

LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DE LOS JUECES

ALFREDO ISLAS COLÍN¹

I. LA INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. Se han presentado tres iniciativas similares para darles autonomía presupuestal a los jueces:

A) En la sesión ordinaria del jueves 15 de noviembre de 2001 de la Cámara de Diputados se presentó la *Iniciativa de Reforma al Artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* por el diputado César Augusto Santiago Ramírez de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, turnándose el mismo día a las Comisiones de Puntos Constitucionales para su dictamen con la opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública.²

B) Dicha iniciativa no es la primera de su tipo, pues ya se había presentado meses antes por el PRD, la iniciativa de reforma el párrafo décimo y agrega un párrafo undécimo al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial, presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 13 de junio de 2001.³

C) La tercera Iniciativa, la más reciente, es también del PRI, relativa a la reforma y adiciona el artículo 94, adiciona un párrafo séptimo a la fracción III del artículo 116, y deroga el párrafo décimo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el dipu-

¹ Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de París II. Profesor de Planeación y Presupuesto en el Doctorado de Administración Pública por la Universidad Anáhuac.

² Gaceta Parlamentaria del viernes 16 de noviembre de 2001, año IV, número 881.

³ Gaceta Parlamentaria del viernes 15 de junio de 2001, año IV, número 771.

tado Francisco Cárdenas Elizondo, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del martes 8 de octubre de 2002.

2. La *Iniciativa* del PRI propone las siguientes modificaciones:

- Declara la autonomía presupuestal del Poder Judicial Federal.
- Faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para elaborar su propio presupuesto y al Consejo de la Judicatura Federal para elaborar el del resto del Poder Judicial de la Federación (en el mismo sentido la *Iniciativa* del PRD y la última del PRI).
 - Ratifica el sistema vigente de presentación del Presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el *Proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación*.⁴ Esto es, no dan autonomía presupuestal al Tribunal Electoral (en el mismo sentido la *Iniciativa* del PRD y la última del PRI).
 - Faculta al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibir dichos presupuestos para su inclusión en el *Presupuesto de Egresos de la Federación* (en el mismo sentido la *Iniciativa* del PRD y la última del PRI).
 - Asigna al Poder Judicial de la Federación una cantidad equivalente a, por lo menos, el 2.5% del gasto programable⁵ (mismo sentido la *Iniciativa* del

⁴ En Baja California y Jalisco funciona el mismo sistema de presentación del presupuesto por el Tribunal Electoral del Estado al Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

⁵ Se entiende por gasto programable señalado en el *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2001, Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre 2000*:

Artículo 2º—Para efectos del presente Decreto se entenderá por:

I. ...

VIII. Presupuesto: al contenido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001, así como los anexos a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 83 de este Decreto;

XI. Gasto neto total: a la totalidad de las erogaciones del Gobierno Federal aprobadas en este Presupuesto, con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos de la Federación;

XII. Gasto programable: a las erogaciones que se realizan en cumplimiento de funciones sustantivas, correspondientes a los ramos 01 Poder Legislativo, 03 Poder Judicial, 22 Instituto Federal Electoral y 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos; a los ramos administrativos; a los ramos generales 19 Aportaciones a Seguridad Social, 23 Provisiones Salariales y Económicas, y 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; a las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; así como aquellas que efectúan las entidades incluidas en el artículo 3 de este Decreto, sin incluir el costo financiero de éstas;

XIII. **Gasto no programable:** a las erogaciones que el Gobierno Federal realiza para dar cumplimiento a obligaciones que corresponden a los ramos generales, 24 Deuda Pública, 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, y 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, así como las erogaciones correspondientes al costo financiero de las entidades a que se refiere el artículo 3 de este Decreto...

PRD, pero la última del PRI baja el porcentaje al 2%); cantidad que no podrá ser inferior a la del ejercicio inmediato anterior. Las sumas no erogadas al término del ejercicio presupuestal se enterarán a la Tesorería de la Federación.

- En el caso que la Cámara de Diputados ordene la disminución al *Presupuesto*, faculta al Poder Judicial de la Federación para que aplique la disminución del *Presupuesto de Egresos de la Federación* a las partidas presupuestales que el mismo determine (en el mismo sentido la Iniciativa del PRD y última del PRI).

II. LA AUTONOMÍA JUDICIAL EN DIVERSOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, EN LATINOAMÉRICA Y EN EUROPA OCCIDENTAL

3. La autonomía presupuestal al poder judicial se aplica en varios Estados de la República Mexicana, países Latinoamericanos y de Europa Occidental con el objetivo de fortalecer a los jueces y con ello el Estado de Derecho.

4. En los Estados de Baja California, Guerrero y Jalisco y en varios países como Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá la autonomía del poder judicial en materia presupuestal se regula en su Carta Fundamental principalmente, y en disposiciones secundarias en varios países de Europa Occidental (España, Francia, Portugal), en tres aspectos fundamentales:

A) *El sujeto que elabora el proyecto de presupuesto*

- *El Consejo de la Judicatura* presenta el proyecto del presupuesto del poder judicial⁶ y lo manda directamente a la Asamblea Legislativa;⁷

- *La Corte Suprema de Justicia* elabora el presupuesto y lo remite al órgano ejecutivo,⁸ mismo que no puede modificar el Proyecto de Presupuesto General;⁹

- *La Corte Suprema de Justicia* formulará el presupuesto del ramo.¹⁰

- *El Tribunal Superior de Justicia* formulará el proyecto del presupuesto y lo remitirá al ejecutivo.¹¹

⁶ En Colombia, artículo 256 de la Constitución Política; y en los Estados de Baja California y Jalisco, artículos 65 y 57 de sus respectivas Constituciones Políticas.

⁷ En España, artículo ciento nueve de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y en Bolivia, en el artículo 123 de su Constitución Política.

⁸ En los países siguientes: Artículo 182, inciso 13 de la Constitución Política de El Salvador; el artículo 319 de la Constitución Política de Honduras y el artículo 211 de la Constitución Política de Panamá.

⁹ En el artículo 182, inciso 13 de la Constitución Política de El Salvador.

¹⁰ En el artículo 213 de la Constitución Política de Guatemala.

¹¹ En el Estado de Guerrero en el artículo 89 de su Constitución Política.

• *El Tribunal Supremo de las Elecciones* presenta ante el Departamento especializado del Ejecutivo el proyecto del presupuesto, mismo que no podrá ser modificado por el Departamento.¹²

Una forma de fortalecer la autonomía presupuestal de la justicia se manifiesta mediante la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de los jueces a un órgano colegiado, sea directamente a la asamblea legislativa o al Consejo de la Judicatura (España, Bolivia y Colombia); o se manda al ejecutivo pero sin que tenga facultades para modificarlo (Costa Rica y Honduras) y no a una persona, misma si es el presidente del tribunal superior de justicia.

B) *Monto del Presupuesto para el Poder Judicial*

• La suma que se le asignará al Poder Judicial será: no menor al 6% de los ingresos ordinarios, con posibilidad de recibir una cantidad superior;¹³ no menor del 3% del Presupuesto de Ingresos;¹⁴ no menor del 2 % del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado¹⁵ de los ingresos corrientes del Gobierno Central y con posibilidad de recibir una cantidad superior;¹⁶ y el presupuesto *no será menor al del ejercicio presupuestal del año anterior.*¹⁷ **El porcentaje asignado al Poder Judicial representa el 1.01% del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2001 en México, en el año de 2002 aumentó al 1.43%; y en 2003 al 1.54%.**¹⁸

En Europa Occidental la autonomía presupuestal de los jueces no es regulado en sus *Constituciones Políticas*, ya que es tal el respeto a dichas instituciones, que nadie pensaría en negociarlo, pero para efectos de comparar el presupuesto asignado a los jueces de Europa del Oeste observamos que, a diferencia de México, en dichos países va disminuyendo en los últimos años como se muestra en el siguiente cuadro.

Es necesario resaltar que en Europa Occidental a diferencia de diversos países Latinoamericanos, la asignación del presupuesto a la justicia es menor que **la propuesta al Poder Judicial de la Federación de México:**

¹² En el artículo 177 de la Constitución Política de Costa Rica.

¹³ En el artículo 177 de la Constitución Política de Costa Rica.

¹⁴ En el artículo 306 de la Constitución Política de Honduras.

¹⁵ En el artículo 213 de la Constitución Política de Guatemala.

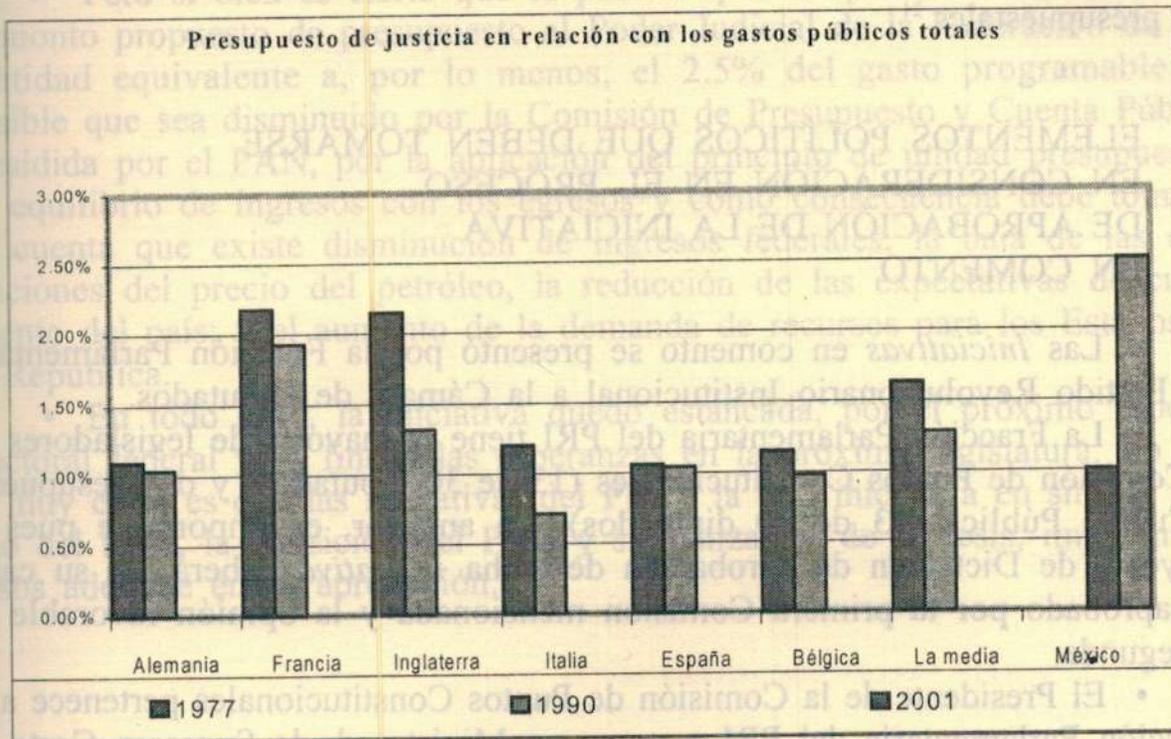
¹⁶ En el artículo 211 de la Constitución Política de Panamá.

¹⁷ En los Estados de la República Mexicana de Baja California, artículo 90 de la Constitución Política y Jalisco, artículo 57 de la Constitución Política.

¹⁸ El presupuesto neto y el asignado al Poder Judicial Federal:

Año	El gasto neto total	Presupuesto PJF
2003	1,542,845,700,000	17,732,064,509
2002	1,463,334,300,000	15,363,610,906

“una cantidad equivalente a, por lo menos, el 2.5% del gasto programable.”



Presupuesto de Justicia en relación con los gastos públicos totales en diversos países de Europa Occidental.¹⁹

País	1977	1990
Alemania	1,10 %	1,04 %
Francia	2,18 %	1,93 %
Inglaterra	2,15 %	1,32 %
Italia	1,20 %	0,71 %
España	1,06 %	1,04 %
Bélgica	1,15 %	0,98 %
La media	1,63 %	1,28 %

C) Atribuciones para modificar el Proyecto del Presupuesto

- La asamblea legislativa puede modificar el proyecto del presupuesto previa consulta de la Suprema Corte de Justicia;²⁰

¹⁹ En *Les budgets de la justice en Europe. Étude comparée France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne et Belgique*, Etienne Douat, La Documentation Française, 2001, Paris, pp. 20 y ss.

²⁰ En el artículo 182, inciso 13 de la Constitución Política de El Salvador.

• La Suprema Corte de Justicia puede efectuar transferencias entre partidas presupuestales.²¹

III. ELEMENTOS POLÍTICOS QUE DEBEN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN EN EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LA INICIATIVA EN COMENTO

• Las *Iniciativas* en comento se presentó por la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional a la Cámara de Diputados.

• La Fracción Parlamentaria del PRI tiene la mayoría de legisladores en la Comisión de Puntos Constitucionales (13 de 30 diputados) y de Presupuesto y Cuenta Pública (13 de 30 diputados). Lo anterior, es importante pues el Proyecto de Dictamen de aprobación de dicha *Iniciativa* deberá, en su caso, ser aprobado por la primera Comisión mencionada y la opinión favorable de la segunda.

• El Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales pertenece a la Fracción Parlamentaria del PRI y es un ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

• Se requiere para aprobación de la *Iniciativa* de reforma constitucional en comento, el voto de dos terceras partes de los legisladores presentes²² y la mayoría de las legislaturas locales²³ por lo que deberá en su caso, la Fracción Parlamentaria PRI (210 diputados de 500; y 60 de 128 senadores) y la del Partido Acción Nacional dar su voto favorable (205 diputados de 500 en la Cámara de Diputados; 46 senadores de 128).

• Lo anterior es posible, pues en dos Estados de la República donde gobierna el Partido Acción Nacional (Baja California y Jalisco) la autonomía presupuestal al poder judicial local está prevista en sus Cartas Fundamentales. Pero existe la reiterada oposición del PAN de aprobar la iniciativa; y de varios diputados del PRI que se oponen por el procedimiento de aprobar el dictamen; y el crecimiento mayor de los simpatizantes de la tesis del PAN de oponerse a dicha propuesta porque sostienen que otras prioridades son más urgentes; además que sostienen los parlamentarios de la fracción parlamentaria del PAN que el presupuesto asignado al Poder Judicial Federal no es menor, pues la manera de comparar dicha relación no es con la petición hecha, sino con el presupuesto asignado en razón de lo autorizado con los años inmediatos anteriores, y no con lo solicitado.

²¹ En el artículo 182, inciso 13 de la Constitución Política de El Salvador.

²² En el supuesto que estén presentes todos los integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores se requeriría el voto de 334 diputados y 86 senadores.

²³ De conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Pero si bien es cierto que es posible que se apruebe dicha *Iniciativa*, el monto propuesto de presupuesto al Poder Judicial de la Federación de una cantidad equivalente a, por lo menos, el 2.5% del gasto programable, es posible que sea disminuido por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública presidida por el PAN, por la aplicación del principio de unidad presupuestal, de equilibrio de ingresos con los egresos y como consecuencia debe tomarse en cuenta que existe disminución de ingresos federales, la baja de las estimaciones del precio del petróleo, la reducción de las expectativas de crecimiento del país; y el aumento de la demanda de recursos para los Estados de la República.

• En todo caso, la iniciativa quedó estancada, por el próximo proceso electoral federal y se fincan las esperanzas en la próxima legislatura. Lo que es muy claro es que las iniciativas del PRI y la otra iniciativa en similar sentido del PRD, la oposición del PAN y simpatizantes de su tesis, impiden dar pasos adelante en su aprobación.

La tributación, aunque dura y brutal, sería menos ingrata si se distribuyera de manera equitativa entre todos. La situación, sin embargo, se ha convertido en un desastre cada vez más vergonzoso porque no sostenemos la carga entre todos.

SALVIANO SIGLO V.

LAS AMENAZAS A LA FISCALIDAD INTERNACIONAL

Dos de las amenazas más importantes con los que se ha encontrado la tributación internacional a lo largo de la historia, consisten en los problemas derivados de la doble tributación, por un lado y de la evasión o elusión fiscal, por el otro. La doble tributación ocasiona una "sobreimposición" o tributación excesiva poco aceptada en el entorno internacional, ya que reduce el atractivo para la inversión extranjera y con ella disminuye el ingreso de divisas y la creación de fuentes de trabajo. La evasión o elusión fiscal reduce sensiblemente los ingresos tributarios de los Estados ocasionando con ello el retraso o la cancelación de los proyectos sociales y de gobierno y propiciando el des-

ALBERTO XAVIER, *Direito Tributário Internacional do Brasil*, Ed. Resenha Tributária, São Paulo, 1977, p. 55. Dupla tributação é um conceito com que no Direito Tributário se designam os casos de concurso de normas. Como se sabe, há concurso de normas quando o mesmo fato se integra na hipótese de duas normas diferentes. Assim, há concurso de normas em Direito Tributário quando o mesmo fato se integra na hipótese de incidência de duas normas tributárias materiais distintas, dando origem a constituição de mais do que uma obrigação de imposta. Importa, pois, estudar separadamente os dois requisitos do concurso: a identidade do fato e a pluralidade de normas.

