por lo que proponemos que en su discusión participen integrantes del Poder Judicial de la Federación y las barras de abogados especializadas en materia penal con el objetivo de proyectar, sustentándose en las propuestas del Ejecutivo, un código procesal tipo que se procese como obligatorio en las jurisdicciones de todas entidades del país.

# Una reforma política inacabada



Mayahuel Mojarro

Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales, del Instituto Belisario Domínguez

## 1. INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo se pone a consideración del lector una duda, misma que intenta llevarlo a una reflexión más de fondo: en un sistema político como el mexicano ¿es reformar la mejor estrategia hacia los fines más sustanciales que se propone alcanzar la democracia? ¿Son el maquillaje y la cosmética, es decir, las pequeñas reformas constitucionales, capaces de enmendar un sistema económico intrínsecamente contrario a los intereses de la mayoría? En lo que sigue se tratarán de mostrar algunas de las causas de esta insatisfacción.

## 2. SÓLO REFORMAR EN VEZ DE REFUNDAR LAS INSTITUCIONES

Es un lugar común entre ciertos académicos y entre muchos políticos ponderar las reformas políticas que han propuesto Felipe Calderón por un lado, la Cámara de Senadores por otro y la que puso a discusión la Cámara de Diputados como el bien que el sistema político y que la democracia formal necesitan. Incluso, es “políticamente incorrecto” y hasta de mal gusto poner la reforma en cuestión: es decir, es cosa de radicales, de fundamentalistas, de extremistas insinuar siquiera que

las reformas son sólo paliativos a las desigualdades sociales que padece nuestro país. Por ello, es necesario repensar si las reformas aprobadas en fecha reciente por la cámara baja son la solución a la escasa participación de la ciudadanía en los problemas públicos, es decir, en la política; o si el plebiscito es realmente una herramienta efectiva de toma de decisiones colectivas que funcione en nuestro país.

Al pueblo mexicano le ha costado sangre y años consolidar una democracia formal que medianamente funcione. Quizás sea por esta razón que los cambios radicales y definitivos le dan tanto miedo. Sin embargo, el método democrático de toma de decisiones colectivas no es la solución a todo mal político, social y económico, pues no se le puede exigir a una democracia formal la mejora en la distribución de los bienes de la sociedad. Por ello se piensa en *refundar* las instituciones políticas y sociales del país.

La diferencia entre refundar y reformar —o cambiar *gradualmente*— la expresa Norberto Bobbio de esta manera:

Se puede decir que quien es favorable a un cambio gradual por lo general también está fir-



memente convencido de que, para conseguir tal objetivo, no sólo es necesario sino también suficiente, el método democrático, y que por tanto el problema de la conquista del poder se resuelve por completo en la lucha por obtener la mayoría de los escaños en el parlamento y en la formación de un gobierno de mayoría (socialista). De la misma manera, quien propone la estrategia contraria casi siempre sostiene que el método democrático también puede ser necesario, en especial en condiciones de gran desarrollo económico, pero no es suficiente para conseguir el objetivo de la transformación radical de la sociedad, y por consiguiente es preciso prever el momento en el que se hace indispensable 'el golpe de mano' de la acción revolucionaria que no respeta –no puede hacerlo– las reglas del juego democrático.<sup>1</sup>

### 3. LA PRETENDIDA FINALIDAD DE LA REFORMA POLÍTICA: FORTALECER LA DEMOCRACIA FORMAL MEXICANA

A lo largo de dos décadas –finales del siglo pasado y principios del XXI– diversos partidos políticos así como legisladores propusieron cambios a la composición de la Cámara de Diputados, en la participación de los ciudadanos, en la relación del Ejecutivo con los otros dos poderes, etc. Incluso, en 2001 se llevó a cabo un interesante ejercicio que convocó –y reunió en un solo tomo impreso– las ideas que cada participante tenía sobre una pregunta fundamental: ¿es posible un pacto nacional? El *leitmotiv* principal de la política en aquel entonces y ahora, fue la reforma democrática del Estado. Manuel Camacho Solís, artífice de la presentación del libro *Diálogos nacionales ¿es posible un pacto nacional?* resume así las coincidencias entre las propuestas de los más de cincuenta ciudadanos y ciudadanas que participaron: “es necesario acelerar los cambios y convenir reformas que son necesarias para consolidar instituciones democráticas”. Hoy, a diez años de distancia, por fin la Cámara de Diputados aprobó la reforma política –descafeinada, gris y diluida, según algunos de los propios legisladores que participaron en su aprobación.

A decir de Josep M. Colomer:

La reforma política en México permite crear nuevas condiciones para una gobernanza democrática y eficiente. Ésta requiere, en primer lugar, reforzar la representación proporcional en la Cámara de Diputados y reservar a la Cámara de Senadores la representación territorial, como corresponde a un régimen federal, así como que el presidente sea elegido mediante una regla inclusiva que le garantice un amplio apoyo político y social. En segundo lugar, para que la toma de decisiones en las instituciones sea efectiva y ampliamente satisfactoria deben existir mecanismos que eviten y resuelvan los conflictos, así como poderes compartidos que favorezcan y promuevan la cooperación entre el presidente y el congreso, es decir, entre los diversos partidos que tienen posiciones de poder en estas instituciones.<sup>2</sup>

Después, la discusión sobre la reforma política entró en un receso. No se había puesto a la cabeza de los grandes temas nacionales hasta que Felipe Calderón, titular del Ejecutivo federal, la reavivó con su famoso “decálogo”, en el cual se tratan de sintetizar, precisamente en diez puntos, las preocupaciones que el momento político reflejaba. A continuación enumeramos las propuestas que presentó al Senado el 15 de diciembre de 2009:

1. Permitir la elección consecutiva de alcaldes y demás miembros de ayuntamientos, así como de los jefes delegacionales en los estados de la República y en los municipios hasta por un periodo de 12 años.
2. Permitir la reelección consecutiva de legisladores federales con periodos límite de 12 años.
3. Reducir el número de integrantes del Congreso. En la Cámara de Senadores se eliminarían los 32 escaños electos de una lista nacional para un total de 96 senadores. La Cámara de Diputados se reduciría de 500 a 400 legisladores, 240 por mayoría relativa y 160 por representación proporcional.
4. Aumentar el mínimo de votos para que un partido político conserve su registro. El porcentaje necesario pasaría de 2% a 4%.
5. Agregar la figura de “iniciativa ciudadana” para que las personas puedan proponer ini-

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto. *Teoría general de la política*. p. 620.

<sup>2</sup> Josep M. Colomer, *Reflexiones sobre la reforma política en México*, CIDE, México, 2011. [http://www.cide.edu/investigadores/Josep\\_Colomer/reflexiones-sobre%20la%20reformadt.htm](http://www.cide.edu/investigadores/Josep_Colomer/reflexiones-sobre%20la%20reformadt.htm).



- ciativas de ley sobre temas de su interés que no se encuentren en la agenda legislativa.
6. Incorporar la figura de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular.
  7. Implementar la segunda vuelta electoral para la elección de presidente de la República. Se elegirá como presidente a quien obtenga más de la mitad de los votos emitidos, en caso contrario pasarían a segunda vuelta los dos que hayan obtenido el mayor número de votos. Ésta se realizaría en la misma fecha de la elección legislativa.
  8. Reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia.
  9. Facultar al Poder Ejecutivo para que pueda presentar al Congreso dos iniciativas preferentes que deberán votarse antes de que concluya el periodo. En caso contrario éstas se considerarían aprobadas.
  10. Establecer la facultad del Ejecutivo para presentar observaciones parciales o totales a los proyectos aprobados por el Congreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Establece la figura de la "reconducción presupuestal".

Para el analista Lorenzo Córdova:

La iniciativa presidencial, más allá de sus propuestas concretas, ha tenido un benéfico efecto desencadenador que ha provocado que los distintos partidos se pronuncien y presenten

sus propuestas, mismas que han sido complementadas por un intenso debate público que ha involucrado a la academia, los medios de comunicación y a la opinión pública en general. Los diversos planteamientos tienen entre sí una serie de coincidencias (con diferentes matices o formulaciones en cada una), de divergencias y de elementos complementarios que, de procesarse adecuadamente, pueden dar un importante apretón de tuerca en el proceso de transformación del Estado mexicano.<sup>3</sup>

La iniciativa se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos del Senado. Después se presentaron dos iniciativas más: la del grupo parlamentario PRI en el Senado y la del PRD, del PT y la de Convergencia.<sup>4</sup>

Posteriormente, el 27 de abril del 2011 la Cámara de Senadores envió una minuta a la Cámara de Diputados con las iniciativas de la Reforma Política.<sup>5</sup> Los temas a abordar eran los que a continuación se enlistan: iniciativa ciudadana, consulta popular, candidaturas independientes, iniciativa preferente, observaciones del Ejecutivo al presupuesto de egresos de la federación, reconducción presupuestal, sustitución del presidente en caso de falta total, reelección de legisladores, ratificación de comisionados de órganos reguladores y cambios en la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El siguiente es un cuadro comparativo de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (dictamen discutido y aprobado por el pleno de la Cámara de Senadores el 26 de abril del 2011):

<sup>3</sup> Córdova Vianello, Lorenzo. "La ruta de la reforma política", *El Universal*, 10 de marzo de 2010.

<sup>4</sup> Es muy importante recordar el documento *La reforma del Estado. Propuesta del IJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*, análisis realizado a petición del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el año 2009. Nos parece que agrupa y sintetiza perfectamente lo que quiso ser la reforma política y no llegó a concretarse. Va más allá del alcance del presente documento hacer una comparación exhaustiva de la propuesta de la máxima casa de estudios y lo por fin aprobado. Sin embargo pretendemos recordar lo que el dicho texto destaca dado que, a nuestro juicio, representa la verdadera refundación de las instituciones del Estado mexicano. Son cuatro los puntos medulares:

- 1.- Las relaciones entre poderes
- 2.- El fortalecimiento del poder legislativo
- 3.- La reordenación entre funciones del Estado y de gobierno. La Fiscalía General del Estado y la Auditoría Superior de la Federación como órganos constitucionales autónomos.
- 4.- El fortalecimiento del control de los ciudadanos sobre sus gobernantes.

Las dos ideas rectoras que movieron los ejes arriba citados fueron, por un lado "promover condiciones institucionales de gobernabilidad democrática al país en el marco de un sistema de partidos múltiple; y de otro, lograr construir un sistema de gobierno sujeto a responsabilidades políticas plenas ante la institución de la representación nacional y directamente frente a los ciudadanos de la república".

<sup>5</sup> <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8424&lg=61>

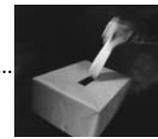
Cuadro comparativo de las reformas y adiciones a la Constitución Política<sup>6</sup>

| NUEVOS DERECHOS  |  |
|--|--|
| 1. Candidaturas independientes   |  |
| Texto vigente  | Reforma  |
| En el artículo 35 de la constitución se establecen como prerrogativas del ciudadano: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. | En el dictamen se propone introducir en la Constitución, en los artículos 35 y 116, la base normativa para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales. Para ello se adicionan las fracciones VI VII y VII al artículo 35 y un último párrafo a la fracción II del artículo 116 (ver Anexo XII de la gaceta parlamentaria del jueves 28 de abril).<br>"Lo ideal sería que la reforma quedase completada en tiempo y forma para ser aplicada en las elecciones federales de 2012, pero no escapa a nuestra comprensión lo limitado del tiempo disponible para ello, en función de la norma del artículo 105 de la propia carta magna, que hace obligatoria la entrada de vigor de reformas electorales fundamentales, al menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a ser aplicadas". (Ver dictamen del miércoles 27 de abril de 2011. Disponible en la página web del Senado de la República). |
| 2. Iniciativa ciudadana de ley   |  |
| Texto vigente  | Reforma  |
| El artículo 71 de la constitución hace referencia al derecho de iniciar leyes o decretos. Éste compete únicamente al presidente de la república, a los diputados y senadores o al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.  | La propuesta consiste en reformar el artículo 35 constitucional (ver arriba) para establecer como derecho de los ciudadanos presentar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley del Congreso. Así como establecer que el Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.<br>También se reforma el artículo 71 constitucional para establecer a los ciudadanos como sujetos constitucionalmente legitimados para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, siempre que esas iniciativas cuenten con el respaldo de al menos el equivalente al 0.25% de la lista nominal de electores, en los términos que señale la Ley del Congreso.  |
| 3. Consulta popular  |  |
| Texto vigente  | Reforma  |
| En América Latina, todas las constituciones, salvo las de México y de República Dominicana, contemplan algún mecanismo de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política.  | Se considera que este mecanismo debe poder ser inducido mediante solicitud que puedan realizar tanto el titular del Poder Ejecutivo, como una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, e incluso un grupo de ciudadanos, equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.<br>La organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de la o las consultas populares que se realicen cada tres años, esté a cargo del Instituto Federal Electoral, para lo cual la ley establecerá puntualmente los actos y los procedimientos que dicho Instituto deberá desplegar para la adecuada realización de las consultas, así como de la verificación del requisito del número de ciudadanos que deben respaldar la solicitud de realización de una consulta cuando sea el caso.  |
| 4. Reelección de alcaldes  |  |
| Texto vigente  | Reforma  |
| El artículo 115 constitucional establece que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser electos para el período inmediato. Esto puede encontrarse en el segundo párrafo de la fracción I de este artículo.   | Se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115. Quedando como sigue:<br>Las constituciones de los Estados definirán las bases para la elección de los ayuntamientos.  |

<sup>6</sup> Publicado el 29/04/2011 por Francisco Valdés Ugalde, <http://franciscovaldesugalde.com/>



| 5. Reelección legislativa  |   |
|--|---|
| Texto vigente  | Reforma   |
| <p>El artículo 59 de la constitución establece que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrían ser reelectos para el periodo inmediato.</p> <p>Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.</p> <p>Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p>                                    | <p>Se modifica el artículo 59 y se especifica que los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos en forma inmediata; los primeros hasta por un periodo adicional y los segundos hasta por dos.</p> <p>Cumplido lo anterior los diputados o senadores propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p> <p>En esa dirección es que se propone limitar la posibilidad de reelección inmediata a un periodo (seis años) para los senadores, y a dos periodos (de tres años cada uno) a los diputados federales.</p> <p>Finalmente, cabe mencionar que el planteamiento de eliminar la prohibición de reelección de los legisladores no sólo se limita al plano federal con la propuesta de modificación del artículo 59 constitucional, sino que también supone la modificación del artículo 116 para permitir al legislador local determinar lo conducente.</p>  |
| NUEVOS PROCEDIMIENTOS Y EQUILIBRIOS  |   |
| 6. Iniciativa preferente   |   |
| Texto vigente  | Reforma   |
| <p>El artículo 71 establece la facultad del Presidente de la República para iniciar leyes o decretos. También establece la remisión inmediata a comisiones de las iniciativas. Sin embargo, la reglamentación de trámite legislativo posterior no garantiza que dichas iniciativas se discutan en un periodo determinado o que lleguen siquiera a dictaminarse. Es decir, no existe certidumbre respecto de la resolución del proyecto legislativo presentado.</p>   | <p>Se propone que el Presidente de la República, como responsable de la acción del gobierno, tenga la facultad de presentar iniciativas para trámite preferente, con objeto de que éstas sean resueltas por el Congreso en un breve lapso.</p> <p>Se trata de prever la atención legislativa preferente de aquellas iniciativas que la ameriten, cuando se trate de asuntos cuya relevancia, trascendencia y urgencia a juicio del Presidente de la República, así lo justifiquen. La propuesta es crear la figura del "proceso legislativo preferente". Con el objetivo de establecer el trámite preferente se propone reformar el artículo 71 constitucional para establecer que el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República pueda presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores y estén pendientes de dictamen.</p> <p>Para este fin, el artículo 71 se modificó mediante la adición de dos párrafos finales que hacen referencia a este aspecto (ver Anexo XII de la gaceta parlamentaria del jueves 28 de abril).</p> |
| 7. Reconducción presupuestal   |   |
| Texto vigente  | Reforma   |
| <p>En la constitución existe solamente una norma aislada que podría llegar a ser interpretada como base para una eventual reconducción presupuestal.</p> <p>Esta norma aparece en un párrafo único dentro del artículo 75: Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que está establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.</p> | <p>La reforma consiste en disponer en el artículo 75 constitucional las normas que den base a la llamada Reconducción presupuestal, para que el legislador ordinario esté en aptitud y posibilidad de dictar las normas legales que permitan sortear, con seguridad jurídica y económica, una situación de emergencia.</p> <p>Para lo anterior, se propone adicionar al artículo 75 constitucional los siguientes dos párrafos finales:</p> <p>Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso aprueba la del nuevo año.</p> <p>En el caso del Presupuesto de Egresos, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios que señale la ley.</p>   |



| 8. Ratificación de gabinete   |  |
|---|--|
| Texto vigente   | Reforma  |
| <p>El artículo 76 se refiere a las facultades exclusivas del senado. Particularmente la fracción II se refiere a la ratificación de los nombramientos.</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;</p>  | <p>Se hace una modificación a la fracción II del artículo 76. Quedando como sigue:</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;</p> <p>Para hacer posible el acuerdo reflejado en este dictamen, estas comisiones unidas admiten la propuesta de que, en esta ocasión, solamente se realice la reforma propuesta respecto de tres órganos reguladores: Comisión Federal de Telecomunicaciones; Comisión Federal de Competencia Económica, y Comisión Reguladora de Energía.</p> <p>Se propone la cancelación de la palabra agentes diplomáticos y la inclusión del término embajadores. De igual forma, la eliminación de la palabra ministro.</p>   |
| 9. Sustitución presidencial en caso de falta absoluta   |  |
| Texto vigente   | Reforma  |
| <p>Actualmente los artículos 84 y 85 constitucionales regulan el procedimiento de sustitución del titular del Poder Ejecutivo en caso de falta absoluta.</p>  | <p>Se modifican las normas relativas al procedimiento de sustitución presidencial, contemplando las principales hipótesis plausibles de falta absoluta, para introducir un mecanismo que permita, en automático, que un funcionario del más alto rango en el gabinete presidencial, ocupe provisionalmente la Presidencia de la República en tanto el Congreso procesa los acuerdos necesarios para designar, con la mayoría requerida, a quien deba ocupar, en calidad de presidente interino o de presidente sustituto, la titularidad del Poder Ejecutivo de la Unión.</p> <p>Lo anterior supone que desaparecería la figura de presidente provisional, cargo que hoy en día requiere el nombramiento de la Comisión Permanente, de forma tal que esa figura, generadora de potenciales conflictos, sería sustituida, conforme a esta propuesta, por la asunción provisional de la Presidencia por alguno de los funcionarios antes señalados, en estricto orden de prelación.</p> <p>Se plantea la modificación del mismo artículo 85 constitucional para establecer que las licencias que puede pedir el Presidente de la República serán de hasta un máximo a ciento ochenta días naturales, luego de los cuales la misma deberá ser considerada como falta absoluta y procederse en consecuencia. En tanto transcurre la licencia, y de manera congruente con lo antes señalado, se plantea que el Secretario de Gobernación ocupe provisionalmente la Presidencia de la República.</p> <p>Ver modificaciones a los artículos 84 y 85 en Anexo XII de la gaceta parlamentaria del jueves 28 de abril.</p> |
| 10. Cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa   |  |
| Texto vigente   | Reforma  |
| <p>La norma constitucional vigente establece lo siguiente:</p> <p>III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;</p> <p>Además de que la norma constitucional antes transcrita es una rémora de la reforma de 1986, cuando por vez primera se instauró para el Distrito Federal una Asamblea de Representantes, con facultades propias de un Cabildo municipal, no de un órgano legislativo, su subsistencia en el marco de lo propuesto por este dictamen provocaría situaciones indeseables.</p> | <p>Se argumenta que la norma constitucional citada ha dejado de tener sentido en el marco de los cambios realizados en el sistema electoral durante las tres décadas previas, por lo que estas comisiones unidas proponen su reforma para disponer que el requisito será obtener el mayor número de constancias de mayoría y al menos el 40 por ciento de los votos.</p>   |

Fuente: Dictamen del 14 de Abril del 2011 discutido el 26 de Abril de 2011: <http://franciscovaldesugalde.files.wordpress.com/2011/04/dictamen14deabril.pdf>

Dictamen discutido en el pleno del Senado el 27 de Abril de 2011: <http://tinyurl.com/5uwe94c>

Anexo XII de la gaceta parlamentaria del jueves 28 de abril de 2011: <http://franciscovaldesugalde.files.wordpress.com/2011/04/reformapoliticagacetaparlamentaria28abril.pdf>



A pesar del avance en las reformas, algunos especialistas han argumentando que son un tanto insuficientes si el propósito es arribar a un cambio real en el sistema político actual. Sin embargo, entienden que las reformas responden a las coyunturas políticas del momento.

En el siguiente párrafo se condensa, a nuestro parecer, el significado de la reforma aprobada en el Senado: “permitió dar un paso más, en el sentido de dejar señalado qué temas son actualmente posibles de ser aprobados coyunturalmente - al menos en la cámara alta-, así como los alcances y lineamientos en cada uno de éstos.”<sup>7</sup>

Meses más tarde, el 8 noviembre de ese mismo año la cámara baja remitió la minuta que recibió la Cámara de Senadores con las iniciativas de la reforma política.<sup>8</sup>

Sinopsis de las modificaciones hechas al documento original por la legisladora (para los efectos del inciso e) del artículo 72 constitucional):

- Modifica el artículo 35 para especificar que los ciudadanos soliciten su registro de candidatos ante la autoridad electoral.
- No aprueba la adición de la fracción VIII del artículo 35, en relación a las consultas populares.
- No aprueba la reelección de diputados y senadores.
- Disminuye de 0.25% a 0.13% equivalente al número de ciudadanos de la lista nominal de electores para que presenten una iniciativa de ley.
- No aprueba la facultad del Ejecutivo federal para hacerle observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- No aprueba lo relacionado con la reconducción presupuestal.
- En lo relacionado con la falta absoluta del Presidente de la República, y en tanto el Congreso nombra al Presidente interino, sólo el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Ejecutivo federal, eliminando así la opción de que también la pueda asumir el Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- Propone que en caso de que el Presidente de la República no pudiere rendir

la protesta de ley, lo hará ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión, dejando en segunda opción la propuesta original del Senado, de que se haga ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

- Propone que en la integración de la Asamblea Legislativa, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Asamblea, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación total emitida en el D.F.

#### 4. ¿CIRUGÍA MAYOR O PALIATIVOS?

Al respecto, Alberto Aziz Nassif señala que:

Durante años se pensó que la ruta más importante para lograr un cambio democrático era mediante reformas, porque la modificación de reglas haría posible la transformación política del país. Ahora llegamos de nuevo a un momento de enormes retos porque el sistema político necesita una cirugía mayor, está desprestigiado y es ineficiente. Sobre lo que no hay tanta certeza es cuál sistema político puede salir de la nueva reforma política que se propone. Las reglas hay que entenderlas dentro de las circunstancias específicas, para ver sus posibilidades y limitaciones.<sup>9</sup>

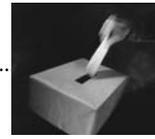
El columnista opina que es necesaria una “cirugía mayor” ¿De qué envergadura? ¿Una cirugía mayor que acabe con un sistema económico fundamentado en la desigualdad social y económica o cirugía mayor a un sistema que refina cada vez más sus mecanismos de sobrevivencia y perpetuación en el poder sin que su verdadero fin sea el bienestar general de la comunidad a la que debería servir? ¿Por qué preferir la reforma al cambio radical, a la revolución? O, quizás ¿no es disyuntiva?

La reforma política es una de las asignaturas pendientes para fortalecer el sistema político mexicano. Después de una década en que se han presentado distintas propuestas que promueven alternativas tendientes a mejorar el funcionamiento del mismo y de sus instituciones, los actores po-

<sup>7</sup> Gamboa Montejano, Claudia, *Análisis de la minuta de reforma política a nivel constitucional enviada por el Senado*, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis de Política Interior, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, junio, 2011.

<sup>8</sup> <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=11824&lg=61>

<sup>9</sup> Alberto Aziz Nassif, “¿Qué resuelve la reforma de Calderón?”, *El Universal*, 19 de enero de 2010.



líticos nos encontramos inmersos en un proceso decisorio significativo, afirma Ricardo García Cervantes en la introducción del libro *La Reforma Política vista desde la investigación legislativa*. (Pérez Noriega y Ramírez León, Coordinadores, 2010).

Asimismo, se afirma que “la reforma política significa un mecanismo institucional básico para superar las visiones interpartidistas y contar con una avenida de equilibrios y acuerdos, buscando siempre lo que más le convenga –no a un partido político- a la nación en general”.<sup>10</sup>

## 5. CONCLUSIONES

La reforma política que representa una verdadera refundación de las instituciones mexicanas está en la dirección de lo planteado por el análisis desarrollado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dado que la propuesta del Ejecutivo federal es insuficiente si lo que pretendía es esa transformación de la vida política y social mexicana. Asimismo, apreciamos en el cuadro comparativo del texto vigente con el propuesto en la reforma que los cambios son mínimos, en comparación con las necesidades de reformulación que necesita dicha vida política nacional.

En el contexto de una discusión que ya cuenta con mucha tinta en su haber, y en este año pre electoral, la articulación entre el presidente de la República y el Poder Legislativo es un punto clave en esta reforma política que avanza. Ya se verá si dicha reforma es capaz de atemperar la hegemonía de la cabeza del Estado por medio de los otros dos poderes que componen el gobierno.

Son varios los temas que han quedado pendientes. Al cierre del presente documento, la Cá-

mara de Senadores tenía en su poder lo remitido por la colegisladora y aún no resolvía nada al respecto. Es probable que ya no sea en esta LXI Legislatura sino hasta la próxima, cuando se reinicie el debate sobre la reforma política en el contexto de los nuevos tiempos políticos y sociales del país.

Entre otros temas importantes, la reelección legislativa, las observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación y la figura de la Reconducción Presupuestal, no quedaron incluidos en el dictamen que redactaron las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con la participación de la Comisión de Participación Ciudadana. Otros temas que son de primera importancia y que también se dejaron de lado son, por ejemplo, el régimen semiparlamentario en México, o los gobiernos de coalición, amén de que ya no se discutió, excepto fuera del ámbito propiamente parlamentario, la viabilidad de implantar en nuestro país un régimen semipresidencialista. De este modo, aún está lejos el día en que la refundación de las instituciones políticas y sociales sea una realidad.

¿Son, entonces, las reformas constitucionales la mejor estrategia para llegar a cumplir las metas que la democracia sustancial exige? Nos quedamos con la idea que expone Aziz Nassif cuando sugiere que el sistema político exige una “cirugía mayor” porque es ineficiente; porque se ha agotado. El sistema democrático no puede resolverlo todo. Tiene limitaciones, tanto en su definición de conjunto de reglas para elegir representantes populares como en su otra vertiente: arribar a una sociedad donde se cumplan ciertos valores ético-políticos como lo son la igualdad y la libertad.

<sup>10</sup> Prólogo, José Alejandro Zapata Perogordo, *La Reforma Política vista desde la investigación legislativa*. Fernando Pérez Noriega y Lucero Ramírez León, Coordinadores, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010.



## FUENTES

- AZIZ NASSIF, ALBERTO, "¿Qué resuelve la reforma de Calderón?", *El Universal*, 19 de enero de 2010.
- BOBBIO, NORBERTO, *Teoría general de la política*, editorial Trotta, tercera edición, Madrid, 2009.
- CAMACHO SOLÍS, MANUEL, *Diálogos nacionales. ¿Es posible un pacto nacional?*, UNAM, México, 2001.
- COLOMER, JOSEP M., *Reflexiones sobre la reforma política en México*. México, 2011., [http://www.cide.edu/investigadores/Josep\\_Colomer/reflexiones-sobre%20la%20reformadt.htm](http://www.cide.edu/investigadores/Josep_Colomer/reflexiones-sobre%20la%20reformadt.htm)
- CÓRDOVA VIANELLO, LORENZO, "La ruta de la reforma política", *El Universal*, 10 de marzo de 2010.
- GAMBOA MONTEJANO, CLAUDIA, *Análisis de la minuta de reforma política a nivel constitucional enviada por el Senado*, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis de Política Interior, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, junio, 2011.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *La reforma del Estado. Propuesta del IJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*. Varios autores, México, 2009.
- Minuta que envió la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados con las iniciativas de la Reforma Política. 27 abril 2011  
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8424&lg=61>
- Minuta que recibió la Cámara de Senadores de la Cámara de Diputados con las iniciativas de la Reforma Política. 8 noviembre 2011  
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=11824&lg=61>
- Valdés Ugalde, Francisco, <http://franciscovaldesugalde.com/>, 2011.
- ZAPATA PEROGORDO, JOSÉ ALEJANDRO, *La Reforma Política vista desde la investigación legislativa*. Fernando Pérez Noriega y Lucero Ramírez León, coordinadores, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010.
- Anexo  
Texto íntegro de la reforma política.
- CÁMARA DE SENADORES, martes 8 de noviembre de 2011. Primer Período Ordinario. No. Gaceta: 304.  
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=11824&lg=61>
- Minuta proveniente de la Cámara de Diputados: Oficio con el que remite proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de la fracción e) del artículo 72 constitucional, en materia de reforma política.