

**¿TIENE FACULTAD EL PRESIDENTE DE LA  
REPÚBLICA PARA HACER OBSERVACIONES AL  
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN  
APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS?**

**Cecilia Licona Vite\***

\*Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



## 1. NOTA PREVIA

Desde la antigüedad se han diferenciado segmentos dentro de las funciones estatales. Aristóteles en su *Política* distinguía entre las competencias de la asamblea deliberante, las del grupo de magistrados y la función judicial, basada en la noción de división del trabajo.

En los siglos XVII y XVIII, Locke y Montesquieu forjaron la clásica doctrina de la división de poderes, haciéndola descansar en la necesidad de limitar el poder e impedir su abuso -como instrumento para asegurar la libertad-, a través de un equilibrio de frenos y contrapesos.<sup>1</sup>

Actualmente, en los Estados democráticos, la división o interacción de poderes promueve equilibrios y contrapesos y fomenta la vigilancia de tipo “circular” que tiende a evitar el abuso de cada poder en la esfera de su competencia.

Y es que dado que todo poder, aun siendo legítimo y democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles.<sup>2</sup>

Sin duda, la idea común que subyace en la división de competencias es que “el poder frene al poder”. Y es que, como dice Kart Loewenstein, hablar de poder limitado es hablar de poder controlado.<sup>3</sup>

La división de potestades, además de ser una separación funcional de competencias, es un instrumento de limitación y control del poder que garantiza que unos poderes puedan controlar y vigilar a otros. Es un medio de establecer frenos y contrapesos para que cada uno de los poderes se mantenga dentro de sus demarcaciones, sirviendo de equilibrio a los otros, impidiendo que quien tenga el poder pueda abusar de él.

Al respecto, Diego Valadés enseña que los controles del poder público se ejercen de manera bidireccional entre los órganos de gobierno y de representación, ya que de no ocurrir así, y solamente haber posibilidades de control en un sentido, se generarían situaciones de asimetría incompatibles con un sistema constitucional, y se estarían configurando áreas del poder ajenas al control.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Vid., Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1987, p. 234.

<sup>2</sup>Vid., Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 128.

<sup>3</sup>Vid., Loewenstein, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983, p. 29.

<sup>4</sup>Vid., Valadés, Diego, “El control del poder.” *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 61.

Ahora bien, en nuestro orden constitucional, desde las primeras leyes fundamentales, el principio de división de poderes siempre ha estado establecido.<sup>5</sup>

Ignacio Burgoa dice que la separación de poderes, característica de todo régimen democrático, fue adoptada por todas las constituciones mexicanas, circunstancia que era lógica consecuencia de las dos primordiales corrientes jurídico-políticas que informaron las bases fundamentales de nuestro constitucionalismo: la que emanó de los ideólogos franceses del siglo XVIII, y la que brotó del pensamiento de los políticos y juristas que crearon la Unión norteamericana. Así, si en lo tocante a la idea de soberanía popular estuvo siempre presente Rousseau, en la mente de los creadores y estructuradores del Estado mexicano, Montesquieu ejerció una indiscutible influencia en la idea de división o separación de poderes.<sup>6</sup>

La vigente Constitución Política consagra en el artículo 49 la división de poderes como acotación característica del Gobierno Mexicano.<sup>7</sup>

En esa distribución constitucional de poderes, el Poder Legislativo lleva un continuo control político sobre el Ejecutivo, que constituye un contrapeso que frena el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental.<sup>8</sup>

Algunos de los mecanismos de control que ejerce el Congreso respecto del Poder Ejecutivo son, además del procedimiento legislativo (decisión de la voluntad parlamentaria), la comparecencia de servidores públicos ante comisiones, las preguntas, las interpelaciones, la intervención en debates, las proposiciones con punto de acuerdo, las comisiones de investigación,

<sup>5</sup>La concepción clásica de distribución de potestades se estableció en nuestro sistema jurídico como un medio para preservar la libertad y evitar el abuso de poder. *Vid.*, Sayeg Helú, Jorge, *Op. Cit.*, p. 234.

<sup>6</sup>*Vid.*, Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, S. A., 1973, p. 663.

<sup>7</sup>Elizur Arteaga Nava explica que la división de poderes es algo común en el constitucionalismo moderno. *Vid.*, Arteaga Nava, Elizur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2002, pp. 31-33.

<sup>8</sup>La palabra control tiene un sentido amplio, cuyo significado lingüístico abarca las acciones de revisar, fiscalizar, comprobar, verificar, inspeccionar y vigilar, aunque también se emplea para designar actividades como las de registrar, intervenir, someter, dominar, mandar, gobernar, dirigir, preponderar y frenar. Esta pluralidad de significados, en el Estado constitucional, está orientada esencialmente a fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos. *Vid.*, Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 120 -122.

En el idioma inglés el significado de control es el de supremacía o dominio. En el francés y en italiano se refiere a la confrontación o comprobación. *Vid.*, Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario, principios, valores y fines*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2006, p. 166.

las solicitudes de información a los miembros del gobierno, la aprobación o ratificación de nombramientos, la elección de ciertos servidores públicos, la ratificación de tratados internacionales, la autorización de los gastos y los ingresos de la Federación, etc.

En la división de competencias, el control parlamentario parte de la hipótesis de que el Congreso **no** debe reducir su intervención a la función legislativa, sino que debe intervenir en la toma de decisiones en asuntos que afectan a la población en general, de manera que el pueblo, como titular de la soberanía, pueda conocer, a través del Congreso, las actividades del Ejecutivo y la valoración que éstas merecen de los representantes populares.

Parte trascendental del control parlamentario es la función que ejerce la Cámara de Diputados al aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

Adicionalmente, la Cámara de Diputados posee otros controles en materia financiera, a saber:

- La revisión de la Cuenta Pública Federal y su aprobación (función también exclusiva de la Cámara de Diputados);
- La aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (tarea que la Cámara de Diputados comparte con colaboración del Senado de la República); y,
- La aprobación de las bases para la celebración, por el Ejecutivo, de empréstitos sobre créditos de la Nación, y para reconocer y pagar la deuda nacional (labor que lleva a cabo la Cámara de Diputados en colaboración con el Senado de la República, y que se encuentra inserta en el artículo 73 constitucional).<sup>9</sup>

De esos medios de control, Francisco Berlín Valenzuela piensa que constituyen la actividad más importante del Poder Legislativo, referida a los aspectos generales de la Hacienda Pública y de la economía de un país, otorgando al órgano parlamentario considerable poder sobre la Rama Ejecutiva.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>Fernando Santaolalla observa que las funciones del Parlamento se dividen en tres grandes bloques: la legislativa, la financiera y la de control del Poder Ejecutivo. *Vid.*, Santaolalla, Fernando, *El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1982, p. 3.

<sup>10</sup>Berlín Valenzuela piensa que es propio de un Estado de Derecho otorgar el control financiero a un órgano representativo y soberano que examine detenidamente la conveniencia de autorizar al gobierno el Presupuesto a ejercer. *Vid.*, Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión), pp. 136 y 137.

Igual opinión es la de Cecilia Mora-Donato, quien asevera que si los Parlamentos del siglo XIX fueron los grandes legisladores, los de la época contemporánea son esencialmente **controladores**, y uno de los instrumentos básicos de control es la aprobación del Presupuesto de Egresos.<sup>11</sup>

Por su lado, Pablo de Bufala-Ferrer Vidal hace ver que la función financiera del Parlamento tiene un origen histórico anterior a la legislativa, que surge como compensación al consentimiento de los Parlamentos a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones personales. Y si bien, la función legislativa ha sido tradicionalmente reconocida como la principal de las Cámaras, ya que incluso se identifica durante el siglo XIX al Parlamento con Poder Legislativo, sin embargo, ello es una equiparación inexacta, porque ni en el siglo XIX ni en el XX el Parlamento se había limitado a la actividad puramente legislativa, la cual surge históricamente sobre la base de otra anterior como es la de aprobar el gasto público.<sup>12</sup>

Cabe recordar que ni en el Estado del Medievo ni en el del Renacimiento se elaboraron normas fundamentales referentes al control del gasto público de un país. En el Estado monárquico absolutista el poder real era considerado como propietario feudal de los impuestos, de los que disponía a su capricho y voluntad. Fueron los Estados de la democracia constitucional los primeros en establecer en sus leyes fundamentales la facultad de sus pueblos de participar en las decisiones acerca del gasto público.<sup>13</sup>

A lo anterior, cabe hacer notar que en Inglaterra, desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, el Parlamento ejerció la función de legislar y atendió las tareas relativas al **control** político y **económico** de los monarcas.

Tal control económico, también denominado *poder de la bolsa*, comprendía los requerimientos e impuestos que el soberano pretendía imponer a sus súbditos, así como los mecanismos de control de gastos para evitar los excesos en que podía incurrir la Corte.<sup>14</sup>

Con el paso del tiempo, el *poder de la bolsa* inglés vino a ser un instrumento eficaz del órgano Legislativo en su relación de equilibrio con el

---

<sup>11</sup>*Vid.*, Mora-Donato, Cecilia, "Función presupuestaria o financiera", *Facultades de Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004, pp. 21 y 22.

<sup>12</sup>*Vid.*, Bufala-Ferrer Vidal, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999, p. 11.

<sup>13</sup>*Vid.*, Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Sala Auxiliar, Informe 1970, Parte III, p. 90.

<sup>14</sup>El control financiero fue de los primeros que se opusieron con éxito a la arbitrariedad de los monarcas. Después, surgió la función legislativa, como compensación al consentimiento que hacían las asambleas a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones.

Poder Ejecutivo, para influir en el diseño de las políticas públicas; para vigilar su implantación, y para frenar la corrupción y la mala administración dentro de la gestión gubernamental.<sup>15</sup>

A partir del siglo XVIII fue cuando los representantes populares de los países más adelantados de occidente empezaron a preocuparse por controlar el gasto público, como el medio más eficaz para evitar el incremento de las obligaciones fiscales.

Paulatinamente, los integrantes de los poderes legislativos de los países con mayor desarrollo político y democrático establecieron con cierta complejidad el Presupuesto de Egresos, conforme al cual se realizaría el gasto público del país, en estricto apego a los destinos específicos aprobados para cada rubro o partida presupuestal.<sup>16</sup>

Dicha aprobación del gasto constituye, al presente, una atribución que da relieve y sentido a la labor parlamentaria.

Ello es así porque en la actualidad el cabal ejercicio de esa atribución y su plena autoridad permiten garantizar que el principio de división de poderes se concreta en un Estado Democrático.

Tal facultad del Congreso la consigna el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer:

*“Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:”*

*“IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.*

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos*

<sup>15</sup>En el Estado moderno el poder de la bolsa se ha hecho mucho más complejo, por ello los Parlamentos, Congresos o Asambleas han sido dotados de atribuciones de las que depende de manera muy directa la obtención de ingresos para el Estado y la consiguiente asignación de los recursos a determinados objetivos.

<sup>16</sup>Fernando A. Orrantía Arellano enseña que desde el siglo XVIII se estableció como norma necesaria que todo gasto debe tener como fundamento una partida previa y expresamente autorizada en un Presupuesto probado por una rama del Gobierno distinta de quien gasta la mayor parte del dinero, con el objeto de evitar la discrecionalidad del ejercicio del gasto público. *Vid.*, Orrantía, Arellano, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2001 (2ª. edición), p. 69.

y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

*Quinto párrafo.- (Se deroga)*

*Sexto párrafo.- (Se deroga)*

*Séptimo párrafo.- (Se deroga)*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;"*

A lo anterior, es de destacar que la aprobación del Presupuesto por la Cámara de Diputados, con independencia de la tarea legislativa de dicho órgano, deja ver que en nuestro país el Poder Ejecutivo, principal ejecutor del gasto (aproximadamente gasta el setenta por ciento de los ingresos), no puede disponer a su arbitrio de la economía nacional, sino que su conducta está sometida al control del Congreso, a la representación del pueblo, expresión característica de toda la comunidad manifestada a través de la Cámara de Diputados.<sup>17</sup>

Finalmente, es de mencionar que ese medio de control ha tenido un amplio desarrollo histórico constitucional, como se advierte a continuación.

## **2. DESARROLLO DE LA FUNCIÓN DE APROBACIÓN PRESUPUESTAL**

En el devenir histórico, las Constituciones de nuestro país han

---

<sup>17</sup>La aprobación del Presupuesto por la Cámara de Diputados es un límite jurídico a los ejecutores del gasto que los obliga a someterse a las indicaciones precisas y detalladas que se emiten por el Poder Legislativo. *Vid.*, Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 206.

invariablemente establecido que la propuesta de gastos que realiza el Poder Ejecutivo quede sujeta a la aprobación del Poder Legislativo.

Desde nuestro antecedente constitucional más remoto que es la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 -observada en México durante la década de 1812-1822-, se otorga en el artículo 131, *Duodécima*, amplias facultades a las Cortes (Poder Legislativo) para **fixar los gastos de la administración pública**.

En esa Carta, conexamente, el artículo 131, en la parte *Decimatercera*, consigna la atribución de las Cortes para establecer anualmente las contribuciones e impuestos. En complemento, el mismo numeral, en su porción *Decimaquinta*, dispone la potestad para **aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias**.<sup>18</sup>

Dos años después, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, en el artículo 113,<sup>19</sup> asigna al Supremo Congreso Legislativo la atribución **de arreglar los gastos del gobierno** y establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos. En añadidura, el artículo 114 faculta al Congreso a examinar y **aprobar** las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública.<sup>20</sup>

Luego, el 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en el artículo 13, fracción VIII, reitera la atribución exclusiva del Congreso General para:

***“fixar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo”***. (Las negrillas son nuestras).

En agregación, la fracción IX de ese dispositivo instituye la potestad exclusiva del Congreso General para:

***“establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo.”*** (Las negrillas son nuestras).

---

<sup>18</sup>Vid., la Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. [http://www.constitucion.es/otras\\_constituciones/espana/1812.html#1](http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1812.html#1).

<sup>19</sup>Vid., *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 2000, Tomo VIII, pp. 671 y sigs.

<sup>20</sup>Vid., Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana., 22 de octubre de 1814. <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04709630122636184199079/p0000001.htm>.

El 4 de octubre de 1824, la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 50, fracción VIII, instaura la autoridad del Congreso General (el cual se dividía en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores) para: <sup>21</sup>

***Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno.*** (Las negrillas son nuestras).

A continuación, las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, en la Ley Tercera, en el artículo 14, establecen:

*Las sesiones del congreso general se abrirán en 1º. de enero y en 1º. de julio de cada año. La del primer periodo se podrán cerrar en 31 de marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos a que exclusivamente se dedican. **El objeto exclusivo de dicho segundo periodo de sesiones será el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente, y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo.***

En armonía con el citado precepto, el artículo 44, fracción III, dispuso:

**Artículo 44. *Corresponde al Congreso General exclusivamente:***

**III. *Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.*** (Las negrillas son nuestras).

*Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada por el siguiente.*

Años más tarde, el 12 de junio de 1843, las Bases de Organización Política de la Nación Mexicana, señalan en el artículo 65, fracción II, la facultad del Congreso para

***“decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el año siguiente, y las contribuciones con que deben cubrirse”.*** (Las negrillas son nuestras).

Consecutivamente, el Proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856, redactado por la Comisión integrada por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez,

<sup>21</sup> *Vid., Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, Tomo I, edición oficial.

León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, José María del Castillo Velasco, José M. Cortés y Esparza y José María Mata, introduce en México el sistema unicamarista, y dispone en sus artículos 74 y 75:

**Artículo 74. El segundo período de sesiones se destinará exclusivamente, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo.** (Las negrillas son nuestras).

**Artículo 75. El día penúltimo del primer período de sesiones, presentará el ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes que será nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo.** (Las negrillas son nuestras).

Esos preceptos pasaron a ser, sin modificaciones substanciales, los artículos 68 y 69 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, promulgada por don Ignacio Comonfort.<sup>22</sup>

En armonía con tales dispositivos, el artículo 72, fracción VII, de la Carta Magna en cita instituye la facultad del Congreso para:

**“aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”.** (Las negrillas son nuestras).

Es de mencionar que el artículo 51 de la Constitución de 1857, al suprimir el Senado, deposita el *Supremo Poder Legislativo* en una sola asamblea llamada *Congreso de la Unión*.

Años después, al restablecerse el bicammarismo, mediante la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, la aprobación del Presupuesto se reservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Al Senado no se le asignó la competencia de participar en el proceso de aprobación de gastos, pero se le atribuyó la de intervenir en la aprobación de la Ley de Ingresos.<sup>23</sup>

<sup>22</sup>*Vid.*, Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005), México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, p. 190.

<sup>23</sup>En 1874 con el restablecimiento del Senado en nuestro sistema federal y, en consecuencia, del bicammarismo, se tornó necesario seleccionar y determinar qué facultades específicas habría de ejercitar el Congreso de la Unión y cuáles cada una de las Cámaras. Así, se decidió conferir a la Cámara de Diputados de manera exclusiva aquellas que afectan al individuo como tal, pues *per se* son por las que le corresponde velar en tanto Cámara que representa los intereses populares. De ese modo, la reforma constitucional en comento dio lugar a que desde el año

A la postre, el Constituyente de 1917 confirmaría la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de la aprobación del Presupuesto, y la separación entre los ingresos y los egresos, sistema que permanece inalterado hasta nuestros días.

Justamente, el texto original de la Constitución del 5 de febrero de 1917, en el artículo 65, instituyó en sus fracciones I y II las funciones financieras del Congreso. La fracción III consignó la facultad legislativa, a saber:

*Artículo 65. El Congreso se reunirá el día 1° de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:*

*I.- Revisar la cuenta pública del año anterior que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.*

*II.- Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.* (Las negrillas son nuestras).

*III.- Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.*

Así, el precepto constitucional **separó nítidamente la tarea legislativa** del Congreso, a la que alude en la fracción III, **de la función presupuestal**, a la que se refiere en la fracción II, y la labor de revisión de la Cuenta Pública, consignada en la fracción I.

En relación con la función presupuestal, el artículo 74, fracción IV, del texto constitucional original dispuso la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto anual de gastos:

En complemento, el artículo 73, fracción VII, concedió al Congreso la tarea de: *“imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”*.

En el artículo 75, el Constituyente de 1917 colocó un límite a la facultad de la de 1874, hasta la Constitución de 1917 y en la actualidad, la Cámara de Diputados -órgano de representación inmediata y directa del pueblo- disfrute de la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto anual de gastos. Al amparo de la transformación constitucional de 1874, el 30 de mayo de 1881, se emitió un decreto relacionado con la presentación del Proyecto de Presupuestos de Egresos y la Cuenta Pública del Ejecutivo a la Cámara de Diputados, en el cual **se reguló el procedimiento** que debía seguirse con ambos documentos.

Cámara de Diputados de aprobación del Presupuesto de Egresos, al ordenar: <sup>24</sup>

**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 esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera 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.* <sup>25</sup> (Las negrillas son nuestras).

Luego, en el artículo 126 el Poder Constituyente de 1917 establece la prohibición de hacer pagos que no estén comprendidos en el Presupuesto o en ley posterior.

No pasa desapercibido que en el mismo año de 1917 –en el mes de mayo– se confirieron facultades extraordinarias en materia presupuestal al Presidente de la República. <sup>26</sup>

<sup>24</sup>Respecto del mencionado límite, el Diario de los Debates de esa época señala lo siguiente: “...Y se nota que aunque en la fracción I del artículo 65, parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados. En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país, como una facultad muy peligrosa de que puede hacer mal uso la Cámara de Diputados, el proyecto de Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar las retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar un presupuesto de egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el golpe de estado.”

En sesión del 15 de enero del año de 1917, el Congreso Constituyente aprobó el proyecto del artículo 75, que conservó igual número en la Constitución de 1917, sin que, hasta la fecha, haya sufrido modificación alguna ni en su forma, ni en el fondo. *Vid.*, Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, página 277.

<sup>25</sup>En relación con el artículo 75, el numeral 73, fracción XI, facultó al Congreso:

**XI.** *Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.*

Asimismo, en relación con la materia presupuestal, el artículo 127 indicó:

**Artículo 127.** *El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Diputados y Senadores, y los demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.”*

<sup>26</sup>En sesión del 2 de mayo de 1917 fue que se dictó el proyecto de ley sobre facultades

Mientras el titular del Ejecutivo Federal usó de esas facultades, determinó la política financiera del país.

Es de hacer notar que las facultades extraordinarias en materia presupuestal las tuvo el Presidente de la República en tanto el Congreso de la Unión expedía las leyes que normarían el funcionamiento de Hacienda Pública Federal.

Empero, años después, ya sin facultades extraordinarias, el Ejecutivo Federal continuó por largo tiempo fijando la política financiera del país. Y es que la circunstancia de que la mayoría de los miembros del mismo partido político, al que pertenecía el Presidente de la República, integraran la Cámara de Diputados, generó que la aprobación del Presupuesto de Egresos se realizara de manera mecánica, casi sin discusión alguna del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

En ese panorama, ocurrió una reforma constitucional trascendente plasmada en el Decreto de 6 de diciembre de 1977, dentro del marco de lo que se llamó “Reforma del Estado”. Ello junto con la modificación de otros artículos de la propia Constitución Federal.

Mediante el citado Decreto se reformaron, entre otros, los artículos 65 y 74 constitucionales.

El artículo 65, quedó como sigue:

*Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.*

El precepto fue transformado para consignar en él **la función legislativa** del Congreso, **separándola** de las tareas **de aprobación del Presupuesto de Egresos y de revisión de la Cuenta** Pública de la Cámara de Diputados, las cuales fueron trasladadas al artículo 74, fracción IV.<sup>27</sup>

---

extraordinarias al Ejecutivo en materia presupuestal.

<sup>27</sup>El dispositivo que quedó como sigue:

*Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

*I a III.....*

*IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.*

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a*

De ese modo, la reforma de 1977 tiene el alcance de separar palmariamente las facultades financieras (presupuestales y de revisión de la Cuenta Pública) de la Cámara de Diputados, respecto de la función legislativa del Congreso.<sup>28</sup>

---

***dar cuenta de los mismos.***

*No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.*

*La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

*Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.*

*La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.*

***Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.*** (El énfasis es nuestro).

<sup>28</sup>La reforma de 1977 establece en el artículo 74, fracción IV, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para el examen, discusión y aprobación del Presupuesto, señalando la necesidad de que el control financiero de la administración pública fuese ejercido por la Cámara que más directamente se vincula con la representación popular.

Esa reforma marca el inicio de la transformación constitucional en materia de facultades financieras de la Cámara de Diputados. Con ella se precisan una serie de conceptos que han ido definiendo el papel de esa Cámara dentro del régimen constitucional de aprobación del Presupuesto y de revisión de la Cuenta Pública.

La citada reforma tuvo el punto trascendente de restablecer a la Cámara de Diputados en la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública de la Nación.

En efecto, mediante la transformación constitucional de 1977, la función de revisar la Cuenta Pública dejó de ser una atribución del Congreso de la Unión para ser destinada en específico a la Cámara de Diputados.

En los debates de la reforma de mérito se relatan las razones que llevaron a la modificación constitucional, a saber:

*El artículo 65 vigente de nuestra Ley Fundamental dispone que el Congreso de la Unión se reunirá el 1o. de septiembre de cada año, entre otras cosas, para revisar la Cuenta Pública del año anterior y examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del Año Fiscal siguiente. En los términos del artículo 73 constitucional, fracción XXVIII, es facultad del Congreso el examen de la Cuenta Pública, que deberá comprender la conformidad de las partidas gastadas con el Presupuesto de Egresos y la exactitud y justificación de esas partidas; por su parte, el artículo 74, fracción IV, dispone, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto Anual*

Adicionalmente, dicha reforma tiene la importancia de fijar el plazo para la presentación del proyecto de Presupuesto, por parte del Ejecutivo Federal, a más tardar el 30 de noviembre. Ello porque antes el texto constitucional era omiso en determinar una fecha puntual. Empero, dicho plazo, por breve, resultó insuficiente para que la Cámara de Diputados pudiera aprobar mediante un examen detallado, a más tardar el 31 de diciembre, el Presupuesto de Egresos, pues tenía escasamente un mes para llevar a cabo esa encomienda. Ello sin dejar de considerar que en ese mismo lapso debía examinarse, discutirse y aprobarse la Ley de Ingresos por parte de ambas Cámaras del Congreso.

Unos años después, en 1982, se reformó el párrafo segundo de la fracción IV artículo 74 constitucional, simplemente en cuanto a la fecha que tiene el Titular del Ejecutivo Federal para hacer llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos, estatuyendo que fuese a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre, en el año de transición de poderes.<sup>29</sup>

El dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, a propósito de la referida reforma, expresan el propósito de que la Cámara de Egresos.

*Conforme a tal desarrollo se confiere al Congreso de la Unión, es decir, a ambas Cámaras, la atribución de revisar la Cuenta Pública y, por otra, únicamente a la Cámara de Diputados la votación del Presupuesto, lo cual no es muy comprensible, ya que se escinde el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se hallan plenamente vinculadas; para el Senado, la revisión de la Cuenta Pública le resulta una tarea difícil si aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el Presupuesto ejercido y si carece, además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, dependientes de la Cámara de Diputados, encargado de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo.*

*De aprobarse esta Iniciativa, tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto, serán facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, solución que no es ajena a nuestro sistema de competencias y a la tradición de otros países, en cuanto que **el control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular.***  
(El énfasis es nuestro).

Así, de acuerdo al espíritu de la citada reforma, la circunstancia de que a la Cámara de Diputados le correspondiera la aprobación del Presupuesto, era la razón fundamental para asignarle el encargo de revisar la Cuenta Pública, al no haber motivos para apartar el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se encuentran absolutamente enlazadas: los egresos aprobados y la fiscalización del ejercicio de los mismos.

*Vid.*, Diario de los Debates 6 de octubre de 1977, de la L Legislatura, Año II, Tomo II, No. 14, p. 8.

<sup>29</sup>*Vid.*, la reforma publicada en el DOF el 17 de noviembre de 1982.

Diputados tuviera una mayor participación en la elaboración del Presupuesto. Ese dictamen deja en claro que la formulación del proyecto de Presupuesto y su presentación corresponden al Poder Ejecutivo; pero la modificación y aprobación del mismo competen a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, el propósito del Constituyente no se cumplió cabalmente. Lo corto del plazo para la aprobación del Presupuesto, previo el examen y discusión del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, fue la causa.

Así, la reforma constitucional de 1982, meramente, vino a “remediar” la situación de la presentación del proyecto de Presupuesto en el año de transición de poderes. Ello debido a que el titular del Ejecutivo, al tomar posesión el 1 de diciembre, obviamente, no podía hacer llegar su proyecto de Presupuesto en el mes de noviembre como establecía la Constitución, pues en ese mes aún no asumía el encargo presidencial.

Con la reforma de 1982, la Cámara de Diputados contaba con unas cuantas semanas (cuando más seis) o máximo quince días -en el año de transición de poderes- para examinar y discutir los documentos integrantes del proyecto de Presupuesto, así como para sostener audiencias con las autoridades hacendarias, para después aprobar el Presupuesto.<sup>30</sup>

A lo antes dicho, es de recordar que a partir de la segunda mitad de los años 90s (en 1997) la relación entre el Congreso y el Titular del Ejecutivo Federal se modificó sustancialmente, al quedar integrada la Cámara de Diputados de manera plural y no obtener mayoría absoluta ninguno de los grupos parlamentarios representados en ese órgano.

Derivado de esa situación, algunos años después –en 2004- ocurre una trascendental reforma al artículo 74, fracción IV, constitucional en materia presupuestaria, a saber:

- Se cambia la fecha en que el Ejecutivo Federal hace entrega del proyecto de Presupuesto y de la iniciativa de Ley de Ingresos a la Cámara de Diputados. El 8 de septiembre es el término. Ello con el objeto de dar un lapso suficiente para el examen y discusión de tales documentos.
- Se establece el 15 de noviembre como el plazo máximo para que la Cámara de Diputados apruebe el Presupuesto de Egresos.<sup>31</sup>

Al respecto, el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos

<sup>30</sup>Un plazo tan reducido para analizar y aprobar el paquete financiero, sin duda, demeritó la facultad de control presupuestal del Poder Legislativo.

En el derecho comparado se observaba que en los sistemas bicamarales de América Latina el Poder Legislativo tenía un promedio de 76 días para aprobar el Presupuesto. En los sistemas unicamarales el promedio era de 100 días. Los citados plazos resultaron en extremo pequeños para que la Cámara de Diputados pudiera cumplir a cabalidad su cometido.

<sup>31</sup>Con el cambio de fecha la Cámara de Diputados cuenta con dos meses y una semana (67 días), aproximadamente, para realizar esa aprobación.

Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados señala como parte esencial de los objetivos de la reforma fue disminuir la incertidumbre que se produce en cada ejercicio fiscal en cuanto a la aprobación del Presupuesto y evitar una discusión y aprobación apresurada de dicho instrumento cuyos resultados –se dijo- eran inconsistentes con las prioridades nacionales.

El dictamen también indica que la reforma tiene el propósito de que, al contarse con un Presupuesto aprobado un mes y medio antes del inicio del ejercicio fiscal (el 1 de enero), se facilite el uso de los recursos para los gobiernos estatales y municipales, las dependencias del gobierno federal e incluso se facilite la planeación de los diversos sectores económicos y productivos que están estrechamente ligados al gasto público federal, al mismo tiempo que permita el ejercicio oportuno de los recursos federales, y sirva de base para evitar subejercicios y para llevar a cabo un ejercicio del gasto más oportuno y eficaz.<sup>32</sup>

Empero, si bien se señala el 15 de noviembre como plazo máximo para que la Cámara de Diputados apruebe el Presupuesto, la reforma es omisa en indicar la fecha límite para la aprobación de la Ley de Ingresos por ambas Cámaras del Congreso.

- En el año en que el Presidente inicia su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 constitucional, la reforma prevé que se pueda hacer llegar el proyecto de Presupuesto de Egresos -y la Ley de Ingresos también- hasta el 15 de diciembre. De donde resulta que la Cámara de Diputados tiene escasos 15 días para la aprobación del Presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el titular del Ejecutivo Federal.<sup>33</sup>

<sup>32</sup>El dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dice: “*Por décadas el Congreso de la Unión ha sido marginado del proceso de elaboración de las políticas públicas, cuyo principal instrumento de participación y vinculación es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Tampoco se le debe ver sólo como una instancia para la aprobación de las propuestas del Ejecutivo. El Congreso es la expresión de la Soberanía Nacional, en donde por voluntad del Pueblo se encuentran representadas todas las corrientes de la vida nacional. En tal sentido, su voz debe ser escuchada, ya que conlleva las demandas, inquietudes y reclamos más sentidos de la ciudadanía.*” (Las negrillas son nuestras). *Vid.*, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, número 1476-II, el jueves 15 de abril de 2004.

<sup>33</sup>Dicho plazo resulta inconsecuente con los propósitos de la reforma. Ello porque un lapso tan breve es disconforme para el examen y discusión del gran número de documentos que integran el proyecto Presupuesto de Egresos.

- Se conserva la posibilidad de ampliar el plazo de presentación del proyecto de Presupuesto y de la iniciativa de Ley de Ingresos, siempre que medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada -a juicio de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, tratándose de la iniciativa de Ley de Ingresos; a juicio de la Cámara de Diputados, en cuanto al proyecto de Presupuesto de Egresos-, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. Ello implica que el plazo de presentación de ambos documentos puede reducirse.
- Se faculta categóricamente a la Cámara de Diputados para **modificar** el proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal.

Sobre ese tema, el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, explica lo siguiente:

***“Se propone también precisar la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el presupuesto, que aunque puede parecer obvio al interpretar la redacción actual, en lo relativo a la facultad de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto, es importante destacarlo con el objeto de evitar cuestionamientos, como los que actualmente se realizan por diferentes actores y que no sólo afectan la imagen de las instituciones, sino también la debilitan y pretenden limitar la participación de la Cámara en el proceso presupuestario.” (El énfasis es nuestro).***

Ahora bien, de la reforma de 2004 se advierte la intención del Constituyente de:

1. Fortalecer la participación de la Cámara de Diputados, de manera que no actúe como una mera instancia de aprobación de la propuesta de Presupuesto enviada por el Ejecutivo Federal, sino que su voz sea escuchada, ya que conlleva las demandas, inquietudes y reclamos más sentidos de la ciudadanía.
2. Determinar que el control financiero de la Administración Pública corresponde ejercerlo a la Cámara de Diputados, la más directamente vinculada a la representación popular.
3. Adicionar la facultad de modificar el proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal. Ello con el objeto de evitar cuestionamientos, que no sólo afectan la imagen de las instituciones, sino también la debilitan y pretenden limitar la participación de la Cámara de Diputados en el proceso presupuestario.

El texto de la fracción IV del artículo 74 con la citada reforma quedó así: <sup>34</sup>

**Artículo 74.** *Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

**IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.**

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el **día 8 del mes de septiembre**, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. **La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.***

***Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.***

*No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.*

*La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

*Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.*

*La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta*

<sup>34</sup>*Vid.*, el DECRETO por el que se aprueba el diverso mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 2004.

*Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;*

(El énfasis es nuestro).

Ahora bien, tres años después, el 20 de junio de 2007, el titular del Ejecutivo Federal presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto público.<sup>35</sup>

Dicha iniciativa propone reformar los artículos 73, 74, 79 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tres temas principales:

1. Incrementar la calidad del gasto;
2. Prever erogaciones plurianuales en inversión para infraestructura, y
3. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

En la cuestión presupuestal, la iniciativa prevé adicionar al artículo 74, fracción IV, la facultad de la Cámara de Diputados para autorizar erogaciones para proyectos de inversión en infraestructura que abarquen más de un ejercicio fiscal, señalando que las asignaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos de la Federación.

Ello con el objeto de brindar mayor certidumbre a la inversión pública al contar con asignaciones de gasto garantizadas durante la vida del proyecto de infraestructura respectivo, y reducir los costos de dichos proyectos en beneficio de las finanzas.

A lo anterior, cabe destacar que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados estimaron que la autorización de las erogaciones plurianuales para inversión en infraestructura traería consigo una importante reducción de costos. Por tal motivo, consideraron pertinente la propuesta.<sup>36</sup>

<sup>35</sup>Vid., la “*Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2280-VI, jueves 21 de junio de 2007.

<sup>36</sup>Vid., el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, con proyecto

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera del Senado de la República fueron acordes con la opinión de la Cámara de Diputados.<sup>37</sup>

De ese modo, la reforma a la fracción IV del artículo 74 constitucional, quedó así:<sup>38</sup>

**Artículo 74.....**

**I a III.....**

*IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.*

.....  
.....  
.....

**Quinto párrafo.- (Se deroga)**

**Sexto párrafo.- (Se deroga)**

---

de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2339-D, del 2 de septiembre de 2007.

<sup>37</sup>*Vid.*, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto público, publicado en la Gaceta del Senado de la República, No. 116, Año 2007, 18 de septiembre, 2º Año de Ejercicio, Primer Periodo Ordinario.

<sup>38</sup>El 19 de febrero del 2008 se emitió la declaratoria de procedencia de la referida reforma constitucional en materia de gasto público. El 7 de mayo de 2008 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Cabe mencionar que, adicional al tema presupuestal, la citada reforma trajo cambios primordiales para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, en materia de revisión y fiscalización superior de la Federación.

En términos de la citada reforma, la facultad de la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública fue trasladada a la fracción VI del artículo 74 constitucional. La fracción IV quedó destinada al tema presupuestal.

### **Séptimo párrafo.- (Se deroga)**

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;*

Finalmente, en el desarrollo del tema presupuestal en la Constitución Federal, es de mencionar que hay asuntos pendientes, por ejemplo:

- El breve plazo con que cuenta la Cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto de Egresos, cuando el Presidente de la República inicia encargo (menos de un mes).
- La ausencia de reglas precisas sobre reconducción presupuestal.
- La pertinencia de suprimir las llamadas “partidas secretas.
- La determinación de si el titular del Ejecutivo Federal cuenta o no con facultades para hacer observaciones al Presupuesto.

De esos temas, el señalado en último lugar es la materia de este estudio, y para ello procedemos a presentar conceptos fundamentales sobre el Presupuesto.

## **3. GENERALIDADES SOBRE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

### **3.1 CONCEPTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

La *Enciclopedia jurídica Omeba* define al Presupuesto como el documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada periodo fiscal y que sistemáticamente debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación.<sup>39</sup>

Henri Capitant, en su *Vocabulario jurídico*, escribe que el Presupuesto es un acto mediante el cual se prevén y autorizan, respectivamente, los recursos y los gastos anuales del Estado o de otros servicios sometidos por las leyes a las mismas normas.<sup>40</sup>

<sup>39</sup>*Vid.*, *Enciclopedia jurídica Ameba, Online: Voces*, <http://www.omeba.com/voces.php?buscar=Presupuesto&contenga=todas&en=voz&materia=Todas>.

<sup>40</sup>*Vid.*, Capitant, Henri, *Vocabulario jurídico*, traducción castellana de Aquiles Horacio

Andrés Serra Rojas puntualiza que el Presupuesto es un acto legislativo anual, por el cual son previstos y autorizados los ingresos y los gastos anuales del estado y de otros servicios que las leyes subordinan a las mismas reglas.<sup>41</sup>

Pedro Muñoz Amato explica que el Presupuesto es un plan de acción expresado en términos financieros.<sup>42</sup>

Fernando Orrantía Arellano detalla que en la práctica un Presupuesto gubernamental es un pronóstico de los gastos e ingresos del gobierno de un país, para un período determinado, normalmente de un año, que no necesariamente debe corresponder con el año del calendario. Lo esencial del Presupuesto es que debe ser aprobado por representantes populares, quienes de ese modo limitan el gasto público y, en consecuencia, tasan también la carga fiscal que deben pagar los ciudadanos.<sup>43</sup>

Alfonso Cortina enseña que en el campo de las finanzas del Estado, generalmente, se considera como Presupuesto a la Ley que define y estima anualmente los ingresos y al Decreto en que se prevén y autorizan los gastos públicos durante el mismo lapso. Es un concepto único. Sin embargo, en México, el Presupuesto (ingresos y egresos) se escinde en dos actos que emanan, uno de las dos Cámaras "Ley de Ingresos", y otro de la Cámara de Diputados "el Presupuesto de Egresos de la Federación".<sup>44</sup>

En sentido similar al de Alfonso Cortina, Miguel Acosta Romero hace ver que de acuerdo con la técnica europea, el Presupuesto abarca tanto los ingresos, como los egresos del Estado; comprende lo que en la experiencia administrativa mexicana son el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. Aclara que en México son dos cuerpos legales distintos, estrechamente

---

Guaglianone, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2005 (séptima edición actualizada).

<sup>41</sup>*Vid.*, Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 205.

<sup>42</sup>Pedro Muñoz Amato opina que el Presupuesto debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo. *Vid.*, Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, p. 145.

<sup>43</sup>Fernando A. Orrantía Arellano escribe que el Presupuesto es una importante limitación impuesta por la Constitución a la Federación, en general, y al Poder Ejecutivo, en particular, en virtud de que todos los gastos deben estar ajustados a lo previamente autorizado por el Poder Legislativo, sin que pueda darse a los fondos un uso distinto de lo permitido. Mediante el Presupuesto, se evita que las erogaciones queden al criterio o discreción de los funcionarios públicos, que podrían gastar en exceso o simplemente gastar innecesariamente. *Vid.*, Orrantía, Arellano, Fernando A., *Op. Cit.*, pp. 69 a 71.

<sup>44</sup>*Vid.*, Cortina, Alfonso, *Curso de política de finanzas públicas de México*, México, Editorial Porrúa, 1977, p. 61.

unidos por la materia de que tratan.<sup>45</sup>

A lo anterior es de enfatizar que en México, por una perspectiva jurídica que se empieza en la Constitución de 1824 -y que se ha repetido por nuestras Constituciones posteriores- se distingue entre los gastos a los que se los engloba en el término *Presupuesto de Egresos de la Federación*, y los ingresos o contribuciones que se concretan en lo que se denomina *Ley de Ingresos de la Federación*.<sup>46</sup>

Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa definen al Presupuesto como el instrumento idóneo para la programación de actividades

---

<sup>45</sup>Miguel Acosta Romero indica que, en términos teóricos, el Presupuesto debe comprender tanto los ingresos como los egresos. Aclara que en los países de habla inglesa se utiliza la palabra *budget*, que significa Presupuesto, vocablo que en sus orígenes significaba el portamonedas público que servía para recibir y depositar los ingresos que después serían destinados a los gastos públicos. En Inglaterra se designaba con ese término a una bolsa de cuero como portafolio, que el Canciller del Tesoro llevaba al Parlamento con los documentos que contenían la relación de los gastos que tenía que hacer el gobierno y de los ingresos que tenía para disponer. *Vid.*, Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1993 (2ª. edición), p. 567.

<sup>46</sup>En la legislación de algunos países el Presupuesto comprende no sólo los egresos sino también los ingresos. Por ello, algunos autores sostienen que el Presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos. En nuestro país, el Presupuesto se refiere sólo a los gastos, y su aprobación compete en exclusivo a la Cámara de Diputados. En cambio, la Ley de Ingresos alude a las contribuciones, y su aprobación atañe a las dos Cámaras del Congreso, iniciando el procedimiento en la de Diputados. En la división entre egresos e ingresos, la Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria separa como documentos distintos el Presupuesto de Egresos de la Ley de Ingresos. Y no podría ser de otra manera, pues la Constitución Federal establece esa separación.

En efecto, dicha Ley, en el artículo 2, fracción XXXV entiende el Presupuesto de Egresos así:

*Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:*

*XXXV. Presupuesto de Egresos: el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo el decreto, los anexos y tomos;*

Esa misma Ley, en el artículo 2, fracción XXXII, entiende por la Ley de Ingresos:

*Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:*

*“XXXII. Ley de Ingresos: la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente”*

La aprobación del Presupuesto se halla precedida por la aprobación de la Ley de Ingresos. Ello por disposición de la propia Constitución Federal, que en el párrafo inicial del artículo 74, fracción IV, faculta en exclusivo a la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, **una vez aprobadas las contribuciones** que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Y es que en materia de finanzas públicas no puede haber gasto sin previsión de los ingresos.

de la Administración Pública Federal, motivo por el cual tiene relación directa con la planeación nacional, prevista en el artículo 26 constitucional, razón por la cual el Presupuesto tradicional ahora es un presupuesto por programas.<sup>47</sup>

En concreto, Cecilia Mora-Donato juzga que el Presupuesto de Egresos es el documento en el que se concentran las partidas en las que gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas; es un instrumento que orienta la actividad económica del país. Aclara que en virtud de que el Presupuesto es producto de la recaudación de los impuestos y, por tanto, es dinero aportado por los gobernados, su uso debe ser correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país.<sup>48</sup>

Por nuestra parte, podemos decir que el Presupuesto de Egresos de la Federación es:

- El término utilizado para referirse al conjunto de asignaciones de gasto público.
- Un importante instrumento de fijación de políticas públicas y un desglose de los gastos necesarios para el gobierno del país.
- El elemento de ajuste de la economía general y mecanismo de redistribución del ingreso.
- El mecanismo primordial del Estado para la organización de las funciones encomendadas a todos los órganos que lo integran, los que sólo pueden operar y asumir sus responsabilidades cuando cuentan con recursos financieros a su disposición.
- Una de las herramientas fundamentales de la política económica y social del Gobierno.
- El medio más eficiente para la planificación social y para la implantación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional.
- El componente fundamental de la Hacienda Pública Federal.<sup>49</sup>
- La autorización indispensable para que se lleve a cabo el gasto público federal.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup>*Vid.*, Delgadillo Gutiérrez, Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Elementos de derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Limusa, 1998, p. 38.

<sup>48</sup>*Vid.*, Mora-Donato, Cecilia, *Op Cit.*, p. 14.

<sup>49</sup>En el Presupuesto el Ejecutivo propone los montos de endeudamiento neto interno y externo. A través de su ejercicio se concretan planes y programas y se impulsa el crecimiento económico a través de la inversión.

<sup>50</sup>El Presupuesto se compone, además por el articulado que integra el Decreto y por los anexos y tomos correspondientes.

Cabe mencionar que el artículo 2, fracciones XXV, XXVI, XXVII y XXVIII, de la Ley

Finalmente, podemos aseverar que la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos determina cómo se gasta y en qué se gasta, con el consecuente control sobre los ejecutores del gasto que la facultad constitucional de aprobación de ese instrumento conlleva.<sup>51</sup>

## 3.2 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Los principios que norman el Presupuesto de Egresos son diversos, por ejemplo los siguientes: anualidad, obligatoriedad, universalidad, unidad, especialidad, equilibrio presupuestario y publicidad.

### 3.2.1 ANUALIDAD

El principio de anualidad del Presupuesto se encuentra establecido en el párrafo primero de la fracción IV del artículo 74 constitucional, numeral que consagra la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el Presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.<sup>52</sup>

De conformidad con tal principio, en nuestro país el Presupuesto tiene una vigencia anual: rige del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, coincidiendo con el año del calendario.<sup>53</sup> Por consiguiente, las erogaciones Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) distingue entre Gasto neto total, Gasto total, Gasto programable y Gasto no programable.

<sup>51</sup>Es pertinente señalar que en términos del artículo 4 de la LFPRH el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto: el Poder Legislativo; el Poder Judicial; los entes autónomos; los tribunales administrativos; la Procuraduría General de la República; la Presidencia de la República; las dependencias, y las entidades. El Poder Ejecutivo es el principal ejecutor del gasto, pues abarca casi el 70 por ciento del mismo.

<sup>52</sup>Fernando Orratía Arellano explica que el sistema establecido por nuestra Constitución fue adoptado del sistema de vigilancia y control del gasto público establecido por los gobiernos de las colonias indias en Norteamérica, en las cuales, con un criterio eminentemente práctico y siguiendo la tradición inglesa, se decidió por un régimen anual, tanto para la autorización de los gastos, como para autorizar los impuestos que los ciudadanos estarían obligados a pagar al gobierno colonial. Nuestro sistema de autorización anual de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos tiene por objeto proteger a los contribuyentes, limitando a un año la facultad de la autoridad para imponer cargas fiscales y, a la vez, autorizando a la autoridad a gastar el dinero fiscal únicamente durante un periodo de un año y sólo en las partidas de gastos expresamente autorizados por representantes que integran la Cámara de Diputados. *Vid.*, Orratía Arellano, Fernando A., *Op. Cit.*, p. 82.

<sup>53</sup>En otros países inician su año fiscal de manera distinta al nuestro. Por ejemplo, Japón,

en el Presupuesto deben renovarse año con año.

De ahí que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su artículo 39 disponga:

*La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.*

En relación con la aludida vigencia anual del Presupuesto, es de señalar que la Constitución Federal no prevé lo que se llama reconducción presupuestal. Por ello, si el Presupuesto de Egresos no ha entrado en vigor el 1 de enero, no existirá Presupuesto.<sup>54</sup>

Es de advertir que la reconducción estuvo sancionada en la normatividad de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación de 1928. En su artículo 47, dicha Ley establecía:

*Si al concluir el periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados no hubiere aprobado totalmente el proyecto de Presupuesto que le envió el Ejecutivo, se considerará dicho proyecto en vigor al iniciarse el ejercicio respectivo mientras que la misma Cámara no lo revoque mediante la expedición del que deba substituirlo.*

No obstante, actualmente sólo el artículo 75 constitucional instituye una especie de prórroga del Presupuesto anterior, en el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe el Presupuesto del nuevo ejercicio, pero sólo en cuanto a la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido

---

Canadá, Gran Bretaña y Dinamarca inician su año fiscal el 1 de abril; Italia, Senegal, Suecia y Camerún, el 1 de julio; Estados Unidos de América, el 1 de octubre. *Vid.*, Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo*, México, Editorial Oxford, 1999 (3ª. edición), 82.

<sup>54</sup>En las disposiciones constitucionales no se determina lo que debe observarse en caso de que el Presupuesto no sea aprobado al 1 de enero. La falta de aprobación antes de esa fecha traería como consecuencia que no pudiera realizar ningún desembolso, salvo el que quedare amparado por el artículo 75 constitucional. Pero ese artículo sólo previene que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté 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.

La ausencia de alguna disposición que prevea una alternativa en caso de que el Presupuesto no sea aprobado en el plazo constitucional pone en riesgo la estabilidad financiera, económica y política del país.

En el derecho constitucional comparado se establecen básicamente dos mecanismos para garantizar la disponibilidad de un Presupuesto al inicio de cada ejercicio fiscal. Uno consiste en que si el Presupuesto no es aprobado en los plazos que la Constitución señala, en automático, adquiere el carácter de Presupuesto el proyecto enviado por el Ejecutivo. El otro sistema reside en que si el Presupuesto no se aprueba antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considera prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

por la ley, a saber:<sup>55</sup>

**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 esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera 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. (El énfasis es nuestro).**

Posiblemente, una excepción al principio de anualidad pudiera hallarse en las erogaciones plurianuales a que alude el artículo 74, fracción IV, constitucional, de conformidad con la reforma aprobada en el año de 2007, publicada el 7 de mayo de 2008.

Ello porque en términos de la citada reforma, la Cámara de Diputados tiene la facultad de autorizar en el Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria, las cuales una vez autorizadas deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.<sup>56</sup>

<sup>55</sup>Cabe mencionar que durante muchos años rigió el criterio de la reconducción del presupuesto. Así lo evidencia el informe de Venustiano Carranza, presentado ante el Congreso el 15 de abril de 1917, en el que se señaló lo siguiente:

*Teniendo en cuenta la organización precipitada de una Revolución, no debe extrañar que no haya sido posible calcular egresos para la campaña del Ejército Constitucionalista durante los dos primeros periodos de la lucha.*

*Cada vez que ha sido posible, sin embargo, se ha procurado ajustar los desembolsos a algún presupuesto, y especialmente por lo que hace a sueldos, constantemente se ha tomado el de 1912-13, último que puede considerarse legalmente existente, como guía para organización de oficinas y para calcular sueldos de empleados.*

*Es natural, sin embargo, que la organización que ha tenido que darse a las diversas Secretarías de la Primera Jefatura no corresponda con la organización del Gobierno Constitucional de 1912, y a eso se debe que de hecho haya sido imposible la aplicación del presupuesto de 1912-13.*

<sup>56</sup>En complemento de dicha reforma, la LFPRH -la cual tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, en el último párrafo del artículo 32 dispone:

*En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un apartado específico, las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta por el monto que, como porcentaje del gasto total en inversión del Presupuesto de Egresos, proponga el Ejecutivo Federal tomando en consideración los criterios generales de política económica para el año en cuestión y las erogaciones plurianuales aprobadas en ejercicios anteriores; en dicho apartado podrán incluirse los proyectos de infraestructura a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. En todo caso, las asignaciones de recursos de los ejercicios fiscales subsecuentes a la aprobación de dichas erogaciones deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos.*

### 3.2.2 OBLIGATORIEDAD

La obligatoriedad del Presupuesto de Egresos se encuentra enfatizada en el artículo 126 de la Constitución Federal, precepto que literalmente ordena:

**Artículo 126.** *No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.*

De ahí que la LFPRH, en el artículo 18, párrafo segundo, ordene:

**Artículo 18.-....**

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos, en los términos del párrafo anterior. (El énfasis es nuestro).<sup>57</sup>*

La excepción a este precepto se contiene en el artículo 75 de la propia Carta Fundamental, por cuyo mandato si en el presupuesto no está contemplada la remuneración que corresponde a un empleo público, se autoriza a pagar la que tenía fijada en un presupuesto anterior o en la ley que creó el empleo.

---

<sup>57</sup>El artículo 54 de la LFPRH estatuye:

**Artículo 54.-** *Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior; así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.*

*Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.*

*Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.*

*Los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos podrán ser hasta por el 80% del monto de endeudamiento autorizado como diferimiento de pago en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél en que deba efectuarse su pago.*

*Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo.*

Esa excepción tutela los derechos de los trabajadores públicos.<sup>58</sup>

Otra excepción, puede hallarse en la LFPRH, que en sus artículos 19 y 20 autoriza la posibilidad de erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes.<sup>59</sup>

### 3.2.3 UNIVERSALIDAD

El principio de universalidad radica en que el Presupuesto de Egresos de la Federación debe comprender todos los gastos del Estado.

Dicho principio deriva del propio artículo 126 constitucional, que manda que no pueda hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

Tal precepto permite que el órgano encargado de aprobar el Presupuesto -o sea la Cámara de Diputados- tenga un fidedigno control del gasto federal.<sup>60</sup>

### 3.2.4 UNIDAD

El principio de unidad significa que el Presupuesto debe ser incluido en un solo documento que contiene el Decreto de Presupuesto, los anexos y tomos correspondientes.

Este principio está contenido en el artículo 126 constitucional, el cual dice que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.<sup>61</sup>

El principio se encuentra reiterado en la fracción XXXV del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que dispone:

**Artículo 2.-** *Para efectos de esta Ley, se entenderá por:*

**XXXV. Presupuesto de Egresos:** *el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo el decreto, los anexos y tomos;*

*Y es que si el Presupuesto no es algo fragmentado, sino una totalidad*

---

<sup>58</sup>Cabe hacer notar que la LFPRH, en el artículo 2, fracción XLVI, define a las remuneraciones de la siguiente manera:

**XLVI. Remuneraciones:** *la retribución económica que constitucionalmente corresponde a los servidores públicos por concepto de percepciones ordinarias y, en su caso, percepciones extraordinarias;*

<sup>59</sup>Cabe señalar que la constitucionalidad del artículo 19 de la LFPRH podría ser cuestionada, al amparo del artículo 126 constitucional.

<sup>60</sup>Para Rafael Martínez Morales el principio de universalidad consiste en que el Presupuesto debe comprender todos los gastos del poder público. *Vid.*, Martínez Morales, Rafael, *Op. Cit.*, p. 80.

<sup>61</sup>Cualquier modificación posterior del Presupuesto es parte integrante de éste.

integrada por los artículos permanentes y los transitorios del Decreto de Presupuesto y por los anexos y tomos correspondientes a dicho Decreto, resulta que es un todo orgánico, cuyas partidas no pueden verse como actos aislados, sino compartiendo la misma naturaleza del todo del que forman parte, sin importar su mayor generalidad o particularidad, o bien, su temporalidad.

### 3.2.5 ESPECIALIDAD

El principio de especialidad implica que la autorización de pago contenida en el Presupuesto de Egresos es siempre una autorización especial.

De conformidad con esta regla, a cada gasto se debe dedicar una cantidad fija para ese concepto y no para otro.

Dicho principio deriva del artículo 74 constitucional que en su parte conducente alude a *las partidas respectivas*. Igualmente, emana del artículo 126 constitucional que manda que no pueda hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.<sup>62</sup>

De conformidad con el principio de mérito, el Presupuesto debe llegar hasta el detalle y no otorgar partidas de forma general.

Y es que, en su calidad de instrumento financiero y contable, el Presupuesto se constituye a partir de un monto general, que se va dividiendo sucesivamente en partidas de conformidad a las entidades sectorizadas de la administración Pública Federal y a las transferencias a las entidades federativas, hasta llegar a asignaciones específicas cuya suma total es idéntica al monto general que sirvió de partida como correlato de la ley de ingresos.<sup>63</sup>

De ahí que algunos consideren que el principio de especialidad obliga a detallar las erogaciones, porque lo contrario podría desvirtuar el carácter del Presupuesto que es reseñar en partidas los egresos públicos y fijar de una manera clara el destino de los mismos. Ello con independencia de que se fije

---

<sup>62</sup>Las partidas contienen la clasificación de erogaciones por objetivos y responden a metas. El gasto público puede ordenarse de varias maneras y con distintas profundidades. En lo básico, se ajusta al monto global contenido en la Ley de Ingresos y consiste en un conjunto de señalamientos generales de gastos de fondos públicos, previstos en partidas para destinarse a objetivos específicos. Asimismo, puede ordenarse en detalle mediante asignaciones referidas al cumplimiento de objetivos concretos y singulares.

<sup>63</sup>En relación con la especialidad del Presupuesto, las fracciones II y III del artículo 41 de la LFPRH, disponen el contenido del proyecto de Presupuesto de Egresos.

un Presupuesto por programas.<sup>64</sup>

Cabe mencionar que en relación con este principio, la fracción V del artículo 2 de la LFPRH, define al *Clasificador por objeto del gasto* como el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto.

Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio.

### 3.2.6 EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

Esta regla presupuestal emana primordialmente del artículo 126 constitucional a efecto de que no procedan erogaciones no comprendidas en el Presupuesto de Egresos.

Se trata de una medida de disciplina fiscal que indica que los egresos estén en concordancia con los ingresos que percibirá el Estado en un ejercicio determinado, evitando un déficit, para impedir gastar más de lo que se percibe.<sup>65</sup>

Y es que la Ley de Ingresos de la Federación establece la estimación de los ingresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales.<sup>66</sup> Se trata de montos que por concepto de ingresos los ingresará el Estado y que determinarán los gastos a realizar. Tales estimaciones pueden no corresponder a los ingresos reales y pueden, por tanto, no coincidir con los gastos calculados.

Para esos efectos, el artículo 126 constitucional manda que no pueda hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

A su vez, la LFPRH contempla que el Presupuesto de Egresos contribuya al equilibrio presupuestario,<sup>67</sup> permitiendo un déficit sólo cuando las

<sup>64</sup>Sin duda, el detalle de los gastos permite un auténtico control de las operaciones financieras. *Vid.*, Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 208.

<sup>65</sup>Es de señalar que previo a la aprobación del Presupuesto, se deberán aprobar las contribuciones para cubrir dicho Presupuesto. Ello mediante la Ley de Ingresos. Al respecto, véase la fracción IV del artículo 31 constitucional. Asimismo, en relación con esa norma, véase la fracción VII del artículo 73 constitucional. Igualmente, véase la fracción IV del artículo 74 constitucional. Y en complemento, véase las fracciones IV y V del artículo 42 de la LFPRH.

<sup>66</sup>*Vid.*, el inciso c, de la fracción I del artículo 40 de la LFPRH.

<sup>67</sup>La citada Ley incorpora diversas disposiciones de equilibrio presupuestario y responsabilidad hacendaria, con la idea de que las finanzas públicas sanas evitan el endeudamiento exce-

condiciones económicas y sociales lo requieran.<sup>68</sup>

Asimismo, la citada Ley instituye la obligación de que a toda proposición de aumento del gasto deberá agregarse la fuente de ingreso correspondiente.<sup>69</sup>

Igualmente, establece que no procederán erogaciones no comprendidas en el Presupuesto de Egresos. Al mismo tenor, prevé la obligatoriedad de realizar evaluaciones de impacto presupuestario en las iniciativas de ley o decreto y estatuye medidas con el objeto de evitar subejercicios del gasto y para el manejo de excedentes.<sup>70</sup>

### 3.2.7 OTROS PRINCIPIOS

La clasificación de los principios en materia presupuestaria es enunciativa. Así, por ejemplo, otros principios son el de eficacia en la aplicación del gasto público, el de eficiencia en el ejercicio del gasto público y el de transparencia en el manejo del gasto público.<sup>71</sup>

La eficacia en la aplicación del gasto público reside en lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de la LFPRH y demás disposiciones aplicables.

La eficiencia en el ejercicio del gasto público radica en que el ejercicio del Presupuesto se realice en tiempo y forma, en los términos de la LFPRH y demás disposiciones aplicables.

En razón del principio de la transparencia, por ejemplo, los ejecutores de gasto deberán observar las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; deberán remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación

---

sivo por parte del sector público y contribuyen al crecimiento económico.

<sup>68</sup>Dicha Ley establece, con el objeto de disminuir la discrecionalidad del Ejecutivo en cuanto al uso de excedentes de ingresos y de los recortes al gasto público, una regulación respecto de los criterios y las acciones a seguir cuando se presente cualquiera de los dos casos. Por el lado de los menores ingresos también se establecen reglas.

<sup>69</sup>En términos de primer párrafo del artículo 17 de esa Ley, el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario.

<sup>70</sup>Las pautas de la citada Ley que concretamente aluden al principio de equilibrio presupuestario, se encuentran insertas en los artículos 16 a 23.

<sup>71</sup>*Vid.*, el las fracciones XI y XII del artículo 2; el inciso b de las fracciones I y II del artículo 5; primer párrafo del artículo 45; párrafo tercero del artículo 61; el párrafo segundo de la Fracción II del artículo 75; primer y último párrafos del artículo 77; artículo 86; primer párrafo del artículo 111 de la LFPRH.

con sus respectivos presupuestos, en los términos de las disposiciones generales aplicables. Dicha solicitud se realizará por los órganos de gobierno de las Cámaras o por las Comisiones competentes, así como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Además, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral referente al manejo de los recursos públicos federales.<sup>72</sup>

Finalmente, es de señalar que adicional a dichos principios presupuestales, los ejecutores del gasto público federal están obligados a observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.<sup>73</sup>

### **3.3 PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

Para iniciar este punto, es pertinente mencionar que la Cámara de Diputados tiene un papel relevante en el ciclo presupuestario, el cual implica cuatro etapas, a saber: la formulación del proyecto de Presupuesto, la aprobación del Presupuesto, la ejecución del Presupuesto aprobado y la revisión de la Cuenta Pública.

Ahora bien, el procedimiento de aprobación del Presupuesto se encuentra inserto en la fracción IV del artículo 74 constitucional. Dicho procedimiento conlleva que el pueblo sepa y apruebe el gasto público, de manera que el manejo de los dineros públicos no quede a la libre voluntad de los ejecutores del gasto.<sup>74</sup>

Tal procedimiento inicia con la presentación anual del Proyecto de Presupuesto por parte del Titular del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, lo cual deberá tener lugar a más tardar el día 8 del mes de septiembre.<sup>75</sup> A esa presentación deberá comparecer el Secretario del

---

<sup>72</sup>*Vid.*, los artículos 106 y 107 de la LFPRH.

<sup>73</sup>*Vid.*, el segundo párrafo del artículo 1 de la LFPRH.

<sup>74</sup>La aprobación del Presupuesto es el resultado de un complejo proceso de negociación en que confluyen multiplicidad de intereses de carácter político, social y económico.

<sup>75</sup>Previo a la presentación anual del Proyecto de Presupuesto por parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, con base en la autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Federal o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, esos ejecutores envían a la SHCP, para su integración al proyecto de Presupuesto, sus proyectos, observando los criterios generales de política económica. El

despacho correspondiente, o sea el Secretario de Hacienda y Crédito Público, a dar cuenta del Proyecto.

Al respecto, la LFPRH, en su artículo 41, señala que el proyecto de Presupuesto de Egresos, contendrá:

- La exposición de motivos en la que se señale:<sup>76</sup>
  - a) La política de gasto del Ejecutivo Federal;
  - b) Las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos;
  - c) Los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales;
  - d) La estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales; y
  - e) Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de dicha Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- El proyecto de Decreto de Presupuesto, los anexos y tomos incluirán:

Ejecutivo Federal, por conducto de la mencionada Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. Las dependencias y entidades deberán remitir a la SHCP sus respectivos anteproyectos de presupuesto con sujeción a las disposiciones generales, techos y plazos que la Secretaría establezca. Las entidades remitirán sus anteproyectos de presupuesto, por conducto de su dependencia coordinadora de sector. Las entidades no coordinadas remitirán sus anteproyectos directamente a la SHCP. Los anteproyectos de las dependencias y entidades deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por esa Secretaría. Ésta se halla facultada para formular el anteproyecto de presupuesto de las dependencias y entidades, cuando las mismas no lo presenten en los plazos establecidos. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos enviarán a la SHCP sus proyectos de presupuesto, a efecto de integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la SHCP en las actividades de programación y presupuesto, con el objeto de que sus proyectos sean compatibles con las clasificaciones y estructura programática a que se refieren los artículos 27 y 28 de la LFPRH.

Es de hacer notar que la LFPRH dispone, en su artículo 28, que el proyecto de Presupuesto se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones: la administrativa; la funcional y programática; la económica, y la geográfica.

De esa misma Ley, se sugiere ver el artículo 32 y el 33.

<sup>76</sup>En la exposición de motivos del proyecto de Presupuesto se informará el estado que guardan los convenios de coordinación suscritos para que las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos transfieran recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales, así como los objetivos alcanzados; igualmente, sobre los convenios a suscribir y los objetivos a alcanzar. *Id.*, la fracción X del artículo 82 de la LFPRH.

- a) Las previsiones de gasto de los ramos autónomos;
- b) Las previsiones de gasto de los ramos administrativos;
- c) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control directo;
- d) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control indirecto;
- e) Las previsiones de gasto de los ramos generales;
- f) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a gastos obligatorios;
- g) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a los compromisos plurianuales;
- h) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;
- i) Un capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas a que se refiere el artículo 33, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- j) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades;
- k) En su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal;
- l) Un apartado que contenga las principales variaciones que se proponen con respecto al año en curso y su justificación, en términos de las distintas clasificaciones del gasto; los principales programas y, en su caso, aquéllos que se proponen por primera vez;
- m) La información que permita distinguir el gasto regular de operación; el gasto adicional que se propone, y las propuestas de ajustes al gasto;
- n) El destino que corresponda a los ingresos provenientes del aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal, el cual corresponderá a las entidades federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente, y
- ñ) Un capítulo específico que incorpore las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, aprobadas en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Los anexos informativos contendrán:
  - a) La metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso, así como la utilizada para calendarizar el gasto según su clasificación económica;
  - b) La distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto, y
  - c) La demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos a que se refiere este artículo así como la que solicite la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, en su caso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Hecha la presentación, compete a la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

Para esos efectos, el proyecto de Presupuesto se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.<sup>77</sup> Ello en términos de los artículos 80 en relación con el 81 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>78</sup>

Una vez elaborado el dictamen por la aludida Comisión se presenta al Pleno de la Cámara de Diputados,<sup>79</sup> quien tiene la tarea de aprobar el Presupuesto.

Tal aprobación debe realizarse, a más tardar el 15 de noviembre. Así lo establece el propio artículo 74, fracción IV, constitucional. Ello implica que la

---

<sup>77</sup>Dicha Comisión es ordinaria, se mantiene de legislatura a legislatura, y puede tener más de treinta miembros. *Vid.*, la fracción XXVIII del numeral 2 del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, *Vid.*, el numeral 2 del artículo 43 de esa Ley. Esa Comisión es la única encargada de elaborar el dictamen del proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal. Para esos efectos, cuenta con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Ese Centro tiene entre sus funciones y tareas las de analizar el proyecto de Presupuesto, la Ley de Ingresos, las leyes fiscales y los Criterios Generales de Política Económica que presenta el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. *Vid.*, el inciso “b” del artículo 42 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

<sup>78</sup>En el proceso de aprobación del Presupuesto, la LFPRH, en la fracción X del artículo 42, determina que podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso.

<sup>79</sup>En términos de primer párrafo del artículo 17 de la LFPRH, el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario.

Cámara de Diputados cuenta con dos meses y una semana, aproximadamente, para realizar la tarea de aprobación del Presupuesto.

Tal aprobación deberá realizarla la Cámara de Diputados una vez aprobadas las contribuciones que deben decretarse para cubrir el Presupuesto. Así lo instruye el propio párrafo primero del artículo 74, fracción IV, constitucional.

A lo anterior, es de resaltar que el plazo para la aprobación por el Congreso de las contribuciones que deben decretarse para cubrir el Presupuesto no se encuentra previsto en el texto constitucional. Es una ley secundaria, la LFPRH, la que señala que la Ley de Ingresos debe ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre.<sup>80</sup> De donde resulta que la Cámara de Diputados cuenta con poco más de un mes para aprobar la Ley de Ingresos. Ello siempre y cuando no se trate del caso de cambio de poder Ejecutivo. En tal hipótesis, el plazo con que la Cámara de Diputados cuenta es en extremo breve. Y es que en ese supuesto, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos, lo mismo que el proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el 15 de diciembre.

En la referida hipótesis, el Presidente de la República tiene la posibilidad de entregar el proyecto de Presupuesto y la iniciativa de Ley de Ingresos el 15 de diciembre. Por consiguiente, la Cámara de Diputados cuenta con unos cuantos días para aprobar el Presupuesto de Egresos, previa la aprobación de la Ley de ingresos.<sup>81</sup>

Es de advertir que la fracción IV del artículo 74 constitucional previene que la presentación del proyecto de Presupuesto se puede retrasar con una prórroga, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente, que es el Secretario de Hacienda y Crédito Público, a informar de las razones que lo motiven.

Lo que el citado precepto no admite es que el Ejecutivo Federal deje de presentar el referido proyecto. Ello porque la presentación del proyecto de Presupuesto no es un derecho, sino un deber del Ejecutivo Federal que debe cumplir en el plazo límite que prevé la propia Constitución Federal.

De donde resulta que el Ejecutivo Federal tiene el deber de presentar

---

<sup>80</sup>*Vid.*, el artículo 42, fracción IV, LFPRH.

<sup>81</sup>Tal situación provoca que la Cámara de Diputados no cuente con los elementos de convicción necesarios para aprobar meditamente el proyecto de Presupuesto, ni el Congreso la Ley de Ingresos, pues se estará siempre bajo la presión de que el inicio del siguiente ejercicio fiscal esté por comenzar.

ese documento a más tardar el 8 de septiembre, salvo el caso de cambio de poder en que podrá hacerlo llegar el 15 de diciembre. Por su parte, la Cámara de Diputados tiene el deber de aprobar el Presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre, con la salvedad mencionada en el caso de cambio de poder en que tendrá hasta el 31 de diciembre para llevar a cabo dicha aprobación.

Ahora bien, en relación con el procedimiento de aprobación del Presupuesto, es de advertir que la LFPRH contiene un Capítulo III denominado: *“De la Aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes”*- compuesto de los artículos 42, 43 y 44-, destinado a regular dicho procedimiento que, por cierto, regla unido con el de aprobación de la Ley de Ingresos.

En efecto, dicha Ley junta el procedimiento para la aprobación del Presupuesto con el de la Ley de Ingresos. Ello inexplicablemente, pues se trata de documentos diferentes.

Para eso, el artículo 42, primeramente señala que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento con los siguientes elementos:

- Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;
- Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
- Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit; y
- Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Luego, dice que:

- El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto, la cual se apegará a lo establecido en la citada Ley.
- Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la indicada Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas

propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

Inmediatamente después, el referido precepto menciona que el Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año, los siguientes documentos:

- Los criterios generales de política económica en los términos del artículo 16 de la citada Ley, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de misma la LFPRH;
- La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y
- El proyecto de Presupuesto de Egresos.

Después, el aludido artículo 42 marca que:

- La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre; y
- El Presupuesto de Egresos será aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre.

En cuanto a la publicación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, el referido artículo 42 ordena que debe llevarse a cabo a más tardar 20 días naturales después de aprobados dichos documentos.

En seguida, dispone que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, debe enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación (DOF), todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado.

Consecutivamente, el aludido artículo 42 faculta a la Cámara de Diputados para prever en el Presupuesto de Egresos los lineamientos de carácter general que sean necesarios a fin de asegurar que el gasto sea ejercido de acuerdo con los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Además, en cuanto al proceso de examen, discusión, modificación y

aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, el dispositivo en cita ordena que los legisladores observen determinados principios.<sup>82</sup>

Finalmente, el mencionado artículo 42 dispone que se pueden establecer mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos. Para esos efectos, indica que en ese proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos.

Luego, el numeral 43 de la LFPRH trata de la elaboración de los anteproyectos de proyecto de Presupuesto y de la iniciativa de Ley de Ingresos en el año en que termina su encargo el Ejecutivo Federal. También señala pautas sobre la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto, en esa hipótesis, e indica reglas sobre la aprobación de ambos documentos.

En añadidura, el artículo 44 de la señalada Ley prevé que dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto en el DOF, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, debe comunicar a las dependencias y entidades la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad

---

<sup>82</sup>Esos principios son los siguientes:

- a) Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley, así como observando los criterios generales de política económica;*
- b) Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintas a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos;*
- c) Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;*
- d) Se podrán plantear requerimientos específicos de información;*
- e) En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo; y*
- f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.*

responsable y al nivel de desagregación que determine el Reglamento.

Asimismo, ordena que se debe enviar copia de dichos comunicados a la Cámara de Diputados. Igualmente, señala que las oficinas encargadas de la administración interna de cada dependencia y entidad deberán comunicar la distribución correspondiente a sus respectivas unidades responsables a más tardar 5 días hábiles después de recibir la comunicación por parte de la SHCP.

Igualmente, aclara que dicha distribución deberá ser aquella presentada en el anexo informativo a que se refiere el artículo 41, fracción III, inciso b) de la propia LFPRH, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas por la Cámara de Diputados.

En último lugar, manda que la SHCP deberá publicar en el DOF dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto, el monto y la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios.

Por lo demás, en relación con los artículos 42 a 44 es de indicar que atienden esencialmente a la reforma del artículo 74, fracción IV, constitucional publicada en el DOF del 30 de julio de 2004.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> Así lo deja ver el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en relación con el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al mostrar que:

*La reforma constitucional en materia presupuestaria aprobada por el Constituyente Permanente, que establece la fecha de entrega del Paquete Económico por parte del Ejecutivo Federal, la fecha límite de aprobación del Presupuesto de Egresos por parte de la Cámara de Diputados, y que establece de manera explícita la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el presupuesto, destaca la importancia de llevar a cabo una reforma que construya un sistema presupuestario más eficiente, más eficaz, más productivo, más transparente y con una rendición de cuentas completa y avanzada. Con ello, se lograría un Estado más organizado, con mayores instrumentos para enfrentar las demandas sociales y que genere mejores resultados en la aplicación de políticas públicas.*

*La reforma constitucional referida, tiene entre sus objetivos disminuir la incertidumbre que se produce en cada ejercicio fiscal en cuanto a la aprobación del presupuesto y evitar una discusión y aprobación apresurada del Presupuesto Federal cuyos resultados sean inconsistentes con las prioridades nacionales. Al contar con un presupuesto aprobado un mes y medio antes del inicio del ejercicio, se facilita el uso de los recursos para los gobiernos estatales y municipales, las dependencias del gobierno federal e incluso la planeación de los diversos sectores económicos y productivos que están estrechamente ligados al gasto público federal, al mismo tiempo que permite el ejercicio oportuno de los recursos. Esto puede ser la base para evitar subejercicios y llevar a cabo un ejercicio del gasto más oportuno y eficaz.*

El propio dictamen, en relación con los artículos 42 a 44, dice que se incluye un nuevo procedimiento de aprobación de Presupuesto, acorde con la citada reforma constitucional.

A lo antes dicho, es de observar que la LFPRH consigna el procedimiento específico de aprobación del Presupuesto sin que en su regulación se instituya que el Titular del Ejecutivo Federal tenga facultad para hacer observaciones al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

### 3.4 MODIFICACIONES AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

La Cámara de Diputados tiene la facultad para modificar el proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal.

Así lo dispone explícitamente la fracción IV del artículo 74 constitucional al señalar:

**Artículo 74.** *Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

**IV.** *Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, **modificación** del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal [...]. (El énfasis es nuestro).*

Al respecto, es útil recordar el significado de la palabra “modificar”:

El Diccionario Inverso Ilustrado señala:<sup>84</sup>

*Modificar 1. Cambiar el sentido, forma o contenido de algo en su totalidad o sólo en partes.*

*Modificar 2. Transformar. Alterar, cambiar.*

La obra de Martín Alonso, denominada “Ciencia del Lenguaje y Arte del Estilo”, dice:<sup>85</sup>

*Modificar. Limitar, determinar, restringir, reducir a términos justos, cambiar, enmendar, variar, corregir, templar, moderar, transfigurar, desvirtuar.*

---

*Vid.*, el Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1903-I, martes 13 de diciembre de 2005.

<sup>84</sup>*Vid.*, el *Diccionario Inverso Ilustrado. De la Idea Aproximada a la Palabra Precisa*, México, Reader’s Digest, 1992.

<sup>85</sup>*Vid.*, Alonso, Martín, *Ciencia del Lenguaje y Arte del Estilo*, México, Aguilar, 1990.

El Diccionario de la Lengua Española expresa:<sup>86</sup>

*Modificar. ( Del lat. Modificare). I. To. Modify; Fr. Modifier; A.Ungestalten, verändern; It. Modificare. 1.Tr. Limitar o restringir las cosas a un cierto estado o calidad en que se singularicen y distingan unas de otras. Ú.t.c.pnrl.//2.reducir las cosas a los términos justos. Ú.t.c.pnrl.//3. Transformar o cambiar una cosa mudando alguno de sus accidentes.//4.dar un nuevo modo de existir a la sustancia material. Ú.t. en sentido moral.*

El Diccionario Real de la Academia Española, indica:<sup>87</sup>

*Modificar. Transformar algo o alguien respecto de un estado inicial. Limitar o determinar el sentido de una palabra.*

El Diccionario de Sinónimos, Ideas Afines, Antónimos y Parónimos, señala: <sup>88</sup>

*Modificar, también significa cambiar, variar y reformar, y su antónimo es permanecer o ratificar.*

A lo anterior se observa que gramaticalmente la palabra “modificar” significa, esencialmente, transformar, variar, alterar, cambiar, enmendar, corregir, transfigurar, algo.

Ahora bien, la fracción IV del artículo 74 constitucional dispone la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, previo examen, discusión y, en su caso, **modificación** del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

Si aplicamos el sentido de la palabra “modificar” a dicho precepto resulta que la Cámara de Diputados goza de facultad para transformar, variar, alterar, cambiar, enmendar, corregir, transfigurar el proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal.

Al respecto, en los trabajos preparatorios de la reforma constitucional de 2004 -que fue la que introdujo, expresamente, la atribución de la Cámara de Diputados de modificar el proyecto de Presupuesto-, se indica claramente que

<sup>86</sup>*Vid.*, el Diccionario de la Lengua Española, Madrid, España, Editorial Cultural, S.A., 2000, Tomo II, Letras G-Z.

<sup>87</sup>*Vid.*, el Diccionario Real de la Academia Española, Madrid, España, Editorial Espasa, 1999.

<sup>88</sup>*Vid.*, el Diccionario de Sinónimos, Ideas Afines, Antónimos y Parónimos, Madrid, España, Cultural, S.A., 1996.

la voz *modificación* se adicionó para evitar dudas que debilitaran o pretendieran limitar la participación de la Cámara de Diputados en el proceso presupuestario.

Eso es lógico si se atiende a que un proyecto es una intención, una idea, un intento, una aspiración, un deseo, un diseño, un esbozo, un bosquejo, un apunte, un borrador, un trazado, un esqueleto, un esquema. Es decir, un proyecto es un asunto para examen, discusión que, por propia naturaleza, admite modificación. No es algo definitivo o concluido.

De donde deriva que el proyecto de Presupuesto no es algo final o acabado, es un esbozo, un bosquejo, una propuesta, un planteamiento.

Así, no resulta extraño que, por ejemplo, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, en el artículo 3, último párrafo, disponga la facultad expresa de la Cámara de Diputados de **modificar el Proyecto de Presupuesto**, en cuanto a los recursos destinados a los proyectos de cogeneración de electricidad que Petróleos Mexicanos, los organismos subsidiarios y sus empresas propongan ejecutar, los recursos y esquemas de inversión pública con los que se pretendan llevar a cabo dichas obras, así como la adquisición de los excedentes por parte de las entidades.

Por consiguiente, es de concluir que lo que recibe la Cámara es lo proyectado. Lo que aprueba es el Presupuesto, un documento definitivo.

### 3.5 NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

En relación con la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, es de destacar que existe una discusión que oscila entre considerarlo como un acto administrativo o una ley.

En esa cuestión, María de la Luz Mijangos Borja opina que el Presupuesto es una ley en sentido material, porque es atributiva de competencia, y como tal tiene contenido jurídico constitucional, consistente en la creación de la posibilidad jurídica a favor de los individuos que funcionan como órganos del Estado de querer y actuar válidamente en nombre y por cuenta del Estado, en el ámbito y para los fines especificados en la propia ley.<sup>89</sup>

<sup>89</sup>Para Mijangos Borja, las disposiciones del Presupuesto son reglas obligatorias para la administración de Hacienda, y como tales tienen forzosamente efectos directos en pro y en contra de los sujetos interesados en los gastos y los ingresos ordenados. Y aunque el Presupuesto se funde en leyes existentes, su aprobación no es un acto administrativo dado que añade algo nuevo, autoriza la recaudación de los impuestos y distribuye los gastos en proporción de las necesidades, haciendo así posible la ejecución de leyes. El Presupuesto es algo más que una simple cuenta patrimonial. Contiene en cifras, tablas, capítulos, los límites específicos dentro de los cuales debe desarrollarse la actividad del gobierno. La función legislativa no se limita

En otro sentido, Gabino Fraga sostiene que el Presupuesto no es una auténtica ley porque no da nacimiento a situaciones jurídicas generales y por tratarse de una legislación vinculada a una preexistente; es un acto administrativo.<sup>90</sup>

Sin duda, el Presupuesto de Egresos regula la autorización del gasto público con verdaderas reglas de derecho con efectos jurídicos generales, no obstante su temporalidad; asimismo, es un instrumento de control o alta dirección financiera, en tanto dirige el gasto a ejercer; también es un ordenamiento integral, un todo orgánico compuesto del Decreto, de los anexos y tomos que lo conforman. El Presupuesto otorga competencias y establece obligaciones a los ejecutores del gasto, los cuales deberán sujetarse a la normatividad en él contenida, la cual les es imperativa. Marca cuánto y en qué gastar, sentando las bases de la disciplina en la gestión financiera durante el ejercicio de su vigencia. Es un acto formal y materialmente legislativo, que contiene una normatividad general no sólo porque surge del procedimiento especial establecido en el artículo 74 constitucional -y reglamentado por las disposiciones relativas de la LFPRH, y las correspondientes de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento-, sino porque interesa a todos los habitantes, en tanto afecta el interés general, al ser el principal instrumento de la política económica del Estado.

El Presupuesto es un acto de mando, una previsión de gasto sujeto a la condición de que, para efectuarlo, se ingrese lo previsto. En ese régimen, el Presupuesto es una norma general en sentido formal, por ser expedida por un órgano legislativo y, en sentido material, porque produce consecuencias jurídicas que vinculan a los ejecutores del gasto.<sup>91</sup>

---

a aprobar o autorizar lo que propone el Ejecutivo, puesto que lo que recibe la Cámara de Diputados no es un acto definitivo, sino un proyecto a considerar, el cual puede ser rechazado o modificado. *Vid.*, Mijangos Borja, María de la Luz, “El veto presidencial al presupuesto de egresos”, *Antologías*, Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, diciembre de 2004, pp. 62 a 66.

<sup>90</sup>Gabino Fraga admite que en ocasiones el Presupuesto de gastos contiene disposiciones de carácter general para su aplicación, las que sí tendrían el carácter de actos legislativos materiales. *Vid.*, Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1980, p. 333.

<sup>91</sup> Mediante el Presupuesto, la Constitución Federal previene que el Legislativo apruebe la realización de acciones, fijando gastos y destinos a detalle, como son los emolumentos que los servidores públicos pueden legítimamente percibir como contraprestación por el desempeño de su empleo, tal como se desprende de los siguientes artículos constitucionales:

*“Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.*

El Presupuesto es una norma general atributiva de competencias, por lo que introduce al derecho vigente la posibilidad jurídica de los representantes de los órganos del Estado de actuar y contratar válidamente en nombre y por cuenta del Estado.

De ahí que las disposiciones del Presupuesto relativas a los gastos, sean leyes materiales y formales, porque asignan a los órganos del Estado competencia para pagar y ofrecer el pago.

Además, al ser producidas por un órgano legislativo, en ejercicio de una facultad constitucional exclusiva, las normas dictadas por esa vía, son emitidas con el valor de prescripciones de la autoridad soberana y como derecho primario de la comunidad.

En efecto, el Presupuesto contiene normas que pueden calificarse en generales, impersonales y abstractas, por lo que no existe inconveniente para sostener que se trata de una ley en sentido formal y material, que tiene por objeto regular las relaciones jurídicas concernientes al gasto público entre los poderes federales, así como con los particulares que tengan derecho de carácter pecuniario con el mismo.

Ahora bien, el Presupuesto, en el momento en que es aprobado, es un acto perfecto en lo que respecta a su forma, contenido y efectos. Como acto

---

*Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”*

*“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: fracción XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones”.*

*“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 esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera 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.”*

*“Artículo 127. El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, **que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.**”*

legislativo, tiene efectos de ley, al regular un ámbito de la actividad pública (el modo de gastar los medios económicos del Estado), y debe reconocerse que crea, modifica y extingue situaciones jurídicas de la administración, como de los particulares acreedores o deudores.

El Presupuesto, además, es un límite jurídico al Gobierno, que sólo puede emprender cualquier operación de ejecución, a partir de su aprobación, respecto de la que también está obligado a sujetarse a las indicaciones precisas y detalladas que en materia de gastos públicos se emiten con esa aprobación por la Cámara de Diputados. Por lo tanto, el Presupuesto es una ley que implica consecuencias jurídicas para la gestión del gobierno. El Presupuesto contiene normas de derecho generales que enuncian competencias, obligaciones, mandatos y responsabilidades hacia los diferentes órdenes el Gobierno.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el Presupuesto es un acto administrativo, en tesis bajo el rubro: “*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL*”.

Sin duda, esa tesis funda sus consideraciones en la doctrina Dualista, generada en la segunda mitad del siglo XIX, en Prusia, en razón del conflicto constitucional que surgió entre la Corona y el Parlamento, en los años 1871–1876, a raíz de la negativa del Parlamento de aprobar el Presupuesto presentado por el Monarca, a causa del programa de reformas militares y de los gastos de guerra que la Corona quería imponer.<sup>92</sup>

Cabe mencionar que el principal exponente de la Doctrina Dualista es Paul Laband quien partió de la premisa de que el gobierno prusiano gozaba de total libertad para actuar a su arbitrio en la fijación de los gastos públicos.<sup>93</sup>

<sup>92</sup>El sistema donde surge la citada teoría, respondía a las características siguientes:

- El rey como órgano soberano del Estado, titular de todo poder estatal, tenía el poder constituyente;
- El Parlamento fijaba anualmente el presupuesto general del Estado mediante ley;
- La Constitución prusiana regulaba una monarquía constitucional en donde el rey podía promover o frenar la actividad del Parlamento, pero éste no podía jamás imponerle jurídicamente su voluntad al rey; y,
- La Constitución prusiana se entendía como carta otorgada; es decir, el rey en un acto voluntario, libre y gracioso, otorgaba al pueblo una constitución escrita.

*Vid.*, Rodríguez Bereijo, Álvaro, *Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio Alemán*, Estudio preliminar, publicado en Paul Laband, *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. IX-LXXIII.

<sup>93</sup> En su obra, Laband divide las leyes en dos categorías:

- Leyes en sentido material, que contienen una norma jurídica emanada del Poder

Ahora bien, en el siglo XX se presentó una reacción que critica la concepción Dualista, afirmando que los actos del Poder Legislativo tienen el carácter de verdaderas normas jurídicas generales. En esa corriente, se dice que el Presupuesto es una norma en sentido material con efectos jurídicos normales. La función legislativa no se limita a aprobar lo que propone el Ejecutivo, puesto que lo que recibe el Poder Legislativo no es un acto definitivo sino un proyecto a considerar, el cual puede ser rechazado o modificado, total o parcialmente.

En esa tesis, el Presupuesto es una norma general. Así en la ejecución de planes de inversiones para elevar el nivel del empleo, el gobierno está obligado a efectuar ciertos gastos públicos cuya realización no constituye una autorización máxima sino un verdadero deber jurídico impuesto por el Presupuesto. Para esa teoría, el Presupuesto es una normatividad general que interesa a todos los habitantes, en tanto afecta el interés general, al ser el principal instrumento de la política económica del Estado, además de que constituye una de las manifestaciones más importantes del principio democrático que se refleja en que sea aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados.

De conformidad con tal concepción, considerar que el Presupuesto es

---

Legislativo, y que afectan a la esfera de los derechos individuales de los gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado y sus órganos o funcionarios, creando en su beneficio o a su cargo, nuevos derechos y obligaciones; y,

- Leyes en sentido formal, que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre el rey y las dos Cámaras del Parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una norma de derecho. Estas normas interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo.

Con apoyo en su teoría, Laband dice que el Presupuesto no tiene el carácter de norma jurídica, sino de acto administrativo; la ley que aprueba el Presupuesto es una ley formal –no es una ley en sentido material–; la participación del Parlamento no comprende la facultad de modificar el proyecto enviado por la Corona. Las facultades de la Cámara Baja en la elaboración del Presupuesto son casi nulas.

Laband separa los elementos administrativos del Presupuesto y el carácter meramente formal de su aprobación, distinguiendo entre el Presupuesto propiamente dicho y la ley que lo establece y aprueba. La no aprobación del Presupuesto no afecta el ejercicio de los recursos del Gobierno, que podrá ejecutar el gasto público, aun sin esa aprobación.

Un sector de la doctrina considera que cuando Laband escribe en 1871 su obra “Derecho Presupuestario” tenía en mente la supremacía de la Corona respecto de la Cámara Baja, dejando de lado que la Constitución Prusiana, de 31 de enero de 1850, había asignado al Parlamento la facultad de aprobar mediante ley los presupuestos del Estado.

*Vid.*, Guiliani Fonrouge, Carlos, Derecho Financiero, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1965, Vol. I. pp. 111 y siguientes.

un mero acto administrativo implica subordinar y limitar las atribuciones encomendadas a la Cámara de Diputados por la propia Constitución, en favor del Poder Ejecutivo, lo cual atenta contra el principio de división de poderes.

Ahora bien, es de meditar que nuestro sistema jurídico es muy distinto al en que se desarrollo la teoría de Laband. Del mismo modo, la situación de la Cámara de Diputados es muy diferente a la que tenía la Cámara Baja de Prusia, en la aprobación del Presupuesto. En nuestro orden jurídico, el Presupuesto tiene los efectos propios de una ley. Ello se desprende claramente de la normatividad que integra el Decreto de Presupuesto que anualmente aprueba la Cámara de Diputados

El Presupuesto en nuestro país está sujeto a un régimen constitucional propio, que tiene, entre otras, la peculiaridad de que una vez aprobado obliga a que no puedan hacerse gastos que no estén comprendidos en él o determinados por ley posterior.

El Presupuesto tiene una normatividad peculiar, porque como mínimo ha de aludir a todos los gastos del sector público estatal. Tal previsión de gastos no constituye una simple cuantificación, sino que lleva la orden de que en el curso del ejercicio financiero anual, la administración acomode su actuación a la pauta marcada por el cuadro presupuestario, y que puede contener la realización de determinadas actuaciones a la administración en materia de gestión de recursos, a través de las asignaciones detalladas de partidas presupuestales.

De ahí que repetidamente en los Decretos de Presupuesto se establezca que el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal, se realizará conforme en los ordenamientos legales y el Presupuesto de Egresos. De ahí que reiteradamente en los Decretos de Presupuesto se consagren normas de observancia general.<sup>94</sup>

Finalmente, es de destacar que en nuestro país la Cámara de Diputados tiene facultad para modificar el proyecto de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo, facultad impensable en la época y en el lugar en que Paul Laband planteó su teoría del Presupuesto.

#### **4. ¿EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PUEDE SER OBJETO DE OBSERVACIONES POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO (FACULTAD DE VETO)**

Un punto de crecido debate en los últimos años es el que gira en torno a la facultad o no del Presidente de la República para realizar observaciones

<sup>94</sup>*Vid.*, los Decretos los Presupuesto aprobados por la Cámara de Diputados. En específico, se sugiere analizar los de los últimos diez años.

al Presupuesto de Egresos, comúnmente conocida como derecho de veto.

El punto cardinal de la discusión reside en si es necesario que existan textos expresos constitucionales que determinen si procede o no el veto presidencial en contra del Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

La disputa ha recibido el criterio dividido de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 109/20054. Esa sentencia no alcanzó la votación necesaria para que tenga efectos generales.

Precisamente, a esa controversia nos referiremos en este estudio, no sin antes plasmar nociones específicas sobre la facultad del Presidente de la República para realizar observaciones en el proceso legislativo.

#### **4.1 ACOTACIÓN DE LA FACULTAD DE HACER OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO**

El Poder Ejecutivo tiene facultad para oponerse a un proyecto de ley o decreto, que el Congreso le envía para su promulgación.

Este es un mecanismo que forma parte del sistema de contrapesos, en el cual mientras el Presidente de la República puede hacer observaciones a un proyecto de ley o decreto, el Congreso puede superar esas objeciones con el voto de los dos tercios de miembros presentes de ambas Cámaras.<sup>95</sup>

Precisamente, la Constitución Federal en el artículo 72 le reconoce al Poder Ejecutivo la facultad para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto, que para efectos de promulgación, le envía el órgano legislativo. Ello como un medio de oponerse a su vigencia.<sup>96</sup>

Dice el artículo 72 constitucional:

*Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*

---

<sup>95</sup>*Vid.*, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994, p. 1064.

<sup>96</sup>En el ámbito federal, la facultad de vetar le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. Nadie puede hacerlo en lugar de él.

Con el propósito de evitar injerencias indebidas o inoportunas en la actuación del Congreso de la Unión o de las legislaturas de las entidades federativas, se establece con toda precisión el momento en que puede hacerse valer el veto.

*A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*

*B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.*

*C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*

*Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.*

*D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.*

*E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos*

*de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.*

*F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.*

*G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.*

*H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.*

*I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos de que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.*

*J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.*

*Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.*

La disposición constitucional regula la función legislativa, confiándola al Poder Legislativo. Pero faculta al Ejecutivo a hacer observaciones al proyecto de ley o decreto aprobado por ambas Cámaras.<sup>97</sup> Tal atribución no es exclusiva del Poder Ejecutivo. El precepto faculta a la Cámara revisora a hacer observaciones al proyecto de ley o decreto aprobado por la Cámara de Origen.<sup>98</sup>

<sup>97</sup>En nuestro sistema constitucional, el artículo 72 alude a observaciones, pero del artículo 70 constitucional se infiere que a las mismas también se les puede aplicar la palabra veto.

<sup>98</sup>Así se desprende de la fracción D de dicho artículo 72, que indica que si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen **con las observaciones que aquélla le hubiese hecho**. Si examinado de nuevo fuese

Por consiguiente, la facultad de realizar observaciones compete al Poder Ejecutivo y al propio Legislativo, como una potestad de la Cámara revisora frente a la aprobación del proyecto de ley o decreto por la Cámara de origen.

En el caso, nos interesa la facultad de hacer observaciones del Poder Ejecutivo, conocida como “veto”.<sup>99</sup>

Ahora bien, en términos del precepto transcrito se nota que:

- El Presidente de la República puede vetar sólo actos del Congreso de la Unión, cuando sus cámaras actúan en forma separada, sucesiva e independiente.
- Si el Poder Ejecutivo no tuviere observaciones qué hacer, publicará inmediatamente el proyecto de ley o decreto aprobado por ambas Cámaras.
- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- Si el proyecto fuese desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto a la Cámara de su origen, donde deberá ser discutido de nuevo, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de sus miembros presentes, pasará a la Cámara revisora. Si ésta lo confirma por las dos terceras partes del número total de votos de sus miembros presentes, **el proyecto dejará de ser un mero proyecto para convertirse en ley o decreto** y volverá al Ejecutivo para su promulgación. En este caso, el veto habrá sido superado.

De conformidad con el artículo 72 mientras no se dé la promulgación y esté corriendo el plazo para hacer valer el veto presidencial, no puede hablarse de que exista una ley o un decreto, sólo se trata de un proyecto.

De dicho texto deriva que **el Presidente no veta leyes o decretos, sólo** aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, el proyecto volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, el proyecto pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

<sup>99</sup>Ignacio Burgoa dice que el veto consiste en la facultad que tiene el Presidente para hacer observaciones a los proyectos de ley decreto que hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión; es decir, por sus dos Cámaras. *Vid.*, Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1973, p. 776.

**objeta proyectos.**<sup>100</sup> Es decir, el Ejecutivo Federal impide temporalmente que un **proyecto** de ley o decreto se convierta en ley o decreto. Pero superado el veto, ya **no** se estará ante un proyecto, sino ante una ley o decreto, que se devolverá al Ejecutivo para su promulgación y publicación.<sup>101</sup>

Ignacio Burgoa menciona el carácter suspensivo del veto, pues su ejercicio **no** significa la prohibición o el impedimento insuperable para que una ley decreto entre en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas cámaras los proyectos aprobados por las mismas. Pero si las Cámaras superan el veto, las observaciones son consideradas inoperantes. En ese caso, ya no se estará ante un proyecto, sino ante una ley o decreto, teniendo en este supuesto el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.<sup>102</sup>

Al tenor del referido artículo 72, el veto es una institución de alcances limitados, ya que puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes de ambas Cámaras.

Ahora bien, el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto **en su totalidad a la Cámara de origen**. Así lo prevé, nítidamente, el inciso C del artículo 72:

***C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*** (El énfasis es nuestro).

El proyecto debe ser devuelto totalmente, **no parcialmente**. El precepto no autoriza que pueda promulgarse y publicarse la parte no objetada.<sup>103</sup>

<sup>100</sup>La palabra veto proviene del latín *veto* que significa prohibido.

<sup>101</sup>El veto es un acto del Poder Ejecutivo de no aprobación **del proyecto** de ley o decreto que le envía el Congreso. Ese acto impide que el proyecto –mientras no sea superado el veto– se convierta en ley o decreto; asimismo, impide la publicación del mismo. Los actos negativos no pueden ser objeto de veto. Si las Cámaras del Congreso rechazan una iniciativa no hay acto susceptible de observaciones.

<sup>102</sup>*Vid.*, Burgoa Ignacio, *Op. Cit.*, p. 848.

<sup>103</sup>José María Serna de la Garza señala que la promulgación parcial disminuiría la gravedad de la decisión del Presidente de interponer el veto, gravedad que opera como un dique frente a la eventual arbitrariedad del Ejecutivo, dado que éste debe dar cuenta de lo obrado a la opinión pública y justificar, con buenas razones, su decisión. Asimismo, indica que el artículo 72, inciso C, permite el veto parcial, que no se debe confundir con la promulgación parcial admitida por Constituciones como la Argentina. El presidente argentino puede observar

De ahí que José María Serna de la Garza razone que la posibilidad de promulgación parcial **no** se encuentra prevista en nuestra Constitución, lo que está permitido es que el Poder Ejecutivo pueda hacer observaciones a todo o a una parte del proyecto de ley o decreto, pero en ambos casos estará obligado a devolver proyecto **por entero**, con sus observaciones, a la Cámara de origen. El Presidente no está facultado, bajo ninguna circunstancia, para publicar la parte no vetada del proyecto en cuestión. <sup>104</sup>

Así, el veto presidencial puede referirse a todo el proyecto de ley o decreto o sólo a una parte de éste. Empero, el proyecto no aprobado, sea en todo, sea en parte, por el Poder Ejecutivo, deberá ser devuelto **en su conjunto** a la Cámara de su origen.

De lo anterior, es de resumir que el Constituyente concibió el veto como una institución de naturaleza suspensiva y alcances limitados, para que el Presidente estuviese en condiciones de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieran no haber sido tomados en cuenta al discutirse y aprobarse el respectivo proyecto durante el proceso legislativo.

Nunca se pensó en instaurar la figura jurídica del veto como un instrumento de carácter absoluto e insuperable que alterara la perfecta división de poderes y entregara al Ejecutivo la parte decisiva en la formación de leyes. Tampoco pensó establecerlo para casos distintos a los del procedimiento legislativo en que intervienen ambas Cámaras.

## 4.2 EL VETO PRESIDENCIAL Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Algunos piensan que el Presidente de la República puede vetar el Presupuesto de Egresos. Ello por virtud de la resolución emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 109/2004.

---

parcialmente un proyecto de ley aprobada por el Congreso Nacional y promulgar la parte no vetada. Esta posibilidad no es admitida por la Constitución mexicana. *Vid.*, Serna de la Garza, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pp. 281 a 292.

<sup>104</sup>José María Serna de la Garza dice que con el veto las observaciones del Presidente operan con un criterio de revisión del juicio legislativo, que obliga al Congreso a evaluar nuevamente el texto aprobado por sus cámaras. Este elemento de revisión con posibilidad de insistencia (y, por tanto, de superación del veto) se perdería con la promulgación parcial, en relación con la parte no vetada y promulgada por el Presidente. *Idem*.

Tal solución es difícil de compartir si se juzga que el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados no es factible de veto, por las razones siguientes:

1. En términos del artículo 72 constitucional el veto sólo es oponible en relación con actos del Congreso de la Unión, **no** contra actos que son de la facultad exclusiva de una de las Cámaras.<sup>105</sup> En el caso, la aprobación del Presupuesto de Egresos es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados.<sup>106</sup>
2. El veto **sólo** tiene lugar en el procedimiento legislativo previsto en el artículo 72 constitucional. En el caso, el procedimiento de aprobación del Presupuesto no se encuentra consignado en el artículo 72 constitucional, sino en el numeral 74. Es un procedimiento tocante a un acto de control

---

<sup>105</sup>José María Serna de la Garza dice que de acuerdo con la Constitución Federal los actos que pueden ser vetados son aquellos cuya resolución no sea exclusiva de una de las cámaras.

En respuesta a la pregunta de si el Ejecutivo está facultado para vetar el Presupuesto de Egresos una vez que ha sido aprobado por la Cámara de Diputados, Serna de la Garza responde que atendiendo al sentido literal de lo dispuesto por el encabezado del artículo 72, se debe concluir que no. *Idem*.

<sup>106</sup>Felipe Tena Ramírez escribe que el Presupuesto no puede ser materia de veto presidencial. Explica que el artículo 71 de la Constitución de 1857, reformado y adicionado en 1874, regulaba minuciosamente la tramitación de todo proyecto de ley o Decreto, cuya resolución no fuese exclusiva de alguna de las Cámaras. En dicho precepto figuraba la facultad de veto del Ejecutivo; por lo tanto, la mencionada facultad sólo podía referirse a los actos del Congreso, no así a los de una sola de las Cámaras. Expone que, congruente con la finalidad de que se dotó el veto, el autor de la reforma señaló como únicos casos en que no procedía el veto los consistentes en las resoluciones del Congreso, prorrogando sus sesiones o ejerciendo funciones de cuerpo electoral o de jurado. Al igual que el artículo 71 de la Constitución de 1857, el 72 de la vigente se refiere tan sólo a la tramitación de los proyectos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras. Sin embargo, el inciso j) del artículo consigna excepciones. Dice Tena Ramírez que da a entender el precepto “*a contrario sensu*” que, fuera de esos casos de excepción expresamente señalados, son vetables las resoluciones de cada una de las Cámaras en uso de sus facultades exclusivas y las de la Comisión Permanente, lo que es erróneo, porque el artículo 72 sólo concede al Ejecutivo la facultad de veto respecto a las resoluciones del Congreso de la Unión.

Tena Ramírez concluye que la facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente, porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso. Añade: “ya sabemos que los Poderes Federales no tienen otras facultades que las expresamente recibidas de la Constitución. El inciso J) del artículo 72 sería superfluo, si no condujera a consecuencias equivocadas”. *Vid.*, Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1981, pp. 260-261.

- presupuestario.<sup>107</sup>
3. El veto **sólo** objeta proyectos, y así lo indica abiertamente el artículo 72 constitucional.<sup>108</sup> En el caso, el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, **no** es un proyecto, sino un acto concluido y perfecto, con plena eficacia jurídica.<sup>109</sup>
  4. El artículo 72 constitucional se refiere exclusivamente a las facultades que ejercen separada y sucesivamente ambas Cámaras, **no** a las funciones de una sola de las Cámaras.<sup>110</sup> En el caso del Presupuesto de Egresos, aplica el procedimiento estatuido en el artículo 74 constitucional, en el cual sólo participa la Cámara de Diputados. Por eso en este procedimiento no es dable el hablar de Cámara de origen y Cámara revisora.<sup>111</sup>
  5. No existe disposición jurídica alguna que faculte expresamente al Presidente de la República para vetar el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.
  6. Admitir que pueda ser vetado el Presupuesto significaría que la totalidad del Presupuesto (Decreto, tomos y anexos) tuviera que devolverse a la Cámara de Diputados, lo cual envolvería que, de no superarse el veto, no habría Presupuesto, aplicándose cuanto más lo dispuesto por el artículo 75 constitucional.

---

<sup>107</sup> El derecho de veto sólo puede ser ejercido en los casos en que el Poder Legislativo desempeña la facultad legislativa, no cuando ejerce otro tipo de funciones. De ahí que, por ejemplo, la revisión de la Cuenta Pública no puede ser materia de veto presidencial.

<sup>108</sup> El Presidente no veta actos con plena eficacia jurídica.

<sup>109</sup> El artículo 74 constitucional, fracción IV, distingue entre el **proyecto de Presupuesto** enviado por el Ejecutivo Federal y el **Presupuesto aprobado** por la Cámara de Diputados. Además, cuando se trata de actos que emiten las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas, no se está frente a un proyecto, se está frente a un acto concluido y perfecto, por lo que no existe la posibilidad jurídica de que el Presidente le haga observaciones.

<sup>110</sup> Así lo indican los diversos incisos que integran dicho precepto, que involucra a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores y al Poder Ejecutivo. Las Cámaras pueden actuar como de origen o revisoras según les corresponda tal papel en el procedimiento legislativo. Ello porque la formación de leyes y su reforma han sido confiadas al órgano legislativo en su totalidad.

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona escriben que es de sobra conocido que la aprobación del Presupuesto es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y por lo tanto **no admite el veto presidencial**. *Vid.*, Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 681

<sup>111</sup> Aplicar el artículo 72 a las facultades exclusivas de las Cámaras trae, entre otras, las siguientes consecuencias: es contrario al texto constitucional expreso y es irrealizable de cumplir el artículo 72, ya que este numeral exige la intervención de las dos Cámaras, situación imposible de verificar en el caso de las facultades exclusivas de cada una de ellas.

7. Una vez aprobado el Presupuesto, ni siquiera el ente que lo aprobó -o sea la Cámara de Diputados- lo puede modificar. Es a través de una ley posterior que se puede llevar a cabo alguna alteración, no mediante veto presidencial.
8. La revisión de diversos artículos constitucionales es suficiente para meditar que pretender aplicar la facultad de veto del artículo 72 a los actos de las Cámaras en lo particular llevaría al desatino de aceptar el veto presidencial -sin que exista base constitucional para ello- a:

- La expedición del Bando Solemne por la Cámara de Diputados para la declaración del Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- La revisión de la Cuenta Pública Federal que realiza la Cámara de Diputados.
- La coordinación y evaluación que la Cámara de Diputados lleva a cabo del desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- La designación que la Cámara de Diputados hace del titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- La elección por la Cámara de Diputados de los consejeros del Instituto Federal Electoral;
- La designación del titular de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral por la Cámara de Diputados;
- El análisis que realiza el Senado respecto de la política exterior del Ejecutivo Federal;
- La aprobación que realiza el Senado de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas;
- La aprobación que verifica el Senado de la decisión del Ejecutivo de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los tratados internacionales y convenciones diplomáticas;
- La ratificación que lleva a cabo el Senado de los nombramientos que el Presidente de la República hace 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;
- La autorización que efectúa el Senado para que el Presidente de la República pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en

- aguas mexicanas;
- El consentimiento que da el Senado para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional;
  - La declaración del Senado de nombrar un gobernador provisional, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, así como la convocatoria a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado;
  - Las resoluciones de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas;
  - La designación por el Senado de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República;
  - El otorgamiento o negativa de aprobación por el Senado a las solicitudes de licencia o renuncia de los Ministros de la SCJN, que le someta el Presidente de la República;
  - El nombramiento o remoción que realice el Senado respecto del Jefe del Distrito Federal;
  - La autorización del Senado respecto de los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;
  - Las resoluciones que dicte el Senado en los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas;
  - La aprobación del Senado para que el Ejecutivo Federal pueda reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional;
  - La aprobación por el Senado de los miembros de la Junta de Gobierno del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;
  - La designación por el Senado de los magistrados de los tribunales agrarios;
  - La aprobación por el Senado del nombramiento del Gobernador del Banco de México;
  - La determinación de la Cámara de Diputados (el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la misma) de interponer, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
  - La determinación del Senado (equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes) de interponer, ante la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

- Las resoluciones de la Cámara de Diputados en los procedimientos de declaración de procedencia.
- Las resoluciones económicas que dicte cada Cámara relativas a su régimen interior.

Por lo demás, aceptar el veto presidencial al Presupuesto representa desconocer que el Congreso, además de la formulación de leyes, cuenta con otras atribuciones para las cuales no aplica esa figura jurídica.

A mayor abundamiento, reconocer que pueda ser vetado el Presupuesto envuelve desconocer las facultades exclusivas de las Cámaras como parte del sistema de frenos y contrapesos constitucionales, atentando contra el orden constitucional, al llevarlo a un presidencialismo en el cual nada podría hacerse sin el "reparo" del Presidente de la República. Tal pretensión sería una ignorancia de las más elementales reglas de equilibrio de poderes, así como un injustificado fortalecimiento del sistema presidencial, no dispuesto en la Constitución Federal.

Del mismo modo, desnaturalizaría las más elementales reglas de la aplicación de la norma jurídica. Y es que el artículo 72 constitucional –donde consta la facultad de veto– está diseñado para la elaboración de leyes.

En efecto, es en los actos en que intervienen ambas Cámaras en la formulación de leyes donde opera el veto presidencial. En actividades distintas no puede operar.

Lo contrario encerraría el que, sin que exista base constitucional, quedaran sujetos al veto presidencial, por ejemplo, los actos del Congreso consistentes en aprobar los empréstitos; reconocer y mandar pagar la deuda nacional; declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo; conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, y aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República.

Es de advertir que quienes señalan que, salvo prohibición expresa, el Ejecutivo Federal puede hacer observaciones al Legislativo en cualquier tipo de actos, es contrario al artículo 16 constitucional, piedra angular del sistema jurídico mexicano –y del Estado de Derecho–.

Y es que la garantía de legalidad que manda que ninguna autoridad pueda realizar o emitir un acto que no le esté expresamente permitido por la norma, se opone a la idea de que una autoridad puede realizar todo aquello que no le esté prohibido, principio aplicable para los particulares, pero no para

los funcionarios públicos. Por ello, conforme al principio de legalidad, todo acto de ejercicio del servicio público debe estar fundado y motivado y debe ser una autoridad competente la que lo emita, lo cual conlleva que exista un precepto que lo faculte expresamente para ello.<sup>112</sup>

En ese sentido, Eduardo García Máynez expresa:<sup>113</sup>

<sup>112</sup>En relación con dicho principio, se pueden citar las tesis siguientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- **AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.** *Las autoridades sólo están facultadas para aquello a que la Constitución Federal expresamente las autoriza, o aquello a que las autoriza, también de modo expreso, una ley que se ajuste estrictamente al código político.*  
*Amparo civil directo 4398/48. Zamora David. 28 de septiembre de 1954. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente*  
*Vid., Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tercera Sala, Tomo CVI, p. 2075.*
- **AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.** *Nuestro régimen de facultades limitadas y expresas ordena a las autoridades actuar dentro de la órbita de sus atribuciones, de manera que aunque no haya algún precepto que prohíba a alguna autoridad hacer determinada cosa, ésta no puede llevarla a cabo, si no existe disposición legal que la faculte.*  
*Amparo civil en revisión 7560/50. Díaz Solís Lucila. 29 de noviembre de 1950. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Agustín Mercado Alarcón. El Ministro Hilario Medina no estuvo presente por las razones que constan en el acta del día.*  
*Vid., Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Primera Sala, Tomo CV, p. 270.*
- **AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.** *Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.*  
*Amparo penal en revisión 2332/50. Blanco Pérez María. 10 de julio de 1950. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Luis Chico Goerne. La publicación no menciona el nombre del ponente.*  
*Vid., Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tercera Sala, Tomo CVI, p. 2075.*
- **AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.** *Las autoridades sólo pueden realizar aquello para lo que están expresamente autorizadas por las leyes, como consecuencia primordial del principio de legalidad que informa nuestro régimen constitucional, en virtud del cual, toda decisión de carácter particular, debe estar basada en una disposición general, dictada con anterioridad. Por tanto, en todos aquellos casos en que las autoridades no justifiquen haber fundado sus actos en algún precepto de derechos positivos, tales actos deben reputarse anticonstitucionales.*  
*Amparo administrativo en revisión 5345/42. Alcalá J. Encarnación.- 23 de septiembre de 1942.- Unanimidad de cuatro votos. Relator: Gabino Fraga.*  
*Vid., Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo LXXIII, p. 6957.*

*“Algunas veces, el autor de la ley establece la regla de que “lo que no está expresamente prohibido está implícitamente permitido”, otras, por el contrario, declara que “lo que no está expresamente permitido está implícitamente prohibido.” Tales prescripciones obedecen a consideraciones de orden técnico... La primera suele establecerse como regla de interpretación en amplios sectores del derecho privado, y sirve para determinar las facultades y deberes de los particulares, partiendo de los textos de la ley; la segunda, emplease para la determinación de las atribuciones de los funcionarios públicos, cuando la actividad de éstos se halla sujeta a un régimen de facultades expresas”.* (El énfasis es nuestro).

En complemento, es de mencionar que el artículo 89 constitucional asigna un catálogo de facultades y obligaciones al Presidente, sin que ninguna de ellas lo faculte para realizar observaciones al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

Más aún, la fracción XX del citado precepto prescribe que también son facultades y obligaciones del Presidente: *“Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.*

Ello exige que de modo tajante y no por meras conjeturas se asignen facultades explícitamente para que existan.

- **AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.** *No basta que una autoridad tenga determinada facultad, para que pueda, en todo caso, exigírsele su ejercicio, sino que es necesario que el caso esté comprendido precisamente dentro de los límites en que esa facultad debe ser puesta en acción.*  
*Amparo administrativo en revisión 1618/38. Fernández Mayor Fausto. 23 de julio de 1938. Unanimidad de cinco votos. Relator: Alonso Aznar Mendoza.*  
*Vid., Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XLI, p. 944.*
- **AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.** *Dentro del régimen de facultades expresas que prevalece en nuestro país, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.*  
*Amparo administrativo en revisión 1601/33. Limantour José Yves. 29 de mayo de 1934. Unanimidad de cinco votos. Relator: José López Lira.*  
*Vid., Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Pleno, Tomo XII, p. 928.*
- **AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.** *Las autoridades no tienen más facultades que las que la ley les otorga.*  
*Amparo administrativo en revisión. Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S. A. 12 de mayo de 1923. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*  
*Vid., Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Pleno, Apéndice de 1995 Tomo: Tomo VI, Tesis 100, p. 65.*

<sup>113</sup>*Vid., García Máynez, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, México, Editorial Porrúa, 2002 (53ª edición), p. 363.*

Pues bien, en ningún precepto del Código Supremo se consigna disposición que indique que el Presidente de la República puede realizar observaciones al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

Más aún, el artículo 74 constitucional que instituye la facultad presupuestal de la Cámara de Diputados, no faculta al Presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos. Y tampoco lo faculta para vetar alguno de los actos en ese dispositivo previstos.<sup>114</sup>

A lo anterior, no pasa desapercibido que el inciso “J” del artículo 72 constitucional establece casos en los la Carta Magna estatuye expresamente que el Poder Ejecutivo no puede hacer observaciones, a saber: cuando alguna de las Cámaras ejerza funciones de cuerpo electoral (artículo 84 constitucional) o cuando ejerza funciones de Jurado (artículo 76, fracción VII, y 110 constitucional), y cuando la Cámara de Diputados acuse ante el Senado de la República en juicio político (artículo 74, fracción V, segundo párrafo, y 110 constitucional). Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (artículo 67 constitucional). A esos supuestos, el artículo 70 constitucional suma el que indica que no pueda ser vetada, ni necesitará de promulgación para tener vigencia, la ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso de la Unión; esto es, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con esas disposiciones, no falta quien deduce que el resto de las resoluciones de las Cámaras –ejercidas en conjunto o separadamente– pueden ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo Federal, en tanto que no existe disposición expresa que prohíba vetar.

Pero una interpretación de esa naturaleza choca con la piedra angular del sistema jurídico mexicano, consignada en el artículo 16 constitucional, irrumpiendo contra el principio de facultades expresas.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Cabe mencionar que la facultad de aprobación del Presupuesto no es absoluta, tiene límites en la propia Constitución. Tales restricciones se encuentran establecidas, por ejemplo, en los artículos 75, 123 apartado B fracción IV, 127 y 2, apartado B, fracción IX.

<sup>115</sup> Lujambio Alonso Gutiérrez Jerónimo y Diego Valadés exponen que en el caso mexicano no existe el veto en materia de Presupuesto. El artículo 72 constitucional, que regula el veto, alude sólo a la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras. La aprobación del Presupuesto corresponde sólo a los diputados, por lo que en este caso no resultan aplicables las normas previstas para el veto. Dichos autores aconsejan que debe tenerse presente el principio general de que los órganos del poder actúan siempre conforme a facultades expresas, y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de la norma contraviene uno de los postulados centrales del Estado de Derecho: la seguridad jurídica. Aclaran que la restricción del veto en materia

De ahí que es de reflexionar que las hipótesis del inciso “J” del artículo 72 y la del artículo 70 constitucionales son disposiciones en las que el Constituyente quiso categóricamente descartar la posibilidad de veto, lo cual en modo alguno autoriza a interpretar que, fuera de esas prohibiciones, el Presidente puede formular observaciones a cualquier acto del Congreso o de alguna de sus Cámaras.

Interpretar que el Ejecutivo Federal puede vetar cualquier acto del Congreso, salvo lo indicado en el inciso “J” del artículo 72 y en el artículo 70, traería al absurdo de especular que el Presidente puede vetar, incluso, las reformas constitucionales.

De ahí que nos unamos a quien opina que el inciso “J” del artículo 72 es totalmente “inútil” e inoperante, y que sin él quedaría purgada la Constitución de un precepto estéril y contradictorio, propicio a la confusión y al error.

Ahora bien, para conocer qué se puede vetar el Presidente es pertinente atender al epígrafe la Sección II *De la Iniciativa y Formación de las Leyes*, del Capítulo II *Del Poder Legislativo* de la Carta Magna, en que se halla inserto el artículo 72 constitucional. Bajo la leyenda *De la Iniciativa y Formación de las Leyes* se alude a la facultad legislativa del Congreso, no a otra u otras.

De ahí que queden excluidos del procedimiento de elaboración de leyes, y con ello del veto presidencial, actos distintos a la facultad legislativa del Congreso, cual es el caso de la aprobación del Presupuesto y la revisión de la Cuenta Pública, que competen a las funciones financieras de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, no pasa inadvertido que la cabeza del artículo 72 constitucional trata de todo proyecto ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras.<sup>116</sup>

---

de Presupuesto no necesariamente corresponde a una omisión accidental ni a un error en el diseño constitucional. La omisión-dicen- puede ser problemática, pero fue deliberada, ya que al restituirse el Senado en 1874, deliberadamente se excluyó en cuanto a su participación en la elaboración del Presupuesto, conservándose esta función como exclusiva de los diputados. También indican que en el sistema constitucional de 1857 no existía el veto presidencial. Finalmente, subrayan que la improcedencia del veto en materia presupuestal es un elemento que encuentra su origen en la Constitución de 1857, que sin duda tendió a favorecer al Congreso en las relaciones entre los órganos del poder. *Vid.*, Gutiérrez Jerónimo, Lujambio Alonso y Valadés, Diego, *El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder. El Caso Mexicano en Perspectiva Histórica y Comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, pp. 60 a 68 y 80 y 81.

<sup>116</sup>De ahí que Jorge Carpizo McGregor indique:

*Tal parece que todo aquello que no menciona el inciso j) (del artículo 72 constitucional) sí es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre lo*

Además, en otros casos como es el de las reformas constitucionales habrá que concluir que tampoco opera el veto. Ello porque el artículo 135 del Código Supremo no le confiere al Presidente la facultad de hacer observaciones.

Esa omisión es suficiente para considerar que el Presidente no tiene facultad para vetar las reformas constitucionales.<sup>117</sup>

Para que el titular del Ejecutivo gozara de esa facultad sería menester que la Constitución Federal la consagrara expresamente, pero eso -hoy por hoy- no existe.<sup>118</sup>

*que puede vetar el Presidente de la República se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: Las leyes o Decretos “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”, es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado. Así, especificando, el Presidente no tiene facultad de veto respecto a:*

- a) Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.*
- b) Las facultades de la Comisión Permanente.*
- c) Las facultades del Congreso, o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.*
- d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.*
- e) Y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.*

<sup>117</sup>El artículo 135 constitucional dispone literalmente:

**Artículo 135.** *La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.*

*El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*

<sup>118</sup>Del citado artículo 135 se nota que la adición o reforma constitucional requiere el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en la Cámara respectiva, y se exige también la aprobación por parte de la mayoría de las legislaturas de los Estados. A ello es de meditar que sería sobranter el veto presidencial, porque el porcentaje necesario para superar el veto es el de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en la Cámara respectiva, que es la proporción exigida por el artículo 135 constitucional para las referidas reformas.

Cabe mencionar que Jorge Carpizo McGregor considera que el Presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales, aduciendo que el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal donde interviene el Congreso de la Unión, en cambio las reformas constitucionales están regladas por el artículo 135 constitucional y son obra del Poder Revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, por lo que el Presidente no puede vetar esas resoluciones. También argumenta que la Constitución es la Ley Suprema elaborada por el Poder Constituyente, y no puede ser vetada por un órgano constituido.

Ese mismo argumento debe ser suficiente para concluir que el Presupuesto no puede ser vetado, pues el artículo 74 constitucional **no** consigna que el Presidente tenga esa facultad.

Empero, la aprobación del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2005 dio origen a la controversia constitucional 109/2004, en la que se discutió el tema del veto presidencial en esa materia. A ella nos referimos a continuación.

### **4.3 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004 PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, EN CONTRA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS RESPECTO DE LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2005. VOTO PARTICULAR DE GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL**

Sin duda un asunto trascendente en materia presupuestal es el ventilado en la controversia constitucional 109/2004, interpuesta por el Poder Ejecutivo de la Unión en contra de la Cámara de Diputados.

Dicha controversia, plantea la facultad del Titular del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados y coloca en la mesa del debate el alcance de las atribuciones de este órgano legislativo para modificar el proyecto de Presupuesto enviado por el Presidente.

A los antecedentes, desarrollo y resolución de esa controversia nos referiremos a continuación, así como al voto particular emitido por el Ministro Genaro Góngora Pimentel.<sup>119</sup>

#### **4.3.1 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004**

En principio, es de señalar que la controversia 109/2004 tiene los siguientes antecedentes:

1. El 8 de septiembre de 2004, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2005.

---

Pero lo trascendente del artículo 135 constitucional es que **no** consigna que el Presidente tenga facultad de ejercer el veto respecto de las reformas constitucionales, y ello es suficiente para que no pueda vetarlas.

<sup>119</sup>*Vid.*, la *SENTENCIA*, tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente, relativos a la *Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*.

2. En su sesión de 15 de noviembre de 2004, continuada el 18 siguiente, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto para el ejercicio fiscal 2005, modificando el proyecto enviado por el Ejecutivo, con fundamento en la fracción IV del artículo 74 Constitucional.
3. El 22 de noviembre de 2004, la Cámara de Diputados envió al Ejecutivo el Decreto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2005 para efectos de publicación.
4. El 30 de noviembre de 2004, el Ejecutivo Federal devolvió a la Cámara de Diputados el Decreto de Presupuesto, con observaciones, apoyándose en el inciso "C" del artículo 72 constitucional.
5. El 14 de diciembre de 2004, el Pleno de la Cámara de Diputados (en votación de 332 votos en pro, 146 en contra y 0 abstenciones) acordó respecto de las observaciones emitidas por el Poder Ejecutivo, lo siguiente:

*PRIMERO.- No es de admitirse con el carácter de observaciones para trámite en la Cámara de Diputados, el documento enviado por el Presidente de la República a esta Soberanía, mediante oficio No. SEL/300/4599/04, suscrito por el Lic. M. Humberto Aguilar Coronado, Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación y fechado el 30 de noviembre de 2004, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.*

*SEGUNDO.- Devuélvase al Ejecutivo el original del documento suscrito por el Presidente Vicente Fox Quesada en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, que fue remitido a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de este año.*

*TERCERO.- Devuélvase al Ejecutivo el original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, con las firmas autógrafas de los Diputados Manlio Fabio Beltrones Rivera y Marcos Morales Torres, Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva, para que proceda a su publicación.*

*CUARTO.- Comuníquese al Ejecutivo para los efectos constitucionales.*

6. El 15 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados notificó al Ejecutivo Federal el Acuerdo referido del 14 de diciembre.
7. El 20 de diciembre de 2004, el Ejecutivo Federal publicó el Decreto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2005.
8. El 21 de diciembre de 2004, el Ejecutivo Federal interpuso la controversia constitucional 109/2004.<sup>120</sup>

<sup>120</sup>Los datos generales de la controversia constitucional son los siguientes:

Ahora bien, los actos cuya invalidez fue invocada por el Ejecutivo en la referida controversia residieron en:

1. El Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276.
2. El Decreto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2005, publicado el 20 de diciembre del año 2004, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos detallados en:
  - a. El Apartado B del Primer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda.
  - b. El Apartado D del Segundo Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda.
  - c. Los numerales 1 a 5 del Apartado C del Tercer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda.
3. Las supuestas órdenes derivadas de los Artículos Transitorios y anexos del citado Decreto, con las que la parte actora dijo se pretendía obligar al Ejecutivo Federal, así como a sus dependencias y entidades a ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal.

Los conceptos de invalidez que fueron invocados en la reseñada controversia consistieron esencialmente en atribuir a la Cámara de Diputados:

- 
- **Órgano actor:** El Poder Ejecutivo de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, representado por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.
  - **Órgano demandado:** la Cámara de Diputados.
  - **Radicado en:** Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La controversia se admitió por auto de 22 de diciembre de 2004, emitido por los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José de Jesús Gudiño Pelayo, integrantes de la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando con el Lic. Luis Enrique Pérez González, Secretario de la citada Comisión.
  - **Ministro Instructor:** Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.
  - **Expediente:** 109/2004.

1. La violación de los artículos 49 y 72 constitucionales, y con ello, del principio de división de poderes, al no aceptar las observaciones formuladas por el Ejecutivo al Decreto de Presupuesto 2005.
2. La violación del artículo 72 y demás relativos constitucionales, al no haber superado las observaciones formuladas por el Ejecutivo al citado Decreto. Asimismo, no darles trámite con la consecuente discusión y votación nominal de las dos terceras partes del número total de votos de la Cámara de Diputados, para poder superar el veto presidencial.
3. La contravención de los artículos 49, 74 fracción IV, 89 fracción I, 90 y 133 constitucionales, por prescribir en el Decreto de Presupuesto 2005 la realización de acciones cuya determinación corresponde al Ejecutivo Federal, vulnerando los principios de separación de poderes y supremacía constitucional. Lo anterior, toda vez que modificar al Presupuesto no es substituirse en la función administrativa del Ejecutivo Federal ni realizar acciones propias de éste.
4. El quebrantamiento de los artículos 49 y 73 constitucionales por la invasión de competencias por el Congreso General, al incluir una serie de disposiciones que van más allá del contenido material del Presupuesto. Asimismo, la violación del artículo 133 constitucional, relativo al principio de jerarquía de las normas y excederse del contenido normativo establecido al Presupuesto de Egresos.
5. La infracción del artículo 26 de la Constitución Federal, porque al modificar el proyecto de Decreto de Presupuesto 2005, la Cámara de Diputados hizo abstracción del Sistema Nacional de Planeación.

El desarrollo de la aludida controversia constitucional tuvo lugar de la siguiente manera:

- El 7 de diciembre de 2004, se publicó el Acuerdo General 12/2004, del 29 de noviembre del 2004, emitido por el Pleno de la SCJN, que otorgó facultades a las Comisiones de Receso para proveer los trámites urgentes de asuntos jurisdiccionales.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup>La tramitación de la controversia constitucional 109/2004 tiene como antecedente el referido Acuerdo General 12/2004, del 29 de noviembre de 2004, en el que el Pleno de la SCJN otorgó facultades a las comisiones de receso para proveer los trámites urgentes de asuntos jurisdiccionales.

Dicho acuerdo indicaba:

*“ÚNICO. El Ministro o Ministros comisionados para los recesos de los periodos de sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de proveer los trámites urgentes en asuntos administrativos y en las controversias constitucionales y acciones*

- El 21 de diciembre de 2004 el Ejecutivo Federal presentó la demanda de controversia constitucional, encontrándose la SCJN en periodo de receso.
- Al día siguiente, el 22 de diciembre de 2004, los ministros integrantes de la Comisión del Segundo Receso de la SCJN, con fundamento en el citado Acuerdo General 12/2004, radicaron la controversia bajo el expediente No. 109/2004, y acordaron remitir el expediente al ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, para que fungiera como ministro instructor del procedimiento. También, acordaron que como Ortiz Mayagoitia se encontraba de vacaciones, proveerían lo conducente para la tramitación de la controversia, hasta que el ministro instructor se reincorporara a sus actividades.<sup>122</sup>

---

*de inconstitucionalidad, también deberán proveer los trámites urgentes en los asuntos jurisdiccionales a que se refiere el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”*

En relación con la facultad de la SCJN para emitir acuerdos, el artículo 94 constitucional establece que el Pleno estará facultado para expedir: “*acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos de su competencia...*”

A su vez el artículo 11 fracción XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), faculta al Pleno para “*dictar ... acuerdos generales en las materias de su competencia;*”

En relación con dichos preceptos, el artículo 14 fracción XVIII de la LOPJF –vigente al interponerse la controversia de mérito- faculta al Presidente de la SCJN para “*nombrar al ministro o ministros que deban proveer los trámites en asuntos administrativos de carácter urgente durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia;*”

De lo anterior se observa que de conformidad con el artículo 14 fracción XVIII de la LOPJF, el nombramiento de los ministros integrantes de la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de la SCJN, que le dieron trámite a la controversia en comento, sólo los facultaba para **proveer trámites en asuntos administrativos** de carácter urgente, y **no** como lo dispuso el Acuerdo General número 12/2004, para “proveer trámites urgentes en asuntos jurisdiccionales”.

<sup>122</sup>De lo anterior se colige que la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones, no obstante carecer de facultades para proveer trámites de asuntos jurisdiccionales, proveyó lo conducente a la tramitación de la controversia 109/2004.

No pasa desapercibido que en el citado Acuerdo 12/2004, el Pleno fundamentó el considerando: “**TERCERO**” en el “artículo 134 de un ordenamiento jurídico inexistente, a saber: el “**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Federales**”. Ello para habilitar “*todos los días y todas las horas al Ministro o Ministros comisionados*”.

De donde resulta que el citado Acuerdo careció de fundamentación y motivación.

Es de hacer notar que el artículo 10 de la LOPJF invocado en el Acuerdo General 12/2004, dispone en su fracción I que la SCJN conocerá, **funcionando en Pleno**: “*De las controversias constitucionales a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*”

Es decir, en términos del citado artículo, compete a la SCJN funcionando en Pleno **-no** a Comisiones- conocer de las controversias constitucionales. Pero, en el caso concreto, los min-

- El mismo 22 de diciembre, la citada Comisión admitió la demanda, y ordenó el emplazamiento a la Cámara de Diputados, para que presentara su contestación en un plazo de 30 días hábiles, contados a partir de que surtiera efecto la notificación. Asimismo, la Comisión habilitó los días del 22 de diciembre de 2004 al 2 de enero de 2005.<sup>123</sup>
- El propio 22 de diciembre, los ministros de la Comisión concedieron la suspensión de los actos reclamados, para el efecto de que no se

---

istros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José de Jesús Gudiño Pelayo, integrantes de la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando con el Lic. Luis Enrique Pérez González, Secretario de la citada Comisión, conocieron de los trámites de la controversia 109/2004, encontrándose la SCJN en periodo de receso. Además, en relación con la actuación de los ministros integrantes de la citada Comisión, es de hacer notar lo siguiente:

- De conformidad con el artículo 24 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez recibida una demanda de controversia constitucional, compete al Presidente de la SCJN designar a un Ministro Instructor, a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.
- En el caso concreto, el Presidente de la SCJN no hizo la designación del ministro instructor; la realizaron los integrantes de la citada Comisión, a pesar de no tener facultades para ello (en el acuerdo de 22 de diciembre de 2004 remitieron el expediente al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, para que fungiera como instructor del procedimiento).

<sup>123</sup>En términos del artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo el ministro instructor, **no** otro ministro ni comisionado alguno, puede examinar las demandas de controversia constitucional y declarar su admisión o desechamiento por improcedente.

En el caso en comento, los ministros comisionados proveyeron al respecto, asumiendo las funciones de ministro instructor, argumentando que éste se encontraba de vacaciones. Lo anterior, en contravención de la referida Ley Reglamentaria.

Además, de conformidad con el **artículo 286** del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en **ningún** término se contarán los días en que **no** puedan tener lugar las actuaciones judiciales, “**salva disposición contraria de la Ley**”.

No obstante lo dispuesto en el citado artículo 286, los ministros integrantes de la multicitada Comisión, mediante un simple **acuerdo**, habilitaron del 22 de diciembre de 2004 al 2 de enero de 2005, esto es, días en que **no** podían tener lugar actuaciones judiciales por encontrarse la SCJN en periodo de receso. Esos días se contaron en el término que le corrió a la Cámara de Diputados para contestar la demanda. Lo anterior, con infracción del citado artículo 286, porque **no** existió disposición en la **ley** que permitiera que se contaran esos días; asimismo, con violación del artículo 3 fracción III de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone que los plazos: *III. No correrán durante los períodos de receso, ni en los que se suspendan las labores de la SCJN*”

realizaran las transferencias ni se aplicaran las partidas presupuestarias previstas en el Decreto de Presupuesto 2005, en las obras, servicios y transferencias que específicamente señaló la actora en su escrito de demanda, suspendiendo la aplicación del gasto público en rubros que representaron un monto de \$ 4,195,000,000, y no así respecto de la totalidad de los recursos autorizados, \$1,818,441,700,000; es decir, la suspensión concedida fue del 0.23% de las erogaciones autorizadas en el Presupuesto 2005.<sup>124</sup>

- El referido 22 de diciembre se emplazó a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Permanente (el plazo de 30 días para contestar la demanda venció el 28 de enero de 2005, por la habilitación de días que hizo la Suprema Corte).
- El 26 de diciembre del 2004, la Cámara de Diputados interpuso dos recursos de reclamación y dos incidentes de nulidad. Uno de los recursos de reclamación (expediente 372/2004-PL) fue promovido en contra del auto de 22 de diciembre de 2004, que admitió la demanda. El otro fue promovido en el cuaderno del incidente de suspensión (expediente 371/2004- PL), contra el auto de esa misma fecha por haberse concedido la suspensión solicitada por el Ejecutivo Federal. De los incidentes de nulidad de actuaciones, uno se promovió en el cuaderno principal, y otro en el incidental, ambos respecto de los acuerdos dictados por la Comisión de Receso, el 22 de diciembre de 2004, por las diversas irregularidades en que incurrieron los ministros de la Comisión. El 6 de enero de 2005 fueron desechados ambos incidentes, y contra ello se impusieron dos recursos de reclamación: expedientes 24/2005 y 23/2005.
- El 28 de enero de 2005, la Cámara de Diputados contestó la demanda, haciendo valer las siguientes causas de improcedencia:
  1. Que el Presidente no tiene facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto, su facultad de veto se limita a proyectos de leyes o proyectos de decretos, cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras.

---

<sup>124</sup> **El artículo 14** de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **faculta al Ministro instructor para conceder o negar la suspensión** del acto reclamado. Sin embargo, en el caso concreto, los ministros integrantes de la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, proveyeron sobre la suspensión, con infracción del citado dispositivo.

2. Que el Decreto de Presupuesto es un acto consumado, por lo que el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados de 14 de diciembre de 2004 es un acto concluido.
3. Que los actos que impugna el Ejecutivo son actos consentidos, al no haber realizado las observaciones a la Ley de Ingresos de la Federación, toda vez que ésta y el Presupuesto de Egresos están estrechamente vinculados.

Respecto de los conceptos de invalidez, la Cámara de Diputados expuso, básicamente:<sup>125</sup>

1. Que al no aceptar las observaciones formuladas por el Ejecutivo al Presupuesto 2005 no vulnera el principio de división de poderes y no viola los artículos 49 y 72 de la Constitución Federal. Ello, porque el Ejecutivo no tiene la facultad de veto en el procedimiento de aprobación del Presupuesto, porque ese procedimiento está específicamente regulado en el artículo 74, fracción IV, de la Carta Magna, no en el artículo 72. La participación del Ejecutivo –dijo la Cámara de Diputados– se limita a enviar el proyecto de Presupuesto, a participar en los debates de los trabajos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y a la publicación del Presupuesto, aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados.
2. Que a la actora en modo alguno le asiste la razón cuando aduce que la Cámara de Diputados, al no haber superado las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo al Presupuesto 2005, viola los artículos 72 y demás relativos y aplicables de la Carta Magna. Ello, porque la Cámara de Diputados no tiene la obligación en cuanto al Presupuesto de superar el veto presidencial consagrado en el artículo 72 constitucional, porque dicho precepto se refiere al procedimiento de iniciación y formación de leyes previstos en la Sección II del Capítulo II del Título Tercero de la Constitución Federal. En tanto que el procedimiento para la aprobación

---

<sup>125</sup>De conformidad con la fracción III del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen el carácter de parte en las controversias constitucionales, como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 en cita que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

En la contestación de la demanda, la Cámara de Diputados señaló como terceros interesados a 20 entidades federativas, 90 municipios, 3 Delegaciones (Cuauhtémoc, Coyoacán y Gustavo A. Madero) y la asociación civil “Entidad Mexicana de Acreditación, A. C.”, que pudieran verse afectados por la sentencia.

anual del Presupuesto está regulado en una Sección distinta: la Sección III, correspondiente a las facultades del Congreso y, es a esta Sección, y no a la Sección II, a la que pertenece el artículo 74, precepto que no confiere facultad al Presidente para hacer observaciones, ni al proyecto por él enviado, ni al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

3. Que el Ejecutivo no tiene la facultad de hacer observaciones al Presupuesto, interpretando a *contrario sensu* el inciso “j” del artículo 72 constitucional, bajo el argumento de que por no encontrarse el Presupuesto dentro de los supuestos mencionados en dicho inciso, resulta materia de veto.
4. Que no se debe ni se puede admitir una interpretación *contrario sensu* del inciso “j” del artículo 72 constitucional, porque las facultades deben ser expresas, como principio de legalidad.
5. Que el Ejecutivo Federal no tiene la facultad de hacer observaciones al Presupuesto, porque entre sus facultades y obligaciones claramente definidas en las primeras XIX fracciones del artículo 89 de la Constitución Federal, no está la de hacer esas observaciones.
6. Que el Ejecutivo pretende derivar su facultad de formular observaciones al Presupuesto de su supuesta facultad exclusiva de iniciativa presupuestal. Pero si ese argumento fuera cierto, el Presidente no tendría facultad de veto en proyectos cuya iniciativa hubiese sido de algún diputado o senador al Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados.
7. Que el Presidente cuando presenta el proyecto de Presupuesto no lo hace en ejercicio de un “derecho” de presentar una iniciativa, según el artículo 71 Constitucional, sino en cumplimiento de una obligación consagrada en el artículo 74 fracción IV de la Carta Magna; es decir, de un mandato constitucional que debe cumplir inexcusablemente.
8. Que la actora considera que la Cámara de Diputados, al modificar el proyecto del Presupuesto, hizo total abstracción del Sistema Nacional de Planeación, violando el artículo 26 de la Constitución. Sin embargo, al pretender que la facultad exclusiva que otorga el Constituyente a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto quede sujeta a los reglamentos y programas que son emitidos por el Ejecutivo Federal, resulta insustancial ante la consideración de que el artículo 26 constitucional estatuye que el Plan Nacional de Desarrollo lo emite el Ejecutivo Federal como guía para su gestión de gobierno, y en dicho Plan el órgano legislativo tiene facultades constitucionales para hacerle adecuaciones, a través del Presupuesto que anualmente aprueba de conformidad con el artículo 74, fracción IV, en relación con el último párrafo del artículo 26 constitucional, y la Ley de Planeación (artículo 5).<sup>126</sup>

<sup>126</sup>En la contestación de la demanda, la Cámara de Diputados también esgrimió que:

- El argumento del Ejecutivo para tratar de vetar el Presupuesto, bajo el principio: “e/

*que puede lo más puede lo menos*”, pertenece a las primeras épocas de la ciencia del derecho, y más que aplicarse al Derecho Constitucional, se vincula con el Derecho Civil, en el que se permite llegar a deducciones lógicas aplicadas al derecho como: *el que puede vender un bien, también puede arrendarlo o gravarlo*. Pero ese principio es inaceptable en nuestro régimen jurídico, el cual manda a las autoridades a realizar aquellos actos que expresamente se contienen en las leyes, o sea que son de su exclusiva competencia, lo que se conoce como principio de legalidad, el cual rige el actuar de los servidores públicos, como lo es el Presidente de la República.

- El Ejecutivo pretende que la Cámara de Diputados prescribió la realización de acciones cuya determinación corresponde al Ejecutivo Federal. Pero la actora confunde la asignación de partidas, propias de todo Presupuesto, con la realización de actos administrativos, y en consecuencia otorga igual significado a la función normativa del presupuesto y a la función administrativa.
- El Ejecutivo al pretender que la Cámara de Diputados, al incluir una serie de disposiciones en el Presupuesto 2005, va más allá del contenido material del Presupuesto -invadiendo competencias del Congreso General (artículos 49 y 73), violando el principio de jerarquía de las normas (artículo 133 constitucional), y excediendo el contenido normativo establecido al Presupuesto 2005- emite afirmaciones sin fundamento e interpreta erróneamente las disposiciones constitucionales para intentar sustentar supuestas violaciones en que incurrió la Cámara de Diputados, ya que arguye, sin acreditarlo, afirmaciones que constituyen meras especulaciones, porque no aporta elementos normativos o doctrinarios que la sustenten. Y aunque alega la invasión de competencia, la Cámara de Diputados únicamente actuó dentro del marco de atribuciones que le confiere el artículo 74 fracción IV de la Carta Magna para aprobar el Presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Además, el órgano legislativo sólo se limitó a aprobar recursos para la realización de acciones concretas que habrán de ejercer los ejecutores de gasto.
- El Ejecutivo no tiene razón cuando trata de fundar su supuesta facultad de veto al Presupuesto en una práctica parlamentaria seguida durante años, porque en el sistema jurídico mexicano, contra la observancia de una ley o precepto constitucional, no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario (artículo 10 del Código Civil Federal), pues no existe la costumbre derogatoria. Una ley sólo pierde vigencia por voluntad del legislador (artículo 9 del Código Civil Federal); o sea, una ley sólo puede ser derogada o abrogada por otra ley.
- El Ejecutivo Federal carece de razón al argumentar que la Cámara de Diputados prescribió en el Presupuesto 2005 la realización de acciones cuya determinación corresponde al propio Ejecutivo Federal, violando con ello los artículos 49, 74, fracción IV, 89 fracción I, 90 y 133 de la Constitución y, consecuentemente, vulnerando los principios de separación de poderes y de supremacía constitucional. Ello, porque la Cámara de Diputados en ejercicio de sus atribuciones presupuestales, asigna recursos públicos a objetivos concretos, previamente contenidos en programas de la Administración Pública Federal, quien en última instancia es la facultada para ejecutarlos, determinando las acciones concretas para ello.

En ese concepto de invalidez, la Cámara de Diputados argumenta que el Ejecutivo Federal no prueba ni fundamenta su dicho, que lo planteado por ésta es vago e impreciso, por ejemplo: cuando expresa que la Cámara de Diputados incluyó “disposiciones en las que prescribe la

- El 31 de enero de 2005, la SCJN declaró improcedentes los dos recursos de reclamación interpuestos en contra de los autos que desecharon los incidentes de nulidad promovidos por la Cámara de Diputados (expedientes 24/2005 y 23/2005).

- El 3 de febrero de 2005, fue considerado infundado el recurso de reclamación interpuesto por la Cámara de Diputados el 26 de diciembre de 2004, expediente 372/2004- PL, en contra del auto del 22 de diciembre de 2004, por el que la SCJN admitió la demanda.

Por auto de 7 de febrero de 2005, la SCJN:

1. Tuvo por contestada la demanda y por presentadas las pruebas documentales de la Cámara de Diputados.

2. Reconoció el carácter de terceros interesados, a 20 entidades federativas, 90 municipios y las 3 Delegaciones del Distrito Federal (Cuauhtémoc, Coyoacán y Gustavo A. Madero), señalados en la contestación de la demanda. Asimismo, acordó darles vista para que manifestaran lo que a su derecho conviniera y les requirió señalar domicilio en la ciudad de México, para oír y recibir notificaciones.<sup>127</sup>

3. Admitió la prueba de inspección judicial ofrecida respecto de la falta de personalidad del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal para desahogarse en la oficina del Secretario Particular de la oficina presidencial, a efecto de constatar si el Presidente de la República expidió un acuerdo para que el Consejero jurídico actuara en su representación. Para su desahogo se señaló el 23 de febrero de 2005, a las 12 horas.

4. Señaló el 30 de marzo de 2005, para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

El 10 de febrero de 2005, sesionando en Pleno, la SCJN entró a resolver el

---

realización de una serie de actos de administración o ejecutivos (construcción de obras, adquisición de bienes e implantación de políticas, entre otros)”, de lo que es imposible desprender cuáles son los actos concretos de administración o ejecutivos que se imputan a esa Cámara. En la contestación de la demanda, la Cámara de Diputados incluyó un apartado denominado: “Constitucionalidad de los Actos Reclamados”.

<sup>127</sup>Respecto de la petición vertida en la contestación de la demanda de tener como tercero interesado a la “Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil”, la SCJN determinó que no había lugar a proveer de conformidad a la solicitud; sin embargo, con fundamento en el artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinó admitir la opinión de dicha asociación civil.

recurso de reclamación promovido por la Cámara de Diputados en el cuaderno del incidente de suspensión, expediente 371/2004 -PL, en contra del auto de 22 de diciembre de 2004, por el que los ministros de la Comisión del Segundo Receso de la SCJN concedieron la suspensión de los actos reclamados. La sesión se prolongó hasta el día 17 de febrero, resolviendo confirmar el auto recurrido; pero también se resolvió para que continuara la suspensión era necesario que el Ejecutivo Federal enterara a la Tesorería de la Federación el monto de los recursos suspendidos.

El 30 de marzo de 2005 se llevó a cabo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos; asimismo, se cerró la instrucción y el asunto pasó a proyecto de resolución.

Finalmente, en sesiones del 12 y 17 de mayo de 2005 el Pleno de la SCJN emitió la sentencia, resolviendo:

1. Declarar fundada y procedente la controversia constitucional planteada por el Ejecutivo Federal.
2. Declarar la invalidez del acuerdo de la Cámara de Diputados de 14 de diciembre de 2004, que no dio trámite a las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos 2005, y en consecuencia, ordenó a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión que convocara a una sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, para que se discutieran las observaciones del Ejecutivo Federal al Presupuesto.
3. Declarar la **nulidad parcial** del Presupuesto 2005, únicamente respecto de las partidas específicas que fueron observadas por el Ejecutivo Federal.
4. Dejar sin materia las objeciones de fondo formuladas al Presupuesto 2005 por el Ejecutivo Federal.

El Tribunal Pleno de la SCJN resolvió la controversia con las siguientes votaciones:

- En la sesión pública celebrada el 12 de mayo de 2005, **por mayoría de seis votos, se decidió que el Presidente de la República está facultado para formular observaciones al Decreto de Presupuesto** modificado y emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.<sup>128</sup>

<sup>128</sup>Los Ministros Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Sánchez Cordero votaron en contra. Gudiño Pelayo reservó su derecho de formular voto concurrente. Díaz Romero y Góngora Pimentel, razonaron el sentido de sus votos.

- En la sesión pública del 17 de mayo de 2005, por **mayoría de diez votos**, se resolvió que la mayoría de seis votos producida en la sesión celebrada el día 12, respecto de la facultad del Presidente para formular observaciones al Decreto del Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, era suficiente para **declarar la nulidad de los actos impugnados**.<sup>129</sup>

Por **unanimidad de once votos**, se estableció que se requiere la **votación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente para superar las observaciones** formuladas por el Presidente de la República.

Por **mayoría de siete votos**, se determinó que los **efectos de la declaratoria de nulidad del Acuerdo de 14 de diciembre de 2004** y de las disposiciones impugnadas del Decreto del Presupuesto para el 2005, fueran que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocara a sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados y que ésta, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo, **como en derecho corresponda**, de las **observaciones** formuladas por el titular del Poder Ejecutivo.<sup>130</sup>

Y por **mayoría de ocho votos**, se consideró que, dado el sentido de las decisiones anteriores, era innecesario, por haber **quedado sin materia, el estudio de las demás cuestiones planteadas en la demanda**.<sup>131</sup>

La resolución de que el Presidente puede formular observaciones al Decreto de Presupuesto -cabe advertirlo- fue aprobada por una mayoría de seis votos contra cinco, teniendo efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, **no tiene efectos generales**. Ello de conformidad con el penúltimo y último párrafos del inciso c de la fracción I del artículo 105 constitucional.<sup>132</sup>

Asimismo, es de mencionar que en el voto mayoritario de la SCJN, ésta consideró al **Presupuesto de Egresos como un acto administrativo**.

<sup>129</sup>El Ministro Góngora Pimentel votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

<sup>130</sup>Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Silva Meza, votaron en contra y porque, además, debiera precisarse la forma de superación, por parte de la Cámara de Diputados, de las observaciones formuladas por el titular del Poder Ejecutivo; Valls Hernández votó también en contra y porque debieran fijarse los alcances y efectos de la sentencia, precisando, como dice la ley, “los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opera y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponde”, y reservaron su derecho de formular votos particulares.

<sup>131</sup>Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron en contra y reservaron su derecho de formular voto de minoría.

<sup>132</sup>*Vid.*, el penúltimo y último párrafo del inciso c de la fracción I del artículo 105 constitucional. En complemento, véase los artículos 42 y 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A lo anterior, es pertinente enfatizar que la SCJN centró la litis de la controversia constitucional 109/2004 en los tres aspectos siguientes:

- Si el Presidente, en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, para modificar el Proyecto de Presupuesto que le envía el Ejecutivo Federal, encuentra alguna limitación constitucional, o bien, si es absoluta.
- Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto 2005, transgreden o no los principios de división de poderes y supremacía constitucional, instituidos en los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.

De esos tres aspectos, la SCJN sólo atendió al primero, por lo que dejó de determinar el alcance de la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal, y si las modificaciones realizadas por dicho órgano al Proyecto de Presupuesto, transgreden o no los principios de división de poderes y supremacía constitucional.

A lo anterior, es de referir que en el considerando *SEXTO* de la sentencia de la controversia constitucional 109/2004, la SCJN manifestó que:

- De la **interpretación literal** deriva que el artículo 74, no contiene ninguna restricción a la facultad del Presidente para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto, y tampoco contiene una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación, ya que no señala la forma en que la Cámara de Diputados debe proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, además de que no refiere que para la aprobación del Decreto deba seguirse un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72, de la norma fundamental.

- La **interpretación sistemática** de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, confirma la conclusión derivada de la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, y evidencia que el procedimiento legislativo, como tal, es uno solo; que no existen diversos procedimientos que atiendan a la distribución constitucional de facultades, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, que el Presidente se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, con

independencia que esto sea de competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o bien del Congreso de la Unión y que las restricciones a este derecho se encuentran consignadas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso J, del artículo 72, entre los que no se enumera el Decreto de Presupuesto.

- De la **interpretación histórica** deriva el hecho de que desde la Constitución de 1857, sobre todo a raíz de la reforma de 1874, se establece expresa y claramente en la Norma Fundamental, la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal de realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos, las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones para superarlo por el órgano legislativo.
- De la **interpretación genético-teleológica** se desprende claramente que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo, la finalidad de su inclusión fue mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión.

En consecuencia, de los referidos métodos de interpretación, la SCJN concluyó por una mayoría de seis votos contra cinco, que **el Presidente sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto**, y que esas observaciones, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados **presentes**.

Asimismo, en el considerando SÉPTIMO, la SCJN concluyó que, de las soluciones obtenidas en el considerando SEXTO, se deriva que **el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados**, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de 14 de diciembre de 2004, por el que se desecha, sin discusión, el escrito de observaciones formuladas por el Presidente de la República, a las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto de 2005, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, en términos de lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, constitucionales, vicio que trasciende al decreto emitido por dicho órgano legislativo, **afectándolo de nulidad parcial**.

Igualmente, indicó:

*En consecuencia, **procede declarar la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por ser violatorio de los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal; motivo por el cual se declara también la nulidad de dicho Presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, a la mayor brevedad posible.*** (El énfasis es nuestro. Ahora bien, tomando en cuenta que en estos momentos está funcionando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a esta deberá notificarse la presente resolución, atento a lo establecido en los artículos 66 y 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (El énfasis es nuestro).

***No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el Presupuesto de Egresos de la Federación se rige por los principios de anualidad, comprendido en el artículo 74 de la Constitución Federal, e inmodificabilidad por parte de la Cámara de Diputados, unicamaramente, contenido en el diverso artículo 126 de la propia Norma Fundamental; sin embargo, la facultad que excepcionalmente se devuelve a la Cámara de Diputados deriva de esta ejecutoria y para el único efecto antes precisado.*** (El énfasis es nuestro).

*Es importante destacar que en virtud de que, en la resolución incidental de fecha veintidós de diciembre de dos mil cuatro, dictada por la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente se decretó la suspensión de diversas disposiciones presupuestarias, por un monto de 6 mil 755.5 millones de pesos; respecto de aquellas que no fueron suspendidas y que se ejerzan hasta la fecha en que la Cámara de Diputados emita su determinación, deberá tomarse en consideración que los conceptos y cantidades aplicadas a ellos, no son susceptibles de modificación, en tanto que la presente resolución no produce efectos retroactivos.*

*Por ello, atento a que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 se ha venido ejerciendo, desde el primero de enero del año en curso, la Cámara de Diputados deberá, en su caso, contemplar la totalidad de los recursos correspondientes por lo que hace a las partidas presupuestarias suspendidas y que se encuentran garantizadas en la Tesorería de la Federación y, tratándose de las partidas observadas y no suspendidas,*

*deberá tomar en cuenta únicamente los recursos que falten por ejercer, conforme al calendario de presupuesto autorizado.*

Por último, en el considerando OCTAVO, la SCJN, atendiendo a que la violación al procedimiento legislativo conlleva la insubsistencia del Decreto de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 2005 en la parte que fue objeto de observaciones, procedió a declarar sin materia las objeciones de fondo formuladas al Presupuesto por el Ejecutivo Federal.

#### **4.3.2 VOTO PARTICULAR DE GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL**

Ahora bien, en relación con la sentencia de mérito es de mencionar el **voto particular** formulado por Genaro David Góngora Pimentel,<sup>133</sup> en el cual el ministro plasma minuciosamente las razones por las que la resolución de la SCJN **debió haber sido en sentido contrario** al de reconocer que el Ejecutivo Federal tiene facultad para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.<sup>134</sup>

<sup>133</sup>En su voto particular, Genaro David Góngora Pimentel señala:

- Que la controversia constitucional 109/2004 vino a significar el cuestionamiento de las actuaciones del Alto Tribunal desde su admisión y la concesión de la suspensión, a través de los Ministros de la Comisión de Receso, así como en la resolución de los recursos de reclamación 372/2004 y 371/2004 interpuestos contra ambas determinaciones por medio de los cuales éstas fueron confirmadas, respecto de las que Góngora Pimentel formuló votos particulares, en donde dejó plasmado su desacuerdo con las posiciones mayoritarias del Tribunal en Pleno.
- Que el problema que esencialmente se planteó ante el Alto Tribunal fue un problema fundamental para la vida de la República: un conflicto entre poderes respecto del proceso presupuestario en el que debía dilucidarse el papel de la Cámara de Diputados y, en general de la prevalencia del principio democrático que ésta representa, frente al Presidente de la República, es decir, un conflicto entre el presidencialismo dominante que ha caracterizado a nuestro país y la nueva realidad democrática caracterizada por la pluralidad y composición de los Grupos Parlamentarios al interior de las Cámaras. Un Presupuesto -dice Góngora Pimentel- es el reflejo de las fuerzas tributarias de un país, del estado de su cultura, de la situación de su Hacienda y, esencialmente de sus instituciones políticas y sociales.
- Que la decisión mayoritaria se inclinó por dar la razón al Presidente de la República, lo que significa el reconocimiento de una facultad importantísima que pone en quiebre el principio de división de poderes y erosiona de manera grave el principio democrático.

<sup>134</sup>Góngora Pimentel expone que no comparte la conclusión de la sentencia, porque lo que esencialmente se planteó en el asunto fue un problema de división de poderes, de fuentes normativas y de jerarquía de normas, en el que resulta esencial el esclarecimiento de la naturaleza jurídica del Presupuesto, así como su posición y ubicación en el sistema de fuentes de la

Para ello, Góngora Pimentel expresa que para la aprobación del Presupuesto, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, establece un procedimiento especial, que se organiza de la siguiente manera:

- El Poder Ejecutivo debe hacer llegar a la Cámara la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el ocho de septiembre, debiendo comparecer el Secretario de Despacho.
- La Cámara, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo, aprobará el Presupuesto a más tardar el 15 de noviembre.
- Cuando el Ejecutivo Federal inicie su encargo hará llegar a la Cámara la Iniciativa del Presupuesto a más tardar el 15 de diciembre.
- Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Iniciativa del Presupuesto, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven.<sup>135</sup>

Góngora Pimentel analiza la naturaleza jurídica del Presupuesto y concluye que es una ley, producto del papel que la Constitución otorga a la Cámara de Diputados en ejercicio de facultades exclusivas.<sup>136</sup>

De la tesis que sostiene que el Presupuesto es un acto administrativo del Gobierno Federal y, por tanto, que las modificaciones al mismo únicamente se pueden hacer con la anuencia del Ejecutivo, Góngora Pimentel considera que dicha interpretación desvirtúa la naturaleza y el procedimiento integral

---

Constitución Federal y el esclarecimiento de si el Presupuesto tiene un procedimiento especial o debe seguir las reglas del procedimiento ordinario.

<sup>135</sup>Góngora Pimentel anota que la Constitución Federal prevé un procedimiento legislativo específico que incluye la iniciativa, discusión, examen, en su caso modificación y aprobación del Presupuesto, que sólo tendría que acudir al procedimiento legislativo ordinario regulado por los artículos 71 y 72, en la parte relativa al primer párrafo del artículo 72 que dispone que todo proyecto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá en ambas Cámaras.

<sup>136</sup>Explica Góngora Pimentel que del contenido del artículo 72 de la Constitución Federal, así como de su correlación con el artículo 70, se advierte que las Cámaras sí pueden emitir leyes o decretos actuando en ejercicio de sus facultades exclusivas.

Ello porque el primer párrafo del citado precepto indica:

*Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*

de formación del Presupuesto.<sup>137</sup> Al efecto, argumenta que:

- Del contenido de nuestra historia constitucional –para ello hace un relato pormenorizado que parte de la Constitución de 1824- se puede advertir que la naturaleza jurídica del Presupuesto es la de una ley.
- La reforma del 30 de julio de 2004, al artículo 74, fracción IV, constitucional evidencia que el Poder Ejecutivo en su exposición de motivos reconoce la naturaleza especial y singular de la ley del Presupuesto, y establece en forma clara que el Presupuesto no es susceptible de veto, toda vez que ello implicaría obstaculizar el ejercicio del gasto público. En dicha reforma le fue reconocida expresamente a la Cámara de Diputados la facultad para modificar el proyecto de Presupuesto para fortalecer a dicho órgano frente al Poder Ejecutivo, por lo que resulta contradictorio que aun cuando esa reforma tuvo por objeto ampliar las facultades de la Cámara en materia de Presupuesto, en la controversia 109/2004 se haya dado la razón al Ejecutivo para restringir y limitar las facultades concedidas a la Cámara de Diputados en lo relativo a la modificación del contenido del Presupuesto.
- En diversos artículos de la Constitución se reconoce la naturaleza de ley al Presupuesto.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup>Góngora Pimentel dice que el Presupuesto no puede ser estimado como un simple acto administrativo, ni únicamente como una ley en el aspecto formal, sino como una ley completa con características y singularidades que la identifican, en cuya aprobación la Cámara de Diputados ejerce su función legislativa plena, la cual se confirma con la facultad que tiene para realizar modificaciones a la iniciativa el Presupuesto. Expresa que la naturaleza jurídica del Presupuesto es la de una ley. Ello, porque nuestra caracterización histórica de la ley no parte de conceptos de generalidad y abstracción, sino que es entendida como lo que es de interés común dentro de la órbita de la sociedad.

<sup>138</sup>Góngora Pimentel señala que el artículo 126 de la Constitución Federal tiene como antecedente el artículo 118 del Proyecto de la Constitución de 1857, en el que se estableció que no podría hacerse ningún pago por el tesoro federal si no estaba establecido por la ley. Ello fue discutido en 1856 y, Guillermo Prieto sostuvo que por “ley” debía entenderse que se trataba del Presupuesto. Luego de la discusión, el 12 de noviembre de ese mismo año, se decidió redactar el artículo en los siguientes términos: “Ningún pago podrá hacerse por el tesoro federal si no está autorizado por el presupuesto o por alguna ley posterior”. De lo anterior, concluye que el artículo 126 en ningún ubica al Presupuesto en un plano jerárquico de igualdad con la ley. El citado jurista añade que es de recordar que dicho precepto proviene de la Constitución de 1857, en donde sólo existía la Cámara de Diputados y en donde todos los actos del Congreso tenían la naturaleza de ley, sin que exista algún elemento histórico que permita concluir que la reforma de 1874 tuvo como objeto disminuir el rango jerárquico al Presupuesto de Egresos, sometiéndolo a la ley.

- El Presupuesto es una ley que regula el compromiso del gasto público.<sup>139</sup>
- El Presupuesto es una ley con características singulares porque: a) la Constitución ha reservado facultades expresas a la Cámara de Diputados para que ésta realice un procedimiento legislativo específico para su aprobación; b) el Presupuesto tiene un periodo de vigencia anual que exige que el tiempo para llevar a cabo el envío de la iniciativa, su proceso y aprobación, sea más estricto y distinto al de otras leyes; y, c) una vez aprobado el Presupuesto, el Poder Ejecutivo se encuentra obligado a ejecutar el plan financiero correspondiente a ese periodo anual.<sup>140</sup>
- El Presupuesto no constituye un simple acto administrativo, o un decreto, sino que se trata de una ley que se aprobó mediante un procedimiento especial previsto por la Constitución Federal.<sup>141</sup>

<sup>139</sup>Góngora Pimentel juzga que:

- El gasto público es una relación jurídica que surge cuando la Administración obliga o compromete al Presupuesto para el pago de diversas obras o servicios públicos.
- Con la ordenación de los gastos públicos, el Presupuesto tiene la naturaleza de una ley respecto de los créditos presupuestarios, en tanto que tiene el valor de una autorización cuantitativa, cualitativa y temporal.

Asimismo, piensa que el Presupuesto es una ley que se ha formado gracias a la composición y naturaleza democrática de nuestra actual República, por lo cual su aprobación se encomienda a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, toda vez que se considera la representante más directa de la soberanía popular.

Igualmente, considera que el Presupuesto constituye el instrumento en el que se concretan las decisiones adoptadas que afectan el funcionamiento del Estado en su conjunto. Además, se trata de una expresión jurídica de las obligaciones y de los derechos, que competen a la Administración en materia financiera, lo cual escapa de los efectos y alcances que pudiera tener un acto administrativo. Por ello, el Presupuesto es una norma jurídica que contiene la previsión contable, que constituye la expresión cifrada de las obligaciones y derechos del Estado.

<sup>140</sup>Góngora Pimentel dice que el Presupuesto debe concebirse como una ley con características singulares, que es creada mediante un proceso legislativo cuya iniciativa corresponde al Poder Ejecutivo Federal y su aprobación a la Cámara de Diputados en ejercicio de las facultades exclusivas establecidas por la Constitución Federal. La singularidad del Presupuesto como ley se concreta en el supuesto del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, por virtud del cual debe realizarse la aprobación anual del gasto público. Debatir si se trata de una ley formal o material, es un aspecto que en la actualidad ha perdido prioridad y relevancia en la doctrina internacional, pues lo importante de esta ley es delimitar su función, contenido normativo, así como la obligación de cumplir con el mandato constitucional que implica la aprobación del gasto público anual.

<sup>141</sup> Góngora Pimentel dice que no se puede considerar que dicha norma (el Presupuesto) es inferior a las demás normas con fuerza de ley dentro del sistema de fuentes, pues la Cámara de diputados está actuando en ejercicio directo de las facultades exclusivas que le otorga la Constitución Federal, lo que de ninguna manera puede ir en detrimento de la jerarquía normativa del Presupuesto.

- El contenido del Presupuesto se integra por su articulado, así como por cada una de las secciones o anexos. Dicho contenido adquiere fuerza de ley a través de su aprobación, y no pierde tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración sea preciso acudir a otros preceptos, pues dicha característica no es ajena a otras normas jurídicas. En este sentido, los estados numéricos del Presupuesto que son consideraciones de tipo económico y su articulado son los mandatos concretos dirigidos a la Administración.<sup>142</sup>

En su voto particular, Góngora Pimentel arriba a las siguientes conclusiones:

1. La aprobación del Presupuesto se rige por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que establece un procedimiento especial, incluye la iniciativa, discusión, examen, en su caso modificación y aprobación del Presupuesto y, por tanto, en cuanto a los artículos 71 y 72, sólo será necesario tomar de este último, el primer párrafo que dispone que todo proyecto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá en ambas, relativo a su inciso "F", el cual señala que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, lo que es un principio esencial a las normas y, por último, lo relativo a la publicación.
2. Considerar que el Presupuesto es un acto administrativo del Gobierno Federal, desvirtúa la naturaleza y el procedimiento integral de formación del Presupuesto, pues la facultad exclusiva encomendada a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto, no limita su fuerza de ley, sino que reafirma su naturaleza de ser una ley singular.
3. De nuestra historia constitucional, se puede advertir que al Presupuesto, nunca se le ha considerado un acto administrativo, por el contrario siempre se le reconoció su naturaleza de ley respaldada por un procedimiento legislativo. Inclusive cuando se llegó a establecer la diferencia entre ley y

---

Al respecto, el citado ministro realiza un análisis pormenorizado del Presupuesto dentro del sistema de fuentes.

<sup>142</sup>Góngora Pimentel piensa que si bien es cierto que la estructura del Presupuesto de Egresos se realiza por el Ejecutivo Federal a través de la iniciativa, también lo es que la misma es susceptible de modificarse por la Cámara de Diputados porque las disposiciones que en un momento dado se encuentran contenidas en la iniciativa del Presupuesto de Egresos, al ser examinadas, discutidas y, en su caso, modificadas libremente en el proceso especialmente previsto en la Constitución Federal, adquieren un rango de ley.

decreto, se consideró que la primera siempre sería aquella cuyos efectos fueran dirigidos a la regulación del interés general.

4. La Constitución Federal, reconoce al Presupuesto como una ley, toda vez que sus artículos 13, 75 y 126, establecen un principio de reserva de ley en materia presupuestaria, con el que queda claro que es el Presupuesto el que determina lo relativo al gasto público.
5. El Presupuesto es una ley que regula el compromiso del gasto público, lo cual genera una relación jurídica que obliga y compromete a la Administración para el pago de diversas obras o servicios públicos, pues sólo con la autorización presupuestaria se pueden realizar los pagos, lo que es independiente y distinto a la existencia de obligaciones que son antecedente, las que pueden tener su origen en las leyes o en los actos privados como contratos y convenios.<sup>143</sup>
6. El Presupuesto es una ley con características singulares, porque la Constitución Federal le ha otorgado un periodo de vigencia anual y, por otra parte, en el procedimiento legislativo otorga un tiempo delimitado tanto a la Cámara de Diputados, como al Ejecutivo, para su aprobación.
7. El Presupuesto es una ley que se aprobó mediante un procedimiento legislativo especial previsto por la Constitución Federal, en atención al principio democrático por lo que no se puede considerar que dicha ley es inferior a las demás normas generales con rango de ley.<sup>144</sup>
8. La estructura del Presupuesto se integra por su articulado, así como por cada una de las secciones o anexos.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Góngora Pimentel indica que de igual forma, mientras que la Ley de Ingresos en su articulado especial o mínimo indisponible contiene una mera previsión de los ingresos, la Ley de Presupuesto respecto de los gastos, retiene y conserva el valor de una autorización cuantitativa, cualitativa y temporal. Esto encuentra su fundamento en la composición del régimen republicano, el cual encomienda a los representantes populares la aprobación del gasto público, lo que escapa de los efectos y alcances que puede tener un acto administrativo.

<sup>144</sup> Para establecer cuál es la posición jerárquica del Presupuesto, Góngora Pimentel dice que se tiene que atender a su procedimiento democrático de creación y a la vinculación que produce respecto de los Poderes Públicos, aun cuando su contenido temático está limitado a cuestiones relacionadas con los gastos públicos y su control.

<sup>145</sup> Góngora Pimentel concluye que Tanto los estados numéricos del Presupuesto que son consideraciones de tipo económico como su articulado son mandatos concretos dirigidos a la Administración, que no deben considerarse como elementos aislados. Asimismo, la estructura del Presupuesto previo procedimiento legislativo, es susceptible de modificarse por la Cámara de Diputados, lo cual le confirma su naturaleza de ley, toda vez que ello sería imposible si sólo se tratara de un acto administrativo, pues con ello se evidencia que las facultades de la Cámara respecto del Presupuesto son plena y francamente de legislación.

De esas conclusiones, Góngora Pimentel considera que es claro que un simple acto administrativo no podría contener todas las características y principios antes mencionados. Por tanto, no comparte el sentido ni consideraciones tendentes a estimar que el Presupuesto es un acto subordinado jerárquicamente a las leyes, cuando el mismo concreta la actividad financiera más importante del Estado.

Por otra parte, en relación con el veto, Góngora Pimentel hace ver que:

- El veto es la denominación con la que se conoce la figura prevista en el artículo 72 de la Constitución Federal, consistente en la facultad del Presidente para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que para su promulgación le envía el Congreso de la Unión. Cuando el Presidente ejerce su facultad de veto, los efectos que se producen son los de suspender el acto legislativo, esto es, se paraliza de manera temporal su vigencia y obliga al cuerpo legislativo a la conformación de una mayoría calificada para su superación.
- En la Constitución de 1917 dicha figura sólo se refiere a aquellos actos que son realizados de acuerdo con el contenido integral del artículo 72, constitucional, esto es, aquellos en los que intervienen ambas Cámaras, pues **se sujeta a la discusión de ambas cámaras**, las cuales para superarlo tendrían que contar con dos tercios de los votos presentes de cada Cámara.<sup>146</sup>
- En cambio, por lo que respecta a la facultad concedida a la Cámara de Diputados en el artículo 74 constitucional de aprobar el Presupuesto, es el propio Constituyente el que en el tema de la aprobación del Presupuesto determina la manera en la que se evitará que dicho órgano legislativo se exceda en sus facultades. Ello es a través del contenido del artículo 75 de la Constitución, incluso, el propio Constituyente, al aludir a este precepto menciona que se hace para evitar atar de pies y manos al Poder Ejecutivo.<sup>147</sup>

<sup>146</sup>Góngora Pimentel llega a esa conclusión luego del análisis detallado de las características de la figura del veto en la historia constitucional de nuestro país.

<sup>147</sup>Así lo deja ver la Comisión que estudió los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79, y 93, en el Dictamen puesto a discusión el 13 de enero de 1917, el cual dejó sentado lo siguiente respecto del control de la facultad de aprobación del Presupuesto:

*“En cuanto a la facultad del Congreso y objeto de sus trabajos, contenida en los artículos 65 y 73 del proyecto de reformas, también hay alguna diferencia, que pasamos a explicar: La revisión de la cuenta pública del año anterior, que antes era*

Además, Góngora Pimentel indica que la reforma del 30 de julio de 2004, al artículo 74, fracción IV de la Constitución vigente es de especial interés, porque en ella se reconoció expresamente a la Cámara de Diputados la facultad para efectuar modificaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos. Ello para darle mayor intervención en la discusión y modificación del proyecto de Presupuesto al otorgarle mayor tiempo para su discusión.

En apoyo de su disertación, Góngora Pimentel hace notar que el veto se caracteriza por lo siguiente:

- Es una figura que tiene por objeto producir que el Presidente **suspenda la entrada en vigor de un acto** que, de promulgarse, podría afectar a la administración o invadir su esfera competencial. Además obliga al legislativo a la conformación de una mayoría calificada para su superación.
- Se trata de un acto que constituye una parte del proceso legislativo ordinario y, **concluye cuando el Presidente de la República promulga o publica un proyecto de ley o decreto** que le envía el Congreso de la Unión.
- Es aplicable únicamente respecto de las resoluciones del Congreso de la Unión.
- Es una parte del procedimiento legislativo general para las leyes y decretos emitidos por ambas Cámaras, pero tal situación no debe hacerse extensiva para todos los procedimientos legislativos contenidos en la Constitución Federal.<sup>148</sup>

---

*exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General, según las fracciones I del artículo 65 y XXX del artículo 73. Y se nota que aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados. En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país, como una facultad muy peligrosa de que puede hacer mal uso la Cámara de Diputados, el proyecto de la constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falta este señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar un Presupuesto de Egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el golpe de estado”*

De ese modo, el mecanismo de control que estableció el Constituyente para evitar que el órgano legislativo hiciera un mal uso de la facultad presupuestaria, fue el establecimiento de una “válvula de seguridad” en el artículo 75. El Congreso Constituyente consideró ésta como la forma de protección al Poder Ejecutivo Federal y, no la facultad de vetar al Presupuesto, la que no está prevista constitucionalmente.

<sup>148</sup> Así se observa que el artículo 72 de la Constitución Federal, en la parte relativa al veto

- En lo relativo a la votación requerida para la superación del veto, el artículo 72 de la Constitución Federal establece que se requerirán las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras.
- De conformidad con el artículo 72 de la Constitución Federal, **el veto sólo se puede hacer valer en la última parte del proceso legislativo** confiado a los poder
- es legislativos. En caso de que el Poder Ejecutivo decida no ejercer su facultad de veto, la ley o decreto puede ser promulgada inmediatamente.

En esta tesitura, Góngora Pimentel asevera que sería constitucionalmente inaceptable que el Presidente pudiera vetar el Decreto de aprobación o reprobación de la Cuenta Pública o bien el bando solemne que dé a conocer a toda la República la declaración de Presidente electo realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien la aprobación de tratados internacionales, o la ratificación de nombramientos o los decretos que resuelvan las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado.

Y añade que en el caso del Presupuesto, es improcedente la aplicación

---

establece los siguientes puntos:

- Aprobado un proyecto por las Cámaras, se remitirá al Poder Ejecutivo, quien de no tener observaciones lo publicará.
- En caso de que las hubiere, el Presidente de la República goza del plazo de 10 días para hacer observaciones.
- En caso de que el Presidente no formule observaciones y pasen los diez días útiles, el proyecto se reputará como aprobado por el Ejecutivo y, por tanto, se deberá publicar.
- La única excepción es la relativa a que cuando estuviere transcurriendo el plazo el Congreso suspendiera sus sesiones, en cuyo caso la devolución o formulación de observaciones será hasta el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Presidente, se devolverá con sus respectivas observaciones.
- Luego será nuevamente discutido por la Cámara de origen y en caso de ser aprobado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará a la Cámara revisora y, si fuera sancionado por la misma mayoría, el proyecto volverá al Poder Ejecutivo para su promulgación.
- El Poder Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan sus funciones de cuerpo electoral o de jurado, o cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a altos funcionarios por delitos oficiales.
- El veto supone la necesidad de contar con ambas Cámaras, por lo que es inexacto considerar que el veto puede ejercerse en un proceso legislativo en el que sólo participa una de las Cámaras, pues ello implicaría desvirtuar su naturaleza que conlleva un proceso dialéctico entre aquéllas.

de las reglas del artículo 72, en tanto que existe un procedimiento específico en la Constitución Federal establecido en el artículo 74, fracción IV.

Ese procedimiento es distinto del procedimiento legislativo ordinario, previsto esencialmente en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, por lo siguiente:

- En el procedimiento legislativo ordinario, la **facultad de iniciativa** respecto de leyes y decretos se regula en el artículo 71 de la Constitución Federal, a favor del Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados. En cambio, en el procedimiento legislativo especial del Presupuesto, el artículo 74, fracción IV, establece la facultad exclusiva del Presidente de presentar el proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados.
- En el procedimiento legislativo ordinario, aplicable a los procedimientos donde intervienen ambas Cámaras, la **discusión** debe ser sucesiva en ambas de acuerdo por lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal (y tiene derecho de hacer observaciones la Cámara revisora). Asimismo, en sus incisos A, C, D, E, G, el artículo 72 determina diversos lineamientos que serán aplicables a las discusiones realizadas por las dos Cámaras del Congreso de la Unión. La característica común de estos incisos, es que establecen una dinámica de reenvío, pues una vez que fueron discutidos y aprobados una ley o decreto o sus modificaciones, rechazo o adiciones pasará a la otra para los mismos efectos. En cambio, en el caso del procedimiento legislativo especial del Presupuesto, el artículo 74, fracción IV, establece que el Presupuesto será examinado y discutido exclusivamente por la Cámara de Diputados. Por otra parte, y como particularidad del procedimiento previsto en este precepto, el Secretario del Despacho debe comparecer a dar cuenta con el proyecto de Presupuesto. Es decir, el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de ser escuchado, lo que es una importante diferencia con el procedimiento ordinario.
- El procedimiento legislativo ordinario, establecido en el artículo 72, inciso E, de la Constitución Federal, que se desarrolla en una **dinámica bicameral**, regula lo siguiente respecto de las modificaciones: Un proyecto de ley o decreto desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara revisora, deberá ser discutido nuevamente por la Cámara de su origen, y tal discusión sólo versará sobre dichas modificaciones. En caso de que las modificaciones de la revisora las apruebe la Cámara de origen, el proyecto pasará al Ejecutivo para efectos de la fracción "A". Si las modificaciones

de la revisora no fueren aprobadas por la Cámara de origen, tendrán que regresar nuevamente a la primera para que tome en consideración las razones de la segunda y, si por mayoría absoluta se desecharen en esta segunda revisión las adiciones o reformas el proyecto en lo que haya sido aprobado, pasará para el Ejecutivo para los efectos de la fracción “A”. Si la Cámara revisora insistiere en sus reformas y adiciones, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden con la mayoría absoluta de los miembros presentes, que se expida la ley o decreto en los artículos aprobados, reservando los adicionados para sesiones siguientes.

Estos lineamientos respecto de las modificaciones **no** pueden aplicarse en el procedimiento legislativo especial del Presupuesto, porque están concebidos en una dinámica de dos Cámaras.

- El procedimiento legislativo ordinario, previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal, en sus incisos A, B, C, D, E y G, determina diversos lineamientos relativos a la **aprobación**; sin embargo, en éstos no se establece un término perentorio para efectos de la culminación del procedimiento legislativo, salvo en el caso de los diez días del Presidente para formular observaciones, e inclusive se prevé la posibilidad de que en algunos casos los proyectos se discutan hasta el siguiente periodo de sesiones o hasta el siguiente año, lo cual resulta incompatible con el Presupuesto. En el procedimiento legislativo **especial** del Presupuesto, el artículo 74, fracción IV, la Cámara de Diputados deberá aprobar el a más tardar el 15 de noviembre del año correspondiente. Por consiguiente, **el veto resulta incompatible con los plazos** previstos en el citado precepto constitucional.
- El procedimiento legislativo ordinario no prevé una regla relativa para la **votación** de los proyectos, por lo que debe acudir a una interpretación en donde se tome en cuenta el artículo 63 de la Constitución, que dispone que las Cámaras no podrán abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de la mitad más uno del número total de sus miembros, por lo que la regla de votación se construye por un principio de mayoría. En los incisos D y E del artículo 72 hay reglas de mayoría absoluta, sin embargo, éstas sólo operan en el caso del desechamiento total o parcial por parte de la revisora. El procedimiento legislativo especial del Presupuesto del artículo 74, fracción IV, no contempla una regla de votación, sin embargo, puede acudir por la

misma interpretación a un principio de mayoría.

- En el procedimiento del Presupuesto no se contienen reglas sobre la **publicación**. Sin embargo, tampoco se prevén de manera directa en el procedimiento legislativo común.<sup>149</sup>

Lo anterior, se corrobora con los artículos en los cuales se sustentó el Poder Ejecutivo Federal, para la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, de los cuales se advierte que no fundó la publicación en el artículo 72, sino en los artículos 74, 87, 89, fracción I y 126 de la Constitución Federal, como se muestra a continuación:

*“Presupuesto publicado en la Primera y Segunda Secciones Vespertinas del Diario Oficial de la Federación, el lunes 20 de diciembre de 2004.*

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.*

*VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en cumplimiento de la obligación que me imponen los **artículos 74, 87, 89, fracción I, y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y”** (el énfasis es nuestro)*

A lo anterior, Góngora Pimentel concluye que la Constitución Federal establece un procedimiento completo y especial respecto del Presupuesto de Egresos, razón por la cual resulta totalmente innecesaria e improcedente la remisión que se hace al artículo 72 de la Constitución y, por vía de consecuencia, la existencia del derecho de veto del Presidente de la República respecto a dicha facultad exclusiva.<sup>150</sup>

<sup>149</sup>Explica Góngora Pimentel que en el procedimiento legislativo ordinario, se prevé la publicación de las leyes y decretos; sin embargo, debe resaltarse que estas reglas están íntimamente ligadas con el ejercicio del derecho de veto, más que con la publicación en sí. En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto es totalmente innecesario acudir al artículo 72 de la Constitución Federal, pues el principio de publicidad de las normas es aplicable a todas las leyes (ver la Ley del DOF) y, además, no es necesario acudir a este precepto, porque el artículo 89, fracción I, establece que dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República se encuentra la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

<sup>150</sup> Góngora Pimentel explica que:

- El Presupuesto de Egresos se rige por su propio procedimiento legislativo y no necesita acudir al artículo 72 para efectos de la determinación de su procedimiento.
- La interpretación que realiza la sentencia de la controversia en el sentido de que el Presupuesto puede vetarse porque todas las leyes y decretos se rigen por lo dispuesto por el artículo 72 y, en consecuencia, todos son vetables, es inexacta porque, en primer término, la fracción IV del artículo 74 constitucional prevé un procedimiento legislativo autónomo y distinto del previsto en el 72, toda vez que establece los **sujetos** legitimados para intervenir en él; delimita su **objeto** y, además, establece los **plazos** para llevarse a cabo.

Por otra parte, menciona que en las sesiones de la SCJN en que se discutió el asunto, se argumentó la existencia de un **veto parcial**, lo que –dice- **es inexacto**, pues la decisión de publicar o no parcialmente una ley o decreto en los artículos aprobados pertenece a las Cámaras y **no** al Poder Ejecutivo, por lo que éste **no** podría decidir la publicación parcial de lo no observado, pues ello sería ir más allá de sus facultades constitucionales. Pero **el veto parcial no existe en nuestro sistema jurídico** y si se pretende instituir, debe hacerse a través de una reforma constitucional y **no** a través de la interpretación jurisprudencial.

Dice que para los Ministros mexicanos son muy atractivos los precedentes de la Corte Suprema de los Estados Unidos, y para algunos, esos precedentes resultan un argumento decisivo en sus intervenciones. Al respecto, menciona que la Suprema Corte de los Estados Unidos declaró inconstitucional el derecho de veto parcial al Presidente que le había sido concedido por una ley federal, pues no estaba consignado en la Constitución.<sup>151</sup>

Respecto a los **sujetos** que están legitimados se encuentra el Presidente de la República, quien es el único que tiene facultad de iniciativa con respecto al Presupuesto, además, el Secretario de Despacho correspondiente que debe dar cuenta del mismo. Igualmente, la Cámara de Diputados es el órgano legitimado para llevar a cabo la discusión parlamentaria y la aprobación, el Ejecutivo Federal no puede obstaculizar este proceso presupuestario.

Por otro lado, la fracción IV del artículo 74 constitucional establece los **plazos** en los que se deberán llevar a cabo las distintas etapas del proceso unicameral de aprobación de Presupuesto, como en el caso de la iniciativa, la cual debe hacerla llegar el Ejecutivo Federal a más tardar el 8 de septiembre, excepto cuando inicie su encargo, en donde podrá entregarla a más tardar el 15 de diciembre. Además, se establece que la fecha límite para aprobarlo es, en principio, el 15 de noviembre. **El reconocimiento del veto podría llevar al incumplimiento de dichas fechas lo que es contrario a la intención del Órgano Reformador.**

Asimismo, ese dispositivo prevé el **objeto** de ese procedimiento el cual es la aprobación de una norma jurídica con vocación funcional especializada, en el cual el Poder Legislativo asume un papel aún más destacado que el que se realiza en el proceso ordinario de creación de leyes, pues se trata de la aprobación del Plan maestro de política económica, en donde se afirma su papel representativo de la voluntad popular, por lo cual debe reflejar las aspiraciones populares en el Presupuesto de Egresos.

Este procedimiento es totalmente **autónomo** del que establece el artículo 72, toda vez que contiene los sujetos, objeto y demás formalidades como el plazo para su aprobación, por lo que no es susceptible de ser vetado.

De conformidad con nuestros antecedentes, el constituyente sólo previó una forma de control de la Cámara de Diputados, una “válvula de escape” y ésta es la prevista en el artículo 75, que prevé que en caso de que se deje de señalar la retribución de un empleo establecido por la ley, se entenderá señalada la que hubiera tenido en el presupuesto anterior o en la ley de su creación. De los puntos anteriores, es factible concluir que el Poder Ejecutivo no tiene facultad de veto respecto del Presupuesto.

<sup>151</sup>Cita a *William J. Clinton, President of the United States, et. Al., Apellants v City of New York et al.*, en que la Suprema Corte juzgó la constitucionalidad del “*line-item veto*”, que permitía al Presidente vetar partidas especiales de gasto aprobadas por el Congreso en el Presupuesto.

Explica que el reconocimiento del veto parcial del Presupuesto en favor del Presidente significa dotarlo de un poder exorbitante, que puede eliminar la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el Presupuesto que le otorga la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, en tanto que el Presidente forzará la conformación de una mayoría calificada para la superación del veto y, en caso de que no se pudiera conformar, se publicará el Presupuesto en lo aprobado, con lo cual se cerrarán los espacios de negociación en el proceso presupuestario, pues la Cámara no podrá provocar una situación de presión que obligue a una negociación política a fin de que exista Presupuesto.

A lo anterior, insiste en que el Decreto de Presupuesto no es un acto que pueda ser vetado por el Poder Ejecutivo Federal en atención a que:<sup>152</sup>

---

Por una mayoría de 6-3 la Suprema Corte norteamericana decidió que el Congreso no posea autoridad de otorgar tal poder al Presidente, el cual sólo tenía dos opciones: Promulgar el presupuesto o regresarlo completo al Congreso. Explica que la Corte Estadounidense se autoimpone límites, cuando un silencio en la Constitución tiene una trascendencia tal que la interpretación significaría una reforma constitucional.

<sup>152</sup>Góngora Pimentel comenta las diversas argumentaciones sostenidas en las sesiones públicas a favor del veto, en las sesiones de la SCJN en que se discutió el asunto. Dice que:

- Se sostuvo que se debía acudir a una interpretación sistemática de la Constitución de tal manera que se encuentre armonía entre los preceptos de la misma. Sin embargo, para sostener la existencia de un derecho de veto del Presidente de la República se hicieron razonamientos forzados.
- Se argumentó la inexistencia del procedimiento legislativo especial del Presupuesto y se sostuvo la facultad de veto en la aplicación de las reglas del artículo 72 de la Constitución Federal.
- Se acudió a argumentos sobre la rectoría económica del Estado y se pretendió hacer de esta facultad del Estado mexicano, un monopolio del Presidente de la República.
- Se indicaron fechas y cálculos, diciendo que el tiempo alcanzaba para la superación del veto.
- Pero, sobre todo, se dijo que había que confiar que la Cámara de Diputados llegaría a un consenso y que habría Presupuesto.
- Se argumentó en pro de **un veto parcial, inexistente en la Constitución Federal**.
- Por último, se insistió en que se debía resolver con base en la “confianza” en los actores políticos.

En relación con estas argumentaciones, Góngora Pimentel señala que el Alto Tribunal sostuvo que por una interpretación sistemática debe existir el derecho de veto a fin de equilibrar a los poderes. Pero, Góngora Pimentel se pregunta: ¿Qué sistema puede existir, cuando la solución que se propone provocará nuevos y más graves problemas y, además, se vacía de contenido a las facultades exclusivas? ¿Se puede hablar de interpretación sistemática cuando el resultado que se propone es la probable existencia de una crisis constitucional? A esos cuestionamientos, indica que una regla fundamental para la interpretación sistemática de la Constitución Federal, es que la solución de un problema constitucional **no** puede construirse a partir del caos, y ese es el riesgo precisamente del reconocimiento del derecho de veto del Presidente

- El reconocimiento del veto produciría la violación del contenido del artículo 74, fracción IV, el cual establece sólo dos casos excepcionales en los cuales puede prorrogarse en su aprobación del Presupuesto, pues es inconcuso que la interposición del veto hará imposible que se cumpla con los tiempos previstos en la Constitución para la aprobación del Presupuesto.
- En relación con los principios de universalidad, unicidad y no afectación que rigen el Presupuesto, el gasto público no debe interpretarse como susceptible de dividirse y, por tanto, de suspenderse en partes, por lo cual **tampoco podría aceptarse un veto parcial**, en atención a que cada una de los gastos contemplados en dicho Presupuesto tiene efectos y consecuencias en la totalidad del gasto público.

A lo anterior, Góngora Pimentel alude a la iniciativa de reformas al artículo 74 constitucional, presentada el 5 de abril de 2001, por Vicente Fox, en la que se proponía la existencia del veto parcial.<sup>153</sup> De esa iniciativa dice que **no** obtuvo veto parcial ante al Órgano Reformador, **pero** sí a través de la interpretación jurisprudencial de la mayoría del Tribunal en Pleno.<sup>154</sup> Añade: **lo que no aprobó el Órgano Reformador de la Constitución fue concedido a través de la resolución de este Alto Tribunal.**

Menciona que para el reconocimiento de veto, un ministro de la mayoría afirmó que debían apelar a la confianza de los actores políticos.

Al respecto, Góngora Pimentel se pregunta ¿Hasta dónde la confianza es fuente de interpretación? Y dice que si los Ministros llevan esa regla a sus extremos no se justificaría la existencia de la Suprema Corte de Justicia

de la República: que **no** exista Presupuesto o, al menos, que se retrase indefinidamente su aprobación. Para evitar lo anterior, revela que la mayoría de los ministros en la sesión transitó por la **construcción de un veto parcial**. Esto desde luego –dice– suena seductor, pero si para la determinación de la existencia del Presupuesto se acudió a una interpretación forzada. Y pregunta ¿es legítimo que se haya acudido a una interpretación **que significa una abierta reforma al texto constitucional?**

<sup>153</sup>*Vid.*, el *PROYECTO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS MEXICANOS, EN MATERIA PRESUPUESTARIA*, presentado por Vicente Fox Quesada. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año IV, número 723, jueves 5 de abril de 2001. Asimismo, *Vid.*, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, número 1476-II, el jueves 15 de abril de 2004.

<sup>154</sup>Góngora Pimentel transcribe diferentes párrafos de la referida iniciativa.

de la Nación como Tribunal Constitucional, pues con base en la confianza no existirían problemas constitucionales.

Agrega que en la sesión se ilustró a los Ministros con nuevos métodos de interpretación. Uno muy seductor: el relativo a la “viabilidad democrática del contenido de las atribuciones que se estaban interpretando.

Menciona que es curioso el resultado “democrático” que sostenía quien enarbolaba esa interpretación, a saber:

- La facultad exclusiva de iniciativa para el Presidente de la República.
- El derecho de veto para el Presidente de la República.
- La facultad limitadísima de la Cámara de Diputados para hacer modificaciones al proyecto de presupuesto. En donde tendría que consultar cualquier modificación al Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- La subordinación a la rectoría económica del Estado, cuya dirección “atribuye” al Poder Ejecutivo.

A la luz de este método de interpretación, Góngora Pimentel cuestiona ¿Cuál es el papel de la Cámara de Diputados? El resultado –dice- parece ser el de una **oficina de trámite**, en donde conviene preguntar no ya sobre la viabilidad democrática de sus facultades, sino sobre la viabilidad de la intervención de la Cámara de Diputados en el proceso presupuestario o bien sobre la concepción de democracia de quien sostiene tal teoría.

A ello, expone que en la sesión se afirmó que el proceso presupuestario es complejo; que la Cámara de Diputados carece de información para tomar decisiones presupuestarias; y que esta situación técnica nos debe llevar a reconocer el derecho de veto y a limitar las modificaciones que puede realizar la Cámara de Diputados.

Al respecto, se pregunta: ¿En dónde queda entonces el voto del electorado que ha reprobado las políticas públicas del Presidente, acabando con su mayoría en la Cámara de Diputados o disminuyendo su minoría? ¿Cuál es el significado del artículo 51 de la Constitución Federal al disponer que los Diputados sean representantes de la Nación, cuando por la vía de la tecnificación de la administración se pretende anular su intervención en la decisión de política económica y de política social de un país, que es la construcción de un Presupuesto de Egresos?

Y dice que la aprobación del Presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, porque así lo dispone la Constitución; que sería deseable

que interviniera también la Cámara de Senadores en su aprobación; sería deseable, tal vez, que existiera un veto parcial del Presidente. Sin embargo, el actual diseño constitucional resulta incompatible con el reconocimiento jurisprudencial de la facultad de veto, pues la Constitución sólo establece como protección al Presidente de la República una “válvula de escape”: la reconducción parcial del artículo 75, pero **no** la del veto.

Por las razones anteriores, el mencionado jurista manifiesta que **la mayoría del Alto Tribunal optó** en lugar de una interpretación constitucional, **por una “reforma jurisprudencial de la Norma Fundamental”**.

Además, revela que para efectos de la fijación de la naturaleza del Presupuesto de Egresos se cuestionó si ¿vinculaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución tomada por mayoría de seis votos en el recurso de reclamación 317/2004 en el sentido de que las partidas específicas respecto de las que se solicitaba suspensión eran actos administrativos?<sup>155</sup>

<sup>155</sup>Manifiesta que algunos ministros trajeron a colación que al confirmar el otorgamiento de la suspensión en la controversia de referencia, el Tribunal Pleno resolvió que el Presupuesto es un acto y no una norma general, por lo que afirmaron que el Tribunal Pleno se encontraba obligado por dichas decisiones. Empero, la afirmación de que la resolución tomada en el recurso de reclamación 371/2004 vinculaba al Alto Tribunal era inexacta:

- La votación que se realizó en el proceso de discusión para la resolución de recurso de reclamación respecto de la naturaleza del Presupuesto de Egresos tenía como finalidad determinar si se actualizaba uno de los supuestos prohibitivos para la concesión de la suspensión.
- Esa discusión **no** podía tener efectos vinculatorios para el fondo, pues se había realizado en un accesorio que se tramita por cuerda separada del principal que no puede vincular al Pleno para efectos del dictado de la sentencia definitiva.
- Por otra parte, la votación que se realizó en el recurso de reclamación **no** tuvo el mismo punto de partida para todos los señores ministros, pues algunos concibieron que las partidas constituían un acto indisoluble con el Presupuesto de Egresos, razón por la cual emitieron su opinión considerando genéricamente la naturaleza de éstos. Mientras que otros ministros realizaron su análisis y emitieron su opinión a partir de la naturaleza de las partidas específicas respecto de las que se pedía suspensión, razón por la cual no podía concluirse que éste era un tema concluido, pues quedó pendiente de análisis de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos.
- El análisis de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos para determinar los requisitos de validez de la sentencia y sus efectos **no** podía partir de la naturaleza de las partidas específicas que se impugnaron, puesto que al haberse determinado por mayoría la procedencia del veto, era evidente que el pronunciamiento en la sentencia, sería un criterio respecto del Presupuesto de Egresos en su totalidad y a futuro, sin que para ello tuviera trascendencia la naturaleza de las partidas o artículos específicos que se impugnaron.
- Las consideraciones de la mayoría **ni** siquiera fueron plasmadas en el recurso de reclamación 371/2004, que se limitó a transcribir el contenido de la jurisprudencia P./J. 24/99, cuyo rubro indica “*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES*

Comenta que en el proceso de discusión se planteó que para determinar el alcance de la **votación de seis votos era necesario resolver si el Presupuesto es un acto administrativo o una norma general.**

**Era necesaria la dilucidación de la naturaleza jurídica del Presupuesto** de Egresos como acto administrativo o norma general, a fin de determinar la aplicabilidad de la regla prevista por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, en el sentido de que para que se produzca la invalidez de una norma general debe existir una votación calificada de cuando menos ocho votos. Empero, el Alto Tribunal **no abordó la naturaleza del Presupuesto de Egresos.**<sup>156</sup>

*IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.”*

En orden a lo anterior, el Tribunal Pleno tenía libertad para determinar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, la cual debió realizarse de manera abstracta como instrumento constitucional, sin atender las partidas específicas que se impugnaron.

<sup>156</sup>Góngora Pimentel dice que el Presupuesto es una norma general y no un acto administrativo, porque del contenido de nuestra historia constitucional, se puede advertir que al Presupuesto, nunca se le ha considerado un acto administrativo; por el contrario, siempre se le reconoció su naturaleza de ley respaldada por un procedimiento legislativo y porque era relativo al interés general. Argumenta que el Presupuesto de Egresos es una ley y **no** un acto administrativo, porque:

- Surge de un procedimiento legislativo especial.
- Interesa a todos los ciudadanos en tanto afecta el interés general al ser el principal instrumento de la política económica del Estado.
- Constituye una de las manifestaciones más importantes del principio democrático que se refleja en que sea aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados, lo que de ninguna manera le despoja de su carácter legislativo.
- La Constitución ha reservado las funciones que tocan a los dos máximos protagonistas del procedimiento presupuestario, el Presidente de la República y la Cámara de Diputados, es decir, se trata de una ley con un régimen constitucional propio. Sin embargo, el Presupuesto es un acto unitario, no complejo; no se está ante una ley en sentido formal, ni ante una ley de aprobación o de autorización, sino ante una ley normal, en la que la Cámara de Diputados ejerce su función legislativa normal, aunque con particulares limitaciones que no desnaturalizan el carácter legislativo de la función parlamentaria y representativa en su aprobación.
- Como mínimo, ha de contener todos los gastos del sector público estatal, es decir, una previsión de estos gastos, que no constituye tan sólo una cuantificación de dichos gastos, sino que lleva consigo la orden de que en el curso del ejercicio financiero la Administración acomode su actuación a la pauta marcada por el cuadro presupuestario, pues éste despliega toda su eficacia jurídica en virtud de que los créditos presupuestarios tienen carácter limitativo y vinculante en tres vertientes: cuantitativa, en tanto no se puede gastar por encima del crédito presupuestario; cualitativa, en tanto los créditos han de aplicarse a las finalidades aprobadas, y temporal, en tanto los créditos han de emplearse dentro del ejercicio, quedando

Góngora Pimentel opina que **la controversia constitucional debió haber sido desestimada en el aspecto relativo al veto y en lo referente al acuerdo impugnado**, en tanto que la naturaleza jurídica del Presupuesto es la de una norma general, razón por la cual al constituir el acuerdo impugnado un vicio del procedimiento legislativo del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2005, por lo que no podían ser desvinculados. Ello en virtud de la doctrina reiterada por la SCJN de que los actos que integran el procedimiento legislativo y la norma generada de aquellos constituyen una unidad indisoluble.

En este sentido, debió acudirse a la regla prevista por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, que dispone como requisito *sine qua*

---

anulados, por regla general, los remanentes.

- La Ley de Presupuestos es una ley plena y no puede establecerse una separación entre la parte que contiene el plan financiero o los estados de previsión y el texto legal que los aprueba porque ambos constituyen fragmentos de un *todo orgánico*.
- La Ley presupuestaria, pues, es una norma *unitaria* y las cifras de gastos o recursos revisten carácter sustancial e integran la norma misma; los agregados, cuadros, comparativos, etc. cumplen funciones explicativas, pero no son jurídicamente independientes. Por otra parte, el hecho de que se tenga que acudir a otras normas para su comprensión e interpretación, **no** le despoja de su carácter de ley, pues esta característica **no** es ajena a otras normas jurídicas.
- Una vez aprobado el Presupuesto, la reserva de ley en materia presupuestaria que existe en nivel federal -establecida por los artículos 13, 75 y 126- obliga a que no puedan hacerse gastos que no estén comprendidos en el Presupuesto o determinados por ley posterior, con lo que se confirma en plenitud su carácter normativo.
- La degradación del Presupuesto a través de la distorsión de su naturaleza jurídica al considerarlo como acto administrativo, vacía de contenido otras competencias constitucionales como la de revisión de la cuenta pública, pues si el Presupuesto es un acto administrativo, como tal carece de fuerza vinculatoria respecto de la administración pública, razón por la cual el verificar que se haya respetado el Presupuesto de Egresos carecería de todo sentido.
- La distorsión de la naturaleza legislativa del Presupuesto y su asunción como acto administrativo, aunado al reconocimiento del derecho de veto, traería como consecuencia una auténtica subordinación de la Cámara de Diputados al Poder Ejecutivo, a la luz de la cual no cabría preguntarse por la “viabilidad democrática de las facultades que se interpretan”, sino por la viabilidad de la Cámara de Diputados en la intervención del proceso presupuestario.

En consecuencia, el aludido ministro cuestiona que la SCJN decretara la validez del acuerdo intermedio por la **mayoría simple de 6 votos**, aunque se haya decretado la nulidad parcial del presupuesto de egresos por vía de consecuencia.

Ello porque en la sesión pública de 12 de mayo de 2005 **sólo** se alcanzó una votación de **seis votos** en favor de la inconstitucionalidad del acuerdo de la Cámara de Diputados de fecha 14 de diciembre de 2004, que negó al Presidente de la República la facultad para formular observaciones al Presupuesto de Egresos.

*non* para la invalidez de una norma general,<sup>157</sup> **una votación calificada de cuando menos ocho votos** en pro de la inconstitucionalidad.<sup>158</sup>

A lo anterior, el aludido ministro en su voto particular cuestiona si ¿son correctos los efectos fijados en la sentencia respecto del acuerdo de la

<sup>157</sup>Esa regla, dice Góngora Pimentel, debe aplicarse sin importar que el motivo de la inconstitucionalidad sea la actualización de vicios formales de procedimiento o por cuestiones sustantivas del contenido de la norma, pues en última instancia lo que está en juego es la validez de la norma misma. Al actualizarse un vicio del procedimiento legislativo que por su naturaleza trasciende de manera fundamental a la norma, esto traería como consecuencia la invalidez tanto del acto intraprocedimental, como del producto legislativo de dicho acto, es decir, del Presupuesto de Egresos en su totalidad, en tanto que el Ejecutivo devolvió todo el proyecto de Decreto de Presupuesto, en términos del inciso C del artículo 72 de la Constitución Federal, por lo cual **resultaba indispensable acudir a la regla de los ocho votos** exigidos por la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal para la invalidez de la norma, por lo que al **no** haberse alcanzado dicha votación en el presente asunto, **debió desestimarse la controversia** constitucional en este aspecto. Al igual que sucede con cualquier norma general, en virtud del impacto que la invalidez parcial o total del Presupuesto de Egresos provoca en la sociedad, debe exigirse una votación calificada de al menos ocho votos por la inconstitucionalidad, pues debe garantizarse la solidez de un criterio que producirá sus efectos sobre la generalidad de la población. Este es el espíritu que guió la tesis aislada P. LXII/2004 del Tribunal Pleno, con el rubro: *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES EN QUE SE IMPUGNAN DISPOSICIONES GENERALES QUE RIGEN EN UN ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ MAYOR DEL QUE CORRESPONDE A LA ENTIDAD ACTORA. SI NO SE ALCANZA LA VOTACIÓN DE OCHO VOTOS, CUANDO MENOS, A FAVOR DE LA INVALIDEZ, PROCEDE SU DESESTIMACIÓN.*

Aclara que la decisión de si el Presupuesto es o no una norma general impacta directamente en el procedimiento de la controversia constitucional, pues al eliminar la categoría de norma general Presupuesto de Egresos, se destruye también la presunción de la constitucionalidad de las normas, lo que tiene dos trascendentes consecuencias: implica que pueda ser procedente la concesión de la suspensión; y destruye el requisito de la votación calificada para efectos de la declaración de invalidez, pues al ser considerado acto administrativo, sólo serán necesarios seis votos para tal declaración y no los ocho requeridos en el caso de normas generales.

<sup>158</sup>Góngora Pimentel dice que el Presupuesto es una norma general sujeta al principio de presunción de constitucionalidad, misma que debió prevalecer hasta en tanto no se declare lo contrario por la sentencia que resuelva el fondo de la controversia constitucional con una votación calificada de cuando menos ocho votos, por lo que **ante la votación mayoritaria de seis votos a favor de la inconstitucionalidad debió haber producido la desestimación de la controversia** en este aspecto y que a continuación se estudiara el aspecto relativo a los límites de la modificación del Presupuesto de Egresos. Explica que la controversia debió haber sido desestimada con fundamento en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 42, segundo párrafo de su Ley Reglamentaria. El que se haya decidido por mayoría de diez votos que sólo se necesitaban seis votos para producir la invalidez del Presupuesto con motivo de un vicio de procedimiento legislativo, sin pasar por el análisis de la naturaleza jurídica del Presupuesto, le parece a Góngora Pimentel un grave golpe al principio democrático y al principio de presunción de constitucionalidad de la ley.

Cámara de Diputados y del Presupuesto de Egresos? Indica que la mayoría de los ministros decidió declarar la nulidad del Presupuesto para el ejercicio fiscal de 2005 únicamente en la parte que fue objeto de observaciones. Asimismo, señala que la sentencia es lacónica al fijar sus efectos y muchos cuestionamientos y nuevos problemas constitucionales en potencia se quedan sembrados en el camino.

Explica que en el considerando de la controversia relativo a los efectos se indica lo siguiente:

1. Que el acuerdo de 14 de diciembre de 2004 de la Cámara de Diputados, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, vicio que trasciende al decreto emitido por dicho acto **afectándolo de nulidad parcial**.
2. Que procede declarar la invalidez del acuerdo así como la **nulidad del Presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones**.

Lo anterior, para el efecto de que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a la brevedad posible convocara a sesiones extraordinarias a la Cámara de Diputados y que ésta, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se hiciera cargo de las indicadas observaciones como en derecho corresponda.

3. Que el Presupuesto se rige por los principios de anualidad previsto en la fracción IV del artículo 74 y el de **“inmodificabilidad”** regulado en el diverso 126 ambos de la Norma Fundamental, **sin embargo, “la facultad que excepcionalmente se devuelve a la Cámara de Diputados deriva de esta ejecutoria”**.
4. Que respecto de las partidas impugnadas que no fueron suspendidas y se ejerzan hasta la fecha en que la Cámara de Diputados emita su determinación deberá tomarse en consideración que los conceptos y cantidades aplicadas a ellos no son susceptibles de modificación, en tanto que la resolución no produce efectos retroactivos.

En relación con dichos efectos, Góngora Pimentel comenta que:

- La sentencia **adiciona al ordenamiento jurídico mexicano una nueva institución: La nulidad parcial**. Esta figura **no** se encuentra prevista **ni** por la Constitución Federal **ni** por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de su artículo 105, pues las sentencias en este tipo de asuntos son

de invalidez y **no** de “nulidad parcial”.<sup>159</sup>

- El efecto que se imprime a la sentencia es que la Comisión Permanente convoque a sesión extraordinaria a la Cámara de Diputados para que ésta se haga cargo de las observaciones formuladas por el Presidente de la República y **decida lo que en derecho corresponda**. Esto produce una grave interrogante **¿Qué es lo correspondiente en derecho?** Esta pregunta **no** es contestada claramente por la sentencia, lo que resulta violatorio de la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que dispone que **deben fijarse con claridad y precisión los alcances y efectos de las sentencias**.
- La sentencia indica que a través de ella **se** está construyendo una excepción a los principios de anualidad e **“inmodificabilidad”** del Presupuesto de Egresos. Y en efecto, se regresaron las observaciones del Ejecutivo para efecto que la Cámara de Diputados resolviera sobre su superación, constituyendo esta situación una “excepción” a los principios de anualidad **y de inmodificabilidad del Presupuesto**.<sup>160</sup>

Eso resulta bastante irregular, porque a las creaciones jurisprudenciales del veto respecto del Presupuesto de Egresos y de la existencia del veto parcial debe sumarse **una nueva creación que rompe con cualquier principio lógico**: El veto respecto de una norma que ya está publicada. Ello porque el veto es una institución que opera dentro del procedimiento legislativo cuando éste aún no ha culminado, evitando la publicación inmediata de lo aprobado por el Congreso, sin embargo, cuando el Poder Ejecutivo ya ha publicado la norma no puede aceptarse la existencia del veto, porque eso es contrario a la naturaleza intraprocedimental de dicho instituto. No

<sup>159</sup> Asimismo, expone que debe tomarse en cuenta que en algunos casos sólo tienen efectos para las partes, sin embargo, en el caso de la controversia de referencia se **prevé la invalidez general** en el penúltimo párrafo de la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal, **al tratarse de un conflicto entre poderes, por lo que resulta inexplicable la terminología de la sentencia**.

<sup>160</sup> A lo determinado por la SCJN de introducir una excepción a los principios de anualidad y de inmodificabilidad del Presupuesto habrá que cuestionar si es de su competencia estatuir esas excepciones o tal función compete al Poder Constituyente.

Asimismo, es de hacer notar que la SCJN al recurrir a una “excepción” a los principios de anualidad y de inmodificabilidad del Presupuesto reconoce que una vez aprobado el Presupuesto por la Cámara de Diputados, ésta **no** puede modificarlo. Ello por disposición del artículo 126 constitucional. Por consiguiente, tal principio de inmodificabilidad implica la improcedencia de la facultad del Ejecutivo Federal a realizar observaciones al Presupuesto, las cuales llevarían a la posibilidad de obligar a la Cámara de Diputados a modificar lo que una vez aprobado por ella le es inmodificable en el procedimiento de aprobación.

obstante, la sentencia transita por un novísimo camino del cual no se tiene precedente en el mundo: El **veto respecto de una norma ya publicada**.

- La Suprema Corte no da ningún parámetro en su sentencia sobre los escenarios que se pueden presentar con respecto al estudio de las observaciones, en aras de una supuesta autolimitación del Tribunal Constitucional que resulta inexacta, pues lo que se logra con los efectos crípticos de la sentencia es crear confusión y sembrar nuevos conflictos en virtud de la interpretación no ya de la Constitución, sino de los efectos de la sentencia.

Por otra parte, y en complemento, el aludido ministro cuestiona sobre si en la controversia ¿debió estudiarse el tema relativo a los límites de las facultades de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto del Presupuesto que le envía el Presidente? y el alcance de las facultades de la Cámara para modificar el Presupuesto.

Al respecto, manifiesta que ese tema debió haber sido estudiado en atención al principio de exhaustividad regulado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone la obligación de los tribunales de emitir sus resoluciones de manera completa.

Finalmente, Góngora Pimentel juzga que los principios democráticos, de supremacía constitucional y de seguridad jurídica, han sido vulnerados con la sentencia mayoritaria dictada en la controversia constitucional 109/2004, y concluye que con esa resolución:

- Se ha reformado jurisdiccionalmente la Constitución creando una facultad al Presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos.
- Se ha reformado a través de la sentencia la Constitución, creando un veto parcial a favor del Presidente que vulnera gravemente el principio de división de poderes.
- La votación requerida para lograr la invalidez del Presupuesto es de ocho votos, pues su naturaleza jurídica es la de una ley.
- Se ha realizado una interpretación poco ortodoxa a través de los efectos, reconociendo un derecho de veto respecto de normas que ya fueron publicadas
- Se han fijado los efectos de manera críptica de tal manera que se han sembrado nuevos problemas constitucionales.
- No se resolvió la litis en su integridad, postergando problemas jurídicos

actuales que se debieron haber resuelto y que pueden generar nuevos y graves conflictos constitucionales.

#### **4.4 CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN LA CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL 109/2004**

La sentencia recaída a la controversia 109/2004 fue notificada a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el 30 de mayo de 2005. En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó la resolución a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

El 1 de junio de 2005, el Presidente de dicha Comisión solicitó a la SHCP la información relativa a los recursos ejercidos y los pendientes de ejercer correspondientes a las partidas observadas y no suspendidas en la controversia constitucional, de acuerdo al desglose del Anexo 18 del Decreto del Presupuesto 2005, por unidad responsable, partida, programa, proyecto y regionalización.

El 3 de junio de 2005, la SCJN aclaró que el Poder Ejecutivo solicitó solamente la suspensión de 4 mil 195 millones 5 mil 126 pesos; es decir, aproximadamente el 0.23% del gasto neto total previsto en el Presupuesto 2005, el cual importó la cantidad de \$1,818,441,700,000.00, correspondiente al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación de ese año.

El 28 de junio de 2005, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de Decreto en cumplimiento de la sentencia dictada en la controversia 109/2004.

El mismo 28 de junio, por 305 votos a favor, 151 en contra y 4 abstenciones, el Pleno de la Cámara de Diputados retiró del Orden del Día el referido Dictamen con Proyecto de Decreto, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

El 30 de septiembre de 2005, los integrantes de la aludida Comisión solicitaron a la Junta de Coordinación Política se inscribiera, en el Orden del Día de la Sesión, la Proposición con Punto de Acuerdo relativo a los recursos faltantes de ejercer y, en su caso, las partidas suspendidas.

El 4 de octubre de 2005, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la referida Proposición con Punto de Acuerdo, acordando, en vías de cumplimiento de la resolución recaída a la controversia 109/2004, recomendar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que integrara un Grupo de Trabajo plural a fin de que se realizara una negociación ante el Poder Ejecutivo

Federal para que se liberaran los recursos faltantes por ejercer y, en su caso, las partidas suspendidas, y se canalizaran de inmediato para la atención de las apremiantes necesidades del pueblo de México.<sup>161</sup>

El 10 de octubre de 2005, después de diversas reuniones entre funcionarios federales -coordinadas por la SHCP, y la SEGOB- y el Grupo de Trabajo plural de diputados, se acordó la liberación de los recursos que faltaban por ejercer y lo relativo a las partidas suspendidas para atender al fallo de la SCJN.

El 11 de octubre de 2005, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sometió a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el Dictamen con Proyecto de Resolución, en cumplimiento de la ejecutoria dictada por la SCJN, dentro de la controversia 109/2004. El Pleno acordó su aprobación.<sup>162</sup>El acuerdo fue turnado al Ejecutivo Federal para su publicación. Así, la Cámara de Diputados resolvió dar por cumplida la sentencia de la SCJN y acordó con **la SHCP que debía liberar recursos por la cantidad de 80,176.7 millones de pesos.**<sup>163</sup>

El 28 de octubre de 2005 se publicó en el DOF la *“Resolución en cumplimiento de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Controversia Constitucional 109/2004, relativa al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005”*.<sup>164</sup>

<sup>161</sup>Asimismo, se exhortó al Ejecutivo Federal a que manifestara su disposición de llegar a acuerdos con el referido Grupo de Trabajo, y liberara los recursos presupuestarios en beneficio del pueblo de México.

Igualmente, se exhortó al Ejecutivo Federal y al Grupo de Trabajo para que procuraran llegar a un acuerdo a más tardar el 10 de octubre de 2005, debiendo informar en el seno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública los resultados del acuerdo y el monto de los recursos para ser aplicados en el ejercicio fiscal 2005, a efecto de que dicha Comisión pudiera emitir su resolución para ser presentada al Pleno de la Cámara de Diputados, y con ello cumplimentar la resolución dictada por la SCJN.

<sup>162</sup>El Pleno aprobó el dictamen por votación de 369 votos a favor, 3 votos en contra y 1 abstención. Es decir, el Dictamen fue aprobado por un 73.8%, con lo cual la Cámara de Diputados daba cumplimiento a la sentencia, y superaba las observaciones del Ejecutivo Federal, con un porcentaje mayor a los dos tercios.

<sup>163</sup>Asimismo, la Cámara de Diputados acordó que en el caso de que la SCJN liberara los recursos materia de la suspensión, éstos se ejercieran conforme a los destinos aprobados en el Presupuesto 2005, y que en caso de que ciertos destinos resultaran de imposible ejecución, la Cámara de Diputados los destine a los rubros de educación, salud, comunicaciones, campo e infraestructura para las entidades federativas. Además, acordó que la SHCP en el informe trimestral de finanzas públicas incluiría un anexo que reportara el ejercicio de los recursos contenidos en la resolución de la Cámara de Diputados.

<sup>164</sup>*Vid.*, la RESOLUCION en cumplimiento de la Sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Controversia Constitucional 109/2004, relativa al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Dicha Resolución, textualmente, dice:

**ARTÍCULO PRIMERO.-** La Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades exclusivas y haciéndose cargo de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo Federal al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, considera mediante la presente resolución por cumplida la sentencia definitiva dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 109/2004.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se acuerda con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que libere recursos por la cantidad 80,176.7 millones de pesos para distribuirse conforme a lo siguiente, y en los términos del anexo.

Concepto	Ampliación
(Millones de Pesos)	
Poder Legislativo	69.7
IFE	200.0
CNDH	4.7
Gobernación	377.4
Relaciones Exteriores	475.0
Hacienda y Crédito Público	3,155.3
SAGARPA	7,164.8
Comunicaciones y Transportes	12,933.5
Economía	1,177.3
Educación Pública	10,447.0
Salud	3,508.6
Trabajo y Previsión Social	52.2
Reforma Agraria	1,077.8
Medio Ambiente y Recursos Naturales	5,290.2
PGR	100.6
Desarrollo Social	1,161.9
TEJEA	200.0
Seguridad Pública	383.2
CONACYT	1,028.9
Ramo 19	300.0
Ramo 25	6,396.5
Ramo 33	2,015.8
PALEF	17,269.0
ISSSTE	168.2
CFE	5,299.1
<b>TOTAL</b>	<b>80,176.7</b>

**ARTÍCULO TERCERO.-** Se acuerda que en caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación libere los recursos materia de la suspensión, éstos se ejerzan conforme a los destinos aprobados en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005. En el caso de que ciertos destinos resulten de imposible ejecución, se acordó que la Cámara de Diputados los destine a los rubros de educación, salud, comunicaciones, campo e infraestructura para las entidades federativas.

#### TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Se acuerda con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en el Informe Trimestral de Finanzas Públicas, se incluya un anexo que reporte el ejercicio de los recursos contenidos en la presente resolución.

SALÓN DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 11 de octubre de 2005.- Dip. **Heliodoro Díaz Escárrega**, Presidente.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Rúbricas.

Sin embargo, los recursos materia de veto aunque éste fue superado en octubre de 2005, no pudieron ser destinados cabalmente a lo aprobado originalmente por dicha Cámara para ser distribuidos desde principios de ese año.

De donde resulta que la experiencia misma demostró lo ilógico e infructuoso de pretender conferir al Ejecutivo Federal una facultad que el Poder Constituyente no le atribuyó: la de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Finalmente, es de hacer notar que el Ejecutivo Federal intentó oponerse –sin lograrlo– a la determinación de la Cámara de Diputados, pero la SCJN le ordenó atender a la referida: *“Resolución en cumplimiento de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Controversia Constitucional 109/2004, relativa al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005”*.

## CONCLUSIONES

1. La función que ejerce la Cámara de Diputados al aprobar anualmente el Presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal es una función de control parlamentario. El cabal ejercicio de esa atribución y su plena autoridad permiten garantizar que el principio de división de poderes se concreta en un Estado Democrático.
  2. En el devenir histórico, las Constituciones de nuestro país han invariablemente establecido que la propuesta de gastos que realiza el Poder Ejecutivo quede sujeta a la aprobación del Poder Legislativo.
  3. La Constitución Federal separa la tarea legislativa del Congreso de la función de la Cámara de Diputados de aprobación del Presupuesto de Egresos.
  4. El procedimiento especial de aprobación del Presupuesto se encuentra consignado en la fracción IV del artículo 74 constitucional. Ese dispositivo faculta a la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.
  5. El 21 de diciembre de 2004, el Ejecutivo Federal interpuso la controversia constitucional 109/2004 en contra de la Cámara de Diputados por las modificaciones que ésta introdujo al proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2005.
  6. La SCJN centró la litis de la controversia en tres aspectos: si el Presidente
-

tiene o no facultad para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados; si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados, en términos del artículo 74, fracción IV, constitucional, para modificar el proyecto de Presupuesto que le envía el Ejecutivo Federal encuentra alguna limitación constitucional, o bien, es absoluta; y si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto, transgreden o no los principios de División de Poderes y Supremacía Constitucional. De esos tres aspectos, la SCJN sólo atendió al primero.

7. En mayo de 2005 el Pleno de la SCJN resolvió la controversia constitucional con base en que la SCJN consideró al Presupuesto como un acto administrativo, no como una norma general.

En su resolución, la SCJN otorga al Presidente de la República la facultad de vetar el Presupuesto, no obstante que dicha atribución no existe en la Constitución Federal.

Asimismo, instituye un veto parcial, aunque esa figura jurídica no existe en nuestra Norma Fundamental.

Igualmente, sin precedente, establece que el veto pueda operar respecto de una norma ya publicada.

También adiciona al ordenamiento jurídico mexicano la nulidad parcial, sin considerar que dicha figura que no se encuentra prevista ni por la Constitución Federal ni por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de su artículo 105 constitucional.

Además, la resolución es omisa en precisar los alcances y efectos de la sentencia, para el supuesto de que la Cámara de Diputados no superara las observaciones del Ejecutivo Federal al Presupuesto por las 2/3 partes de los diputados presentes. A la par, es omisa en dar un parámetro sobre los escenarios que se podían presentar con respecto al estudio de las observaciones.

8. La SCJN emitió su resolución con la premisa de que no había normas que dispusieran un procedimiento en específico para la aprobación del Presupuesto.

9. El 1 de abril de 2006 entró en vigor la LFPRH. Esa Ley consigna las pautas específicas del procedimiento de aprobación del Presupuesto. Dicha Ley no atribuye al Ejecutivo facultad para hacer observaciones al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

10. En relación con la sentencia de la controversia 109/2004, Genaro David Góngora Pimentel emitió un voto particular en el cual plasma minuciosamente las razones por las que la resolución de la SCJN debió haber sido en sentido contrario.

11. El 11 de octubre de 2005, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sometió a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el Dictamen con Proyecto de Resolución, en cumplimiento de la ejecutoria dictada por la SCJN, dentro de la controversia constitucional 109/2004.

Aunque el veto fue superado, los recursos materia de la suspensión no pudieron ser destinados a lo aprobado originalmente por dicha Cámara de Diputados, pues fueron liberados casi a finales de 2005, cuando debían haber sido distribuidos a principios de ese año.

## PROPUESTAS

1. Es necesario adicionar en la Constitución Federal una norma que disponga expresamente los casos en que el Titular del Ejecutivo Federal tiene facultad para hacer observaciones. Ello sin perjuicio de establecer prohibiciones determinadas de veto presidencial.
2. Es menester que entre los supuestos específicos en los que al Presidente de la República se le prohíba vetar se incluya al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.
3. Es indispensable precisar en el Código Supremo la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.
4. Es imperioso determinar en la Ley Fundamental el alcance de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1993 (2ª. edición).
- Alonso, Martín, *Ciencia del Lenguaje y Arte del Estilo*, México, Aguilar, 1990.
- Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Arteaga Nava, Elizur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2002.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión).
- Bufala-Ferrer Vidal, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1973.
- Capitant, Henri, *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, traducción castellana de Aquiles Horacio Guaglianone, Ediciones Depalma, 2005 (séptima edición actualizada).
- Carpizo McGregor, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 1983.
- Cortina, Alfonso, *Curso de política de finanzas públicas de México*, México, Editorial Porrúa, 1977.

- Delgadillo Gutiérrez, Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Elementos de derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Limusa, 1998.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1980.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Editorial Porrúa, 2002 (53ª edición).
- Guiliani Fonrouge, Carlos, *Derecho Financiero*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1965, Vol. I.
- Gutiérrez Jerónimo, Lujambio Alonso, y Valadés, Diego, *El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder. El Caso Mexicano en Perspectiva Histórica y Comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.
- Loewenstein, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983.
- Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo*, México, Editorial Oxford, 1999 (3ª edición).
- Mijangos Borja, María de la Luz, “El veto presidencial al presupuesto de egresos”, *Antologías*, Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, diciembre de 2004.
- Mora-Donato, Cecilia, “Función Presupuestaria o Financiera” *Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, *Antologías*, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD, LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2004.
- Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954.
- Orratía, Arellano, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2001 (2ª edición).
- Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2002.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro, *Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio Alemán*, Estudio preliminar, publicado en Paul Laband, *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario, principios, valores y fines*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel

- Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2006.
- Santaolalla, Fernando, *El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1982.
  - Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1987.
  - Serna de la Garza, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
  - Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2000.
  - Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
  - Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1981.
  - Valadés, Diego, "El control del poder." *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

## OTRAS FUENTES

- Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824 - abril 2005), México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005.
- Acuerdo General número 12/2004, del veintinueve de noviembre de dos

mil cuatro, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que otorga facultades a las comisiones de receso para proveer los trámites urgentes de asuntos jurisdiccionales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2004.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “La aprobación del presupuesto y el papel del legislativo”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003.
- Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1912.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana., 22 de octubre de 1814.
- DECRETO por el que se aprueba el diverso mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 2004.
- Decreto por el que se adicionan dos párrafos al artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y se reforma el tercer párrafo y adiciona un último párrafo al artículo 3o. de la Ley Orgánica de PEMEX y Organismos Subsidiarios. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2006.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 2000, Tomo VIII.
- Diario de los Debates 6 de octubre de 1977, de la L Legislatura, Año II, Tomo II, No. 14.
- Diccionario Inverso Ilustrado, *De la Idea Aproximada a la Palabra Precisa*, México, Reader’s Digest, 1992.
- Diccionario de la Lengua Española, Madrid, España, Editorial Cultural, S.A., Tomo II, Letras G-Z, 2000.
- Diccionario Real de la Academia Española, Madrid, España, Editorial Espasa, 1999.
- Diccionario de Sinónimos, Ideas Afines, Antónimos y Parónimos, Madrid, España, Cultural, S.A., 1996.
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados, Instituto de investigaciones legislativas, México, 1994.
- Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto

de decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1903-I, martes 13 de diciembre de 2005.

- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, número 1476-II, el jueves 15 de abril de 2004.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2339-D, del miércoles 12 de septiembre de 2007.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto público. Publicado en la Gaceta del Senado de la República, No. 116, Año 2007, martes 18 de septiembre, 2° Año de Ejercicio, Primer Periodo Ordinario.
- Enciclopedia jurídica Ameba, Online: Voces, <http://www.omeba.com/voces.php?buscar=Presupuesto&contenga=todas&en=voz&materia=Todas>.
- Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2280-VI, jueves 21 de junio de 2007.
- Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, Tomo I, edición oficial.
- *PROYECTO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS MEXICANOS, EN MATERIA PRESUPUESTARIA*. Presentado por Vicente Fox Quesada. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año IV, número 723,

jueves 5 de abril de 2001.

- *RESOLUCIÓN en cumplimiento de la Sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Controversia Constitucional 109/2004, relativa al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 2005.
- Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Sala Auxiliar, Informe 1970, Parte III, p. 90.
- Semanario Judicial de la Federación. Quinta época, Segunda Sala, Tomo CXV, p. 973.
- Semanario Judicial de la Federación. Quinta época, Segunda Sala, Tomo XC, p. 1188
- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tercera Sala, Tomo CVI, p. 2075.
- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Primera Sala, Tomo CV, p. 270.
- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo LXXIII, p. 6957.
- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XLI, p. 944.
- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Pleno, Tomo XII, p. 928.
- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Pleno, Apéndice de 1995 Tomo: Tomo VI, Tesis 100, p. 65.
- *SENTENCIA, tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente, relativos a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2005.