

## DERECHOS HUMANOS Y DERECHO PRESUPUESTAL

César Augusto DOMÍNGUEZ CRESPO\*

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *“Derechos humanos” en materia presupuestaria expresamente contenidos en la Constitución federal mexicana*. III. *Instrumentos internacionales que complementan los derechos antes señalados*. IV. *Conclusiones*.

### I. PLANTEAMIENTO

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 incluyó en su párrafo tercero un mandato a que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

En un análisis de esta reforma, señala Miguel Carbonell<sup>1</sup> que no resultaría una exageración señalar que el artículo 1o. contiene una miniteoría de los derechos fundamentales, que abarca prin-

\* Doctor en derecho financiero y tributario por la Universidad Complutense de Madrid. *Doctor Europeus*. Profesor titular en la Universidad de Guanajuato. SNI-1. Abogado.

<sup>1</sup> Carbonell, Miguel, “Artículo 1o. Comentario”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. I, México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2012, p. 427.

cipios relativos a su titularidad a la forma en que deben ser interpretados, a las obligaciones que generan para las autoridades. En ese sentido, afirma que “La reforma de junio de 2011 debe suponer un poderoso incentivo para que los derechos fundamentales desplieguen todo su potencial, pues permite proyectar tales derechos hacia el quehacer legislativo, administrativo y judicial”. Solo de esta forma, concluye el autor citado, entre todos podemos aprovechar al máximo el contenido del artículo que encabeza nuestra carta magna.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya tiene avanzado un estudio y precedentes sobre lo que ha de entenderse sobre el nuevo control difuso de constitucionalidad, así como el nuevo control de convencionalidad.

Dentro de este análisis, enfocado sustancialmente al papel de los órganos jurisdiccionales, alguna mención se ha hecho al papel de otras autoridades. En concreto, en la Ejecutoria 912/2010, del 14 de julio de 2011, se hace una aseveración importante, contenida en la tesis emanada del mismo asunto, que lleva por rubro “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO:<sup>2</sup> “...Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad”.

Así pues, la nueva formulación de “derechos humanos” encierra un desafío importante para los profesores e investigadores de derecho financiero y tributario. En esta ocasión quiero referirme concretamente a las posibles implicaciones que existirían en materia de gasto público. Quiero también hacerlo con énfasis en el papel que tiene el legislador, específicamente la Cámara de Diputados y el presidente de la República, quienes en conjunto deben elaborar un presupuesto de egresos acorde al nuevo orden

<sup>2</sup> [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*, libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 557.

constitucional sobre derechos humanos. Esto es, pondré sobre la mesa algunas disposiciones contenidas en el primer capítulo de nuestra Constitución, y que parecieran dar una orden específica al legislador al momento de elaborar su presupuesto de egresos de la Federación (en delante PEF), ante la cual la autoridad no puede permanecer al margen o desatenta.<sup>3</sup>

El presupuesto, en particular el de egresos, nos dice Rodríguez Berejío, es la expresión numérica, cifrada, unitaria y orgánica de la orientación que el gobierno da a la política del Estado.<sup>4</sup> En frase de Goldscheid,<sup>5</sup> es el esqueleto Estado desprovisto de todas las ideologías engañosas.

Puede ser osado de mi parte dar una colaboración sobre derechos humanos, pues mi vida académica no ha transcurrido en esa materia, sino en el derecho financiero. Sin embargo, el tema que pretendo abordar me obliga a tener en consideración la importante doctrina sobre derechos humanos. Toda vez que la vida no me alcanza para contrarrestar teorías y formular la mía propia en dicha materia, tomaré algunas consideraciones de prestigiados especialistas en esa materia como punto de partida para mi argumento. En esa tesitura, me he visto persuadido por la opinión de Luigi Ferrajoli y de Perfecto Andrés, principalmente, en la dimensión que tienen o deben tener los derechos fundamentales en un sistema jurídico.

De este último retomo la idea de que la Constitución, y la nuestra no es la excepción, es un ambicioso modelo normativo que no puede dejar de experimentar, como de hecho lo hace, incumplimientos y violaciones en sus desarrollos.<sup>6</sup> Así pues, a lo que

<sup>3</sup> No somos ajenos a las discusiones doctrinales existentes, al menos desde el siglo XIX, donde se pretendía despojar al presupuesto de contenido jurídico, limitándolo a una mera formalidad de aprobación por parte de los parlamentos. Véase Laband, Paul, *Derecho presupuestario*, Madrid, Tecnos, 2012.

<sup>4</sup> Rodríguez Berejío, Álvaro, “Estudio preliminar”, en Laband, Paul, *Derecho presupuestario*, Madrid, Tecnos, 2012, p. LVI.

<sup>5</sup> Citado por Rodríguez Berejío, Álvaro, “Estudio preliminar”..., *cit.*, p. LVII.

<sup>6</sup> Andrés Ibáñez, Perfecto, “Prólogo”, en Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, 6a. ed., Madrid, Trotta, 2009, p. 11.

el Estado mexicano se enfrenta es a un alentador experimento de mejora en materia de derechos humanos. Nos sumamos con optimismo a esta etapa nueva en el derecho mexicano. La recompensa o el riesgo de fracaso no es menor, pues como también lo señala Andrés, “la legitimidad del sistema político aparece, así, condicionada a la tutela y efectividad de los principios y derechos fundamentales”.<sup>7</sup>

Atienza observa que “los derechos humanos se han convertido en nuestros días en el banco de pruebas para una teoría de justicia”. A menudo —agrega el mismo autor— identificamos sin más la justicia con los derechos humano o, cuando menos, pensamos que un ordenamiento jurídico que no reconozca o que no sea capaz de proteger eficientemente los derechos fundamentales de los individuos no puede ser calificado como orden justo.<sup>8</sup>

## II. “DERECHOS HUMANOS” EN MATERIA PRESUPUESTARIA EXPRESAMENTE CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA

El derecho presupuestario ha sido tradicionalmente el “hermano pobre” en la familia del derecho financiero, en tanto que la literatura y la legislación delatan una escasa atención en comparación con el derecho tributario. El hecho de que el derecho presupuestario haya sido menos atendido por los juristas que el derecho tributario puede deberse, en gran parte, a la enorme carga política que conlleva la creación de presupuestos y la asignación de recursos.

El hecho de que las asignaciones presupuestales sean normalmente atendidas con cierto grado de discrecionalidad (tanto por los órganos de gobierno encargados de elaborar presupuestos como por los legisladores) parece dejar poco espacio al análisis de coherencia jurídica. Sin embargo, la nueva regulación de los derechos humanos en el país recobra el valor de los presumpues-

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2012, p. 221.

tos como “programa de acción de un gobierno”.<sup>9</sup> Los créditos previstos para los diferentes servicios, nos dice en su obra clásica Maurice Duverger, traducen de forma precisa la actividad de esos servicios y las reformas que se les desean establecer eventualmente.<sup>10</sup> Ejemplifica el autor citado: “aumentar los recursos de la educación nacional puede prever un desarrollo y una mejora en la instrucción pública; disminuir los recursos militares puede prever una disminución de la tensión internacional, etc.”.

La intervención jurídica presupuestal en México se ha limitado, prácticamente, a supervisar que los procedimientos de creación de la norma presupuestaria se ajusten a derecho. Sin embargo, ha sido menor la atención que recibe constatar el justo destino y cumplimiento material de los imperativos sociales señalados en la Constitución y en la legislación.

No es descabellado afirmar que antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que aquí se recoge, el contenido de justicia material de los presupuestos era básicamente ignorado en el texto constitucional. La teoría y la dinámica garantista que ha imperado en nuestro derecho negaban efectividad a ciertos principios ahí contenidos. En esa tesitura, el artículo 74, fracción IV, constitucional, únicamente señala la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo, pero poco indica sobre el contenido del mismo. Lo más cercano a garantías que aparecían en la redacción antigua de la Constitución —y que sigue apareciendo— era lo relativo a:

1. Garantizar que las comunidades indígenas participen en el ejercicio y vigilancia de las partidas destinadas a ellas (artículo 2o., penúltimo párrafo);<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Duverger, Maurice, *Finances publiques*, 7a. ed., Paris, Thémis-PUF, 1971, p. 214.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 215.

<sup>11</sup> Incluidas en el anexo 9 del PEF 2013.

2. La autorización de erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura (artículo 74, fracción IV);<sup>12</sup>
3. La obligación de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley (artículo 75, primer párrafo);<sup>13</sup>
4. La fiscalización posterior (principio de posterioridad) por parte de la Fiscalización Superior de la Federación (artículo 79, fracción I) y revisión reglada de la cuenta pública por parte de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción VI);
5. La autonomía presupuestaria del Poder Judicial (artículo 100, último párrafo);
6. Disposiciones similares (de autonomía presupuestal) para los estados, municipios y el Distrito Federal;
7. El principio de universalidad redactado en los siguientes términos: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior” (artículo 126, constitucional), y
8. Los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados los recursos económicos. En otras palabras, lo que la doctrina llama “calidad en el gasto”<sup>14</sup> (artículo 134, primer párrafo).

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en parte suple la ausencia de principios de justicia material presupuestaria, en parte repite los antes señalados, enumerando “criterios” diversos en la administración de recursos públicos, tales como los señalados en el segundo párrafo del artículo 1o.: “le-

<sup>12</sup> Pormenorizadas en anexos 3 y 4 del PEF 2013.

<sup>13</sup> Anexos 6 y 23 PEF 2013.

<sup>14</sup> Diener Sala, Max Alberto, “El pilar del gasto en la reforma fiscal integral”, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 100.

gualidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. A esos podemos sumar otros esparcidos en la propia Ley, tales como equilibrio presupuestal, congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y responsabilidad hacendaria.<sup>15</sup> De igual forma, el PEF de los últimos años ha previsto algunas disposiciones —a manera de principios— de austeridad, ajuste del gasto corriente, mejora y modernización de la gestión pública,<sup>16</sup> así como de requisitos de los proyectos de inversión pública<sup>17</sup> y evaluación al desempeño.<sup>18</sup>

Los principios presupuestarios antes señalados (sean en la Constitución, en el PEF o en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) forman parte de ese conglomerado de principios que, como lo sintetiza bien Óscar Nava Escudero, pueden clasificarse en políticos, contables, económicos y jurídicos, que la doctrina financiera internacional reconoce.<sup>19</sup> Constituyen, en lenguaje de Martínez Lago y García de la Mora, una ordenación de competencias, una ordenación temporal y, en menor medida (pero reconocido por la doctrina internacional), la ordenación material de los presupuestos.<sup>20</sup>

La reforma constitucional que aquí se discute probablemente reparó poco en las consecuencias que pudiera representar en el

<sup>15</sup> Capítulo II de la Ley indicada.

<sup>16</sup> Título tercero, capítulo II, del PEF 2013.

<sup>17</sup> Artículos 26 y 27 PEF 2013, entre otros.

<sup>18</sup> Artículo 28 PEF 2013.

<sup>19</sup> Nava Escudero, Óscar, “El principio presupuestario de no afectación de los recursos públicos y los ingresos excedentes”, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 119. En la doctrina jurídica mexicana tradicional se identifican los siguientes principios en materia presupuestaria: el equilibrio presupuestario, el principio de anualidad, el principio de unidad, principio de universalidad, principio de no afectación de recursos y principio de especialidad o de separación de gastos (véase Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1999, p. 129).

<sup>20</sup> Martínez Lago, Miguel Ángel y García de la Mora, Leonardo, *Lecciones de derecho financiero y tributario*, 8a. ed., Madrid, Iustel, 2011, pp. 173 y ss.

desarrollo del derecho presupuestario constitucional de nuestro país. Seguramente eran otros aspectos vinculados con el control difuso o el control de convencionalidad de nuestra carta magna los que suscitaron mayor estudio. Deseado o no, el cambio constitucional trae todo un cúmulo de elementos de estudio, desde el ámbito del derecho presupuestario.

Me atrevo a enumerar lo que a mi juicio (obviamente, discutible) son una serie de derechos humanos en los que los creadores del Presupuesto de Egresos deben poner especial énfasis, y que en todo caso podrán ser sujetos a revisión por el Poder Judicial. La tesis de este documento es que nos podemos encontrar frente a un nuevo cúmulo de principios materiales que deben guiar los presupuestos de egresos mexicanos, derivados de la reformulación como derechos humanos cuya responsabilidad en la aplicación corresponde a todas las autoridades de los derechos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Se trata de derechos o principios materiales, de justicia sustantiva o de contenido en materia presupuestaria, que actuarían en dos vertientes: exigiendo que en la conformación de los presupuestos de egresos se contemplen contenidos mínimos en las distintas materias que se expondrán y obligando al gobierno a garantizar en forma eficiente el cumplimiento de los derechos que ahí se señalan. No estamos hablando de un ensanchamiento del gasto público, como la literatura clásica lo analizó a mediados del siglo XX,<sup>21</sup> sino de una especie de especificación de objetivos y niveles de cumplimiento que debe asegurar el gasto público en temas que nuestra sociedad considera fundamentales,

Miguel Ángel Martínez Lago refiere que en el Estado social y democrático de derecho no importa el *quantum* de intervención pública necesaria para dotar de eficacia a todo un entramado jurídico-promocional en el que se impone como obligación de los poderes públicos el asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, de la infancia, o de alcanzar la distribución

<sup>21</sup> Una muestra de este consenso doctrinal es Jarach, Dino, *Finanzas públicas y derecho tributario*, 3a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996. pp. 177 y ss.

equitativa de la renta. Lo prioritario, nos dice el autor, no es la cantidad de gasto público necesario para alcanzar los objetivos, sino la dirección en que se oriente la política fiscal y presupuestaria del Estado.<sup>22</sup> Así pues, retomando la denominación adoptada por el catedrático de Madrid, enunciaremos una serie de principios que a nuestro parecer pretenden la justicia material del gasto público.<sup>23</sup>

Aclaro que los derechos aquí enunciados pertenecen casi en su totalidad a los llamados derechos sociales. Estos derechos han sido cuestionados en tanto que su naturaleza de prestaciones por parte del Estado adolece de la eficiencia en exigibilidad de que gozan otros derechos de carácter prohibitivo para la autoridad. Es decir, los derechos humanos consistentes en prohibiciones a la actuación de la autoridad (libertad de tránsito, libertad de expresión, legalidad, etcétera) han gozado de mejores elementos de aplicación o garantías que los derechos que exigen una actuación directa del Estado (derecho a la salud, a la vivienda, a la educación, etcétera). En esto, Ferrajoli indica:

Frente a la tesis de la confusión entre los derechos y sus garantías, que quiere decir negar la existencia de los primeros en ausencia de las segundas, sostendré la tesis de su distinción, en virtud de la cual la ausencia de las correspondientes garantías equivale, en cambio, a una inobservancia de los derechos positivamente estipulados, por lo que consiste en una indebida laguna que debe ser colmada por la legislación.<sup>24</sup>

Abunda el autor citado afirmando que los derechos sociales son derechos fundamentales en los que, por un lado, la elaboración teórica-jurídica es más imperfecta, y el sistema de sus garantías es más defectuoso, y, por otro lado, más fecundas son las aportaciones sociológicas del análisis económico y de las in-

<sup>22</sup> Martínez Lago, Miguel Ángel, *Manual de derecho presupuestario*, Madrid, Colex, 1992, p. 106.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>24</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, 6a. ed., Madrid, Trotta, 2009, p. 43.

vestigaciones con vistas a la formulación de técnicas apropiadas de titulas.

Es indudable que la ciencia del derecho no ha elaborado aún —frente a las violaciones que derivan de la omisión de las prestaciones— formas de garantía comparables en eficacia y sencillez a las previstas para los demás derechos fundamentales... Ello no quiere decir que nunca se hayan elaborado técnicas de garantía para estos derechos, y menos aún que será irrelevante, no vinculante o puramente programático su reconocimiento constitucional como derechos.<sup>25</sup>

Así pues, nos unimos a las voces que niegan que el constituyente sea solo un productor de humo o un redactor de buenos deseos. Los derechos consagrados en la Constitución revelan el sentir del Estado mexicano en su conjunto —involucrando obviamente a nosotros, sus ciudadanos—, y es deber de todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, proveer su cumplimiento. En el peor de los casos, reconociendo que la eficacia de los derechos aquí señalados no sea la óptima, tendrían que ser, siguiendo a Habermas, principios jurídicos por los que ha de orientarse el legislador.<sup>26</sup>

No explicaré a detalle el significado, los alcances o el contenido de cada uno de los derechos que aquí enumero, pues ciertamente existen voces más acreditadas para describir y profundizar en cada uno de ellos. Me limitaré a enunciarlos y a establecer la relación que el PEF puede tener con su garantía.

### 1. *Desarrollo de las comunidades indígenas y otras equiparables*

El artículo 2o. constitucional, apartado B, primer párrafo, establece que “La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y elimi-

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 109.

<sup>26</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, 6a. ed., Madrid, Trotta, 2010, p. 192.

nar cualquier práctica discriminatoria, establecerá las instituciones y determinará las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades”. Entre las acciones señaladas de las fracciones I a IX se encuentran las de impulsar el desarrollo regional, garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud; propiciar la incorporación de mujeres indígenas al desarrollo, mediante proyectos productivos; extender la red de comunicaciones; apoyar actividades productivas y el desarrollo sustentable.

Carrasco Iriarte elabora un listado de principios constitucionales vinculados con las asignaciones presupuestales, estímulos y financiamiento señalados en el artículo en comento, que aquí sintetizo:<sup>27</sup> las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán en forma directa, en coordinación con los tres órdenes de gobierno; establecer un sistema de becas para estudiantes indígenas; mejorar las condiciones de las comunidades mediante acciones que faciliten la construcción y el mejoramiento de las viviendas, así como servicios sociales básicos; procurar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo mediante estímulos para favorecer su educación y participación; apoyo de actividades productivas, y consulta en la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 29 del PEF para el año 2012, dentro del capítulo V, “De los pueblos y comunidades económicas”, hace mención expresa “al cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Constitución”, y con ese argumento se aprueba el anexo del presupuesto que contempla más de 88 mil millones de pesos en presupuesto.

Cabe señalar que el último párrafo del artículo 2o. indica que “sin perjuicio a los derechos aquí establecidos a favor de los

<sup>27</sup> Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho fiscal constitucional*, 5a. ed., México, Oxford, 2010, p. 2.

indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”. Eso nos puede llevar a otro estadio, pues hablar de “comunidad equiparable” a la indígena puede plantearse desde distintas ópticas: una equiparación en el avance educativo, en el avance económico, en el cultural. La equiparación puede ser también desde el punto de vista de los niveles de pobreza que pueden sufrir otras comunidades rurales o urbanas. Así pues, no es indispensable atender a una identidad étnica, cultural o lingüística para definir a las comunidades destinatarias de los derechos señalados en este precepto constitucional. También pueden incluirse comunidades (pueblos, delegaciones, barrios, rancherías, ejidos) que en cierta forma sean equiparables a las comunidades indígenas, sea por su nivel educativo, en salud y, en general, de desarrollo socioeconómico.

Un elemento implícito en la redacción del artículo 2o. constitucional, relacionado con la función presupuestaria, es la adecuada medición de los resultados (tratándose de la educación no es implícito, pues expresamente ordena “garantizar e incrementar los niveles de escolaridad —inciso B, fracción II—). Esto obliga al legislador ordinario y al Ejecutivo a establecer instrumentos eficaces de medición de los resultados de sus políticas a favor de las comunidades indígenas y de toda comunidad equiparable.

## 2. *Educación*

El artículo 3o. constitucional dispone:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en

él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

De lo transcrito podemos observar dos órdenes muy concretas al ámbito federal: impartir educación obligatoria, y, como se señala en la fracción II transcrita, impartir una educación de calidad conforme al progreso científico.

De acuerdo con la reformulación del título primero de nuestra Constitución, es exigible a todas las autoridades, dentro de su ámbito de competencia, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Desde el ámbito de competencia del Ejecutivo al elaborar un proyecto de presupuesto, y del Legislativo al aprobarlo, deben establecer los medios económicos que garanticen el derecho humano a la educación, al menos a la educación básica. La educación debe basarse en los resultados del progreso científico, y por ello los recursos y los planes deben contemplar programas actuales y medios materiales acordes a estos avances (computadoras, internet, laboratorios, instrumentos de trabajo, etcétera).

La fracción IV del artículo 3o. constitucional tiene una carga social importante, pues indica que toda la educación que el Estado imparta será gratuita. Se ha discutido si la educación impartida por organismos autónomos comparte esta naturaleza, sin que exista jurisprudencia. No obstante, una interpretación un tanto forzada de la Constitución ha llevado a indicar que dicha educación no está obligada a brindarse sin pago alguno.<sup>28</sup> Compartimos la idea de Carrasco Iriarte para que en un futuro se modi-

<sup>28</sup> Amparo en revisión 303/94. *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, junio de 1994, p. 248.

fique esta disposición constitucional y no se de pie a suspicacias por el hecho de que algunas universidades públicas establezcan cuotas de ingreso o inscripción.<sup>29</sup> La modificación constitucional puede prever que la función social de las instituciones y el deber de fijar sus tarifas conforme al interés de no impedir que por razones de incapacidad económica se prive a nadie del acceso a la educación superior. Así pues, que sean razones académicas y no económicas las que restrinjan el acceso a la educación.

La fracción VIII del mismo artículo 3o. establece una instrucción que podemos entender como claro mandato al legislador, y que toca el presupuesto:

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

De este precepto constitucional, interpretado en forma conjunta con la generalidad que debe existir en los subsidios, y que se analizará más adelante, puede comenzar a combatirse la absoluta discrecionalidad con que se manejan los presupuestos para instituciones educativas, principalmente de educación superior. El presupuesto federal contempla normalmente subsidios y otros recursos a instituciones públicas de educación, y lo hace sin ninguna coherencia. No existen parámetros transparentes ni equitativos en la repartición de estos subsidios. Son algunas universidades las que se benefician de la cercanía con el poder, de su capacidad de gestionar recursos con el Ejecutivo y los legisladores, o de su buena suerte, las que reciben mayores recursos en el presupuesto. Mientras tanto, otras instituciones que probable-

<sup>29</sup> Carrasco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, p. 14.

mente están teniendo importantes niveles de desempeño o cuya población exija mejores condiciones no necesariamente ven mejorados sus presupuestos.

En la actualidad se vive una arbitrariedad casi absoluta al momento de repartirse los recursos federales a las universidades públicas. Esto contraviene lo previsto en la fracción VIII del artículo 3o. constitucional arriba citado, que exige que el Congreso de la Unión, “con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República”, expida las leyes necesarias, destinadas “a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público”. El nuevo orden constitucional fija las bases necesarias para que se garantice este derecho humano a la educación, con las características que se señalan en el precepto referido. El legislador ha de buscar una unificación y coordinación, buscando este equilibrio en parte mediante las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

### 3. *Alimentación, medio ambiente y agua*

Artículo 4o. tercer párrafo, “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

Obsérvese el imperativo. El legislador creador de presupuesto de egresos de la Federación no puede mantenerse al margen de esta orden. Los números de hambre y desnutrición en nuestro país son indignantes. Si a ello sumamos los índices de obesidad (posible indicio de baja calidad en la alimentación), nos enfrentamos a un grave problema de salud pública, tanto por la carencia de alimentos como por el uso inadecuado de ellos. Sin lugar a dudas es más grave la ausencia de alimento, pues directamente se está atentando a la vida o se está condicionando el desarrollo individual. Un individuo que en su infancia sufrió desnutrición puede ver limitada de por vida su capacidad intelectual, su desarrollo físico y, en conjunto, sus posibilidades de procurarse por sí mismo una vida digna.

El sentido común y el pretendido respeto a los derechos humanos que consagra nuestro texto constitucional nos lleva a observar que mientras no se pueda garantizar la alimentación de todos los mexicanos no podremos afirmar que en nuestro país se respeten los derechos humanos. El derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad es un claro ejemplo de un derecho humano consagrado en la Constitución que no permite que el Estado solamente permanezca como observador pasivo de la vida social, sino que lo obliga a actuar y establecer medidas positivas para alcanzar su cumplimiento. El imperativo de garantizar la alimentación obliga a realizar una planeación adecuada (por parte del Ejecutivo), a crear los programas y las instituciones encargadas de su ejecución y, obviamente, a dotar con los recursos necesarios para su logro (por parte del Ejecutivo y del Legislativo). La conformación del presupuesto de egresos federal de cada año tiene que ser el instrumento que permita verificar claramente que el Estado en su conjunto realiza lo necesario para garantizar la nutrición de los mexicanos.

En fechas recientes se anunció con enorme cobertura periodística el inicio de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Más allá del impacto mediático que pueda tener un programa que en su nombre y en su finalidad pretende justamente atacar el hambre en el país, es muy destacable que el gobierno federal elabore un proyecto que conjunte una serie de medidas que ya existían para paliar este problema. Esto es, el punto de partida son una serie de programas ya existentes, pero es sin duda un gran mérito que en este año se precise y se coordine una política de Estado que pretende eliminar el hambre en México. Al escribir estas páginas arranca este ambicioso programa. Desearía que al ser publicadas ya existan resultados positivos.

El quinto párrafo del artículo 4o. constitucional señala el derecho al medio ambiente sano de la siguiente forma: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El

daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

El derecho al medio ambiente sano desde el ámbito presupuestal debe también garantizarse con programas eficientes de gobierno encaminados a sanear y recuperar zonas deterioradas, pero también estableciendo los instrumentos, las autoridades y los tiempos para que se sigan conservando los recursos naturales que componen un medio ambiente sano.

El sexto párrafo del artículo 4o. constitucional complementa el tercero, relativo a la alimentación, e impone un alto grado de actuación al Estado mexicano. Se trata nada menos que el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para su consumo, enunciado de la siguiente forma: “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos”.

Es importante que los derechos humanos señalados en este epígrafe encuentren reforzamiento con la nueva formulación de esta materia en nuestro país. Si bien ya han estado en el texto constitucional los preceptos aquí analizados, los elementos para garantizarlos siguen como una especie de laguna (parafraseando a Ferrajoli).

Los tres mandatos anteriores están redactados en forma imperativa; en cambio, los que a continuación se señalan dan pie a que sea una regulación de legislación secundaria la que module su “garantía”.

#### 4. *Salud, vivienda, cultura y cultura física*

El cuarto párrafo del artículo 4o. señala que “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en

materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

El séptimo párrafo del mismo artículo 4o. constitucional señala: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

En la misma tesitura se regulan los derechos a la cultura y a la cultura física en los párrafos penúltimo y último del mismo artículo, como sigue:

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

Estos últimos dos párrafos justifican y exigen políticas culturales eficientes. Aunadas con la educación que procura la cultura, y que también se garantiza en el texto constitucional, el Estado ha de establecer medios eficaces para beneficio de la sociedad. En los últimos años el Estado mexicano ha renunciado parcialmente a esta obligación, al no contar con un canal de televisión pública que llegue a todos los hogares. El Estado mexicano ha dejado en manos privadas la transmisión televisiva, canal importantísimo de transmisión cultural. Los países europeos, vanguardistas en aspectos culturales, normalmente cuentan con canales públicos que compiten por las audiencias con los canales privados. A dichos canales públicos se les puede exigir contenidos de calidad, de respeto y de creatividad, que no siempre es posible exigir a los concesionarios de estos bienes públicos.

El deporte tiene un imperativo constitucional, no solo por el gusto que da ser espectador de un espectáculo deportivo o de hazañas hechas por los deportistas destacados, sino porque también es valorado por nuestro texto constitucional como un instrumento de bienestar individual y social. Así pues, no es optativo, sino obligación de nuestras autoridades, establecer presupuestos que procuren la promoción, el fomento y el estímulo al deporte, no solo a deportistas, sino a todos los ciudadanos, pues además de ser un componente de una vida saludable, se convierte también en un elemento de vida digna al que se debe aspirar.

### 5. *Derechos de la niñez*

El octavo párrafo del artículo 4o. constitucional consagra el “principio del interés superior de la niñez”, que obliga a “todas las decisiones y actuaciones del Estado”. Como se señala en el párrafo: los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

El presupuesto de egresos de la Federación debe contener, por mandato constitucional, claridad respecto a los recursos que den cumplimiento a los derechos a la niñez aquí transcritos. Así como el presupuesto hace explícitas algunas asignaciones a comunidades indígenas<sup>30</sup> o a políticas de género,<sup>31</sup> es indispensable que se desagreguen o hagan explícitas las asignaciones con relación a la niñez. No resulta sostenible que el “interés superior de la niñez” consagrado en el texto constitucional no se traduzca en actividad legislativa presupuestaria concreta. Aunque suene reiterativo, debemos trabajar en conformar los instrumentos de

<sup>30</sup> Explícitas en el anexo 9 del PEF 2013 y fracción IX, artículo 3o., del mismo ordenamiento.

<sup>31</sup> Expresadas en el anexo 12 del PEF 2013 y la fracción XII del artículo 3o., del mismo ordenamiento.

exigibilidad idóneos en materia de derechos humanos, y debe tener un nivel de alta prioridad el señalado principio de interés superior de la niñez.

## 6. *Información*

El artículo 6o. constitucional, en su primer párrafo, señala que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Entre los datos relevantes a informarse, según lo señala la fracción V del mismo artículo, están los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. No obstante lo anterior, la fracción VI indica que la ley determinará la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos

El precepto señalado, al mismo tiempo que resultaría un derecho en sí mismo, parece ser también un instrumento de garantía de otros derechos que aquí se han comentado. El derecho a la información en materia de gasto público y en indicadores de gestión se erige como un auxilio importante para la garantía de derechos en materia presupuestaria. Así pues, es deber del creador del presupuesto (Ejecutivo y Cámara de Diputados) contemplar recursos suficientes y capacidad de eficiencia a los institutos o instancias encargados de cumplir el deber de informar y transparentar los recursos.

## 7. *Administración de justicia gratuita*

El artículo 17 constitucional señala en su segundo párrafo el derecho a la justicia gratuita impartida por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, y emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

La prontitud, expeditéz, gratuidad y calidad (completa e imparcial), requieren presupuesto. No es cuestionable que en el texto constitucional el Poder Judicial cuenta con una autonomía pre-

supuestal reconocida, lo que en gran medida garantiza el derecho aquí destacado. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de otros órganos jurisdiccionales dependientes del Ejecutivo. Asimismo, la justicia en nuestros tiempos no puede subsumirse a la resolución de juicios, sino que también otros medios alternativos (arbitraje, mediación, etcétera) deben considerarse como parte del entramado de justicia que debe brindarse en forma gratuita.

En materia fiscal también se avanza en la administración de justicia con mecanismos novedosos como lo es la figura del Defensor del Contribuyente. Esta institución, relativamente nueva en México, debe contar con recursos suficientes para garantizar su eficiencia, pues actúa y es auxiliar de la justicia como asesor de contribuyentes, elaborador de dictámenes y estudios sobre el actuar de las autoridades, abogado de los ciudadanos, promotor de reformas, promotor de cultura fiscal, etcétera, actividades todas que abonan a la justicia. El defensor del contribuyente, dice Serrano Antón, es concebido para resolver los conflictos de los ciudadanos con la administración tributaria desde la persuasión, el diálogo y la mediación, que coexiste de modo respetuoso, pacífico y coordinado, con las formas tradicionales de control en la defensa de los derechos y garantías de los contribuyentes, con la finalidad de complementarlos, dinamizarlos, y con ello hacerlos más eficaces.<sup>32</sup>

### 8. *Impulso a la empresa*

En el artículo 25 constitucional, relativo a la rectoría estatal sobre el desarrollo económico, se indica en el párrafo sexto, que:

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la econo-

<sup>32</sup> Serrano Antón, Fernando, “El régimen jurídico del defensor del contribuyente del Ayuntamiento de Madrid. Hacia una administración orientada al servicio del contribuyente”, *Los defensores del contribuyente*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2010, p. 134.

mía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

...

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

“La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares”, y el resto de los preceptos constitucionales citados en materia económica evidencian el deber constitucional del Estado mexicano como Estado intervencionista. El intervencionismo, entendido de la mejor forma, esto es, el intervencionismo para el impulso, el desenvolvimiento. En esta tesitura, el texto constitucional no comulga por completo con el pensamiento liberal puro, que ve la actividad estatal como de simple creador de políticas (policía) en materia económica o como gendarme, sino que exige una intervención mayor. Tampoco comulga nuestra Constitución con un pensamiento socialista, que resta importancia a la actividad privada. El texto constitucional se adapta a las necesidades de una democracia que reconoce la rectoría del Estado en materia económica, rectoría que involucra el desarrollo de la actividad privada.

Por lo anterior, como normalmente se viene realizando, los presupuestos de egresos han de contemplar montos de inversión en infraestructura que impulsen la actividad económica privada, programas de impulso a todos los sectores de la actividad económica, y toda forma de proyectos que incidan directamente en el impulso a la actividad económica privada. Así pues, por citar un ejemplo, al pretenderse la atracción de inversiones, no solamente debe promoverse desde el ámbito de reducción de contribuciones o beneficios fiscales, sino que son importantes los compromisos en materia de inversión en infraestructura que sirva a las empresas, gasto en capacitación de potenciales empleados, gasto en promoción, entre otros.

Aún antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos se reconocía en el precepto aquí indicado una característica sustantiva o de fondo en la elaboración de los presupuestos.<sup>33</sup> Con el reconocimiento de derecho humano cobra fuerza esta consideración.

### 9. *Ejecución de obras para los centros de población*

El artículo 27 constitucional, en su tercer párrafo, exige al Estado dictar medidas necesarias en materia de asentamientos humanos y establecer provisiones a efecto de “ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”, para diversos fines, entre los que se encuentra expresamente el del fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvícola y de las demás actividades económicas del medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad, entre otros fines. También ahí se señala.

El precepto aquí analizado complementa y refuerza lo mencionado en el punto anterior respecto a la necesidad de inversión y gasto en el impulso a la actividad económica. La actividad urbana o rural requiere de estrategias bien pensadas y ejecutadas, de tal manera que cumplan los objetivos de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Entendemos que lo aquí señalado, incluido el impulso a la actividad privada manifestada en el epígrafe anterior, encuentra orden y se regula mediante la Cartera de Proyectos de Inversión que regula La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta Cartera tiene la finalidad de dotar de certeza de

<sup>33</sup> Paoli Bolio, Francisco José, “Principios constitucionales presupuestarios y presupuesto”, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 127.

que los proyectos bien elaborados contarán con recursos en presupuestos (reduciendo considerablemente el grado de discrecionalidad), pero también garantiza la viabilidad de los mismos. La práctica demuestra que muchas de las veces se otorgan recursos “a ojo de buen cubero”, lo que redundará en imposibilidad técnica de aplicar los recursos, pues muchos de esos proyectos propuestos por los legisladores no son realmente viables. Existen también otras invenciones creativas, como son los proyectos para prestación de servicios (PPS) y los proyectos de inversión con impacto diferido en el gasto (conocidos con el pegajoso nombre de PIDIREGAS), que permiten cierta flexibilidad al gobierno al momento de ejecutar proyectos de inversión.<sup>34</sup>

#### 10. *Subsidios*

El último párrafo del artículo 28 constitucional señala: “Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta”.

El otorgamiento de subsidios requiere, conforme al mandato constitucional, cuatro requisitos:

1. Que se trate de una actividad prioritaria;
2. Que sea general;
3. Un elemento de temporalidad, y
4. Que no afecte sustancialmente las finanzas de la nación.

Asimismo, se obliga al Estado a vigilar la aplicación y a evaluar los resultados.

Estamos frente a un precepto constitucional que encierra una relevancia mayor en materia presupuestaria. Enuncia, en otras

<sup>34</sup> Un estudio sucinto de estas figuras en Ortega González, Jorge, “Temas selectos de derecho presupuestario mexicano”, *Problemas actuales de derecho financiero mexicano*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2009, pp. 116 y ss.

palabras, que los subsidios no pueden realizarse de manera arbitraria, sino que están claramente reglados. Los subsidios deben ser hacia actividades determinadas en algún instrumento como prioritarias; exigen una generalidad, de tal manera que no se otorguen solo por motivos de influencias o *lobbying* político; exigen la delimitación temporal y el cuidado en la afectación que pudieran representar a las finanzas y, muy importante, debe vigilarse la aplicación y los resultados obtenidos.

### III. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE COMPLEMENTAN LOS DERECHOS ANTES SEÑALADOS

#### 1. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*<sup>35</sup>

Artículo 9. “Los Estados Partes del presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

#### 2. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*<sup>36</sup>

Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.

<sup>35</sup> Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981.

<sup>36</sup> Adoptado por la ONU el 10 de diciembre de 1948.

3. *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*<sup>37</sup>

Este protocolo incluye, en términos similares a otros instrumentos mencionados, entre otros, el derecho a la seguridad social, el derecho a la salud, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la alimentación, el derecho a la educación, a los beneficios de la cultura, a la protección de la familia, de la niñez y de los ancianos.

Específicamente, en lo que hace a la seguridad social, el artículo 9o. reza:

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependiente.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Es muy importante destacar el artículo 2o. de este Protocolo, que señala:

Artículo 2

Obligación de adoptar disposiciones de derecho interno

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar,

<sup>37</sup> Adoptado por la Organización de Estados Americanos en la ciudad de San Salvador, el 17 de noviembre de 1988, aprobado por el Senado de la República el 12 de diciembre de 1995, lo cual consta en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1995.

con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

Los instrumentos internacionales aquí indicados, así como los preceptos transcritos, dan cuenta de contenidos mínimos que deben contemplarse en los presupuestos y en los programas elaborados por el gobierno mexicano. No es opcional, sino un imperativo contenido en nuestro ordenamiento constitucional, y en los convenios de los que México es parte, proveer de proyectos, recursos y seguimiento para el cumplimiento efectivo a diversos elementos que garantizan la dignidad de los mexicanos. La alimentación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la educación, la cultura y los demás derechos aquí resaltados son contenidos mínimos que han de vigilarse en la conformación de presupuestos.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La nueva formulación de derechos humanos mexicana nos coloca en la posibilidad real de relanzar el derecho presupuestario; esto en la medida en que desde la Constitución se estaría dotando de contenidos mínimos un instrumento jurídico que en ciertas etapas ha sido visto como mera expresión cuantitativa del aparato burocrático con forma de ley. En lenguaje clásico de derecho financiero, se estaría ampliando el cúmulo de gastos considerados ordinarios, en tanto que responden a “la actividad normal y habitual del Estado, a su funcionamiento general, y se repiten cada año”.<sup>38</sup>
2. El imperativo constitucional de que cada autoridad, en el ámbito de sus competencias, debe “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia,

<sup>38</sup> Ferreiro Lapatza, José Juan, *Instituciones de derecho financiero*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 73.

indivisibilidad y progresividad”, ha de ser asumido por las autoridades encargadas de elaborar el presupuesto de egresos de la Federación en cada año, a saber: Poder Ejecutivo y Cámara de Diputados.

3. Los contenidos mínimos de justicia material de los presupuestos que están consagrados en la Constitución mexicana se complementan con aquellos derechos expresamente adoptados en instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte. Reiteramos: las autoridades encargadas de elaborar y ejecutar los presupuestos no deben permanecer al margen del respeto y garantía, progresiva, de los derechos humanos aquí enumerados.